

Nischwitz, Guido; Böhme, René; Fortmann, Fabian

Research Report

Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen: Handlungsrahmen, Programme und Wirkungen

Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 23/2017

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen / Arbeitnehmerkammer Bremen

Suggested Citation: Nischwitz, Guido; Böhme, René; Fortmann, Fabian (2017) : Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen: Handlungsrahmen, Programme und Wirkungen, Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, No. 23/2017, Institut Arbeit und Wirtschaft (IAW), Universität Bremen und Arbeitnehmerkammer Bremen, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/172756>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Guido Nischwitz
René Böhme
Fabian Fortmann

Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen
- Handlungsrahmen, Programme und Wirkungen -

Herausgeber: Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

Bestellung: Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
- Geschäftsstelle -
Tel.: +49 421 218-61704
iaw-info@uni-bremen.de
Schutzgebühr: 5 €

1. Auflage 2017
ISSN: 2191-7264

Guido Nischwitz
René Böhme
Fabian Fortmann

Kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen
- Handlungsrahmen, Programme und Wirkungen -

Dr. Guido Nischwitz ist stellvertretender Leiter der Abteilung III „Regionalentwicklung und Finanzpolitik“ und Leiter des Forschungsbereich „Stadt und Region“ am iaw;
Kontakt: 0421-218-61735 oder gnischwitz@uni-bremen.de

René Böhme ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am iaw, Abt. III

Fabian Fortmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am iaw, Abt. III

Kurzfassung

Das Land Bremen muss sich einem wachsenden Standortwettbewerb um Ansiedlungen und Investitionen von Unternehmen und damit auch um Arbeitsplätze und Einwohner stellen. Von der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung des Landes werden bei der Bewältigung dieser Herausforderungen wesentliche Beiträge erwartet. Sie sollen die Wettbewerbsfähigkeit beider Stadtgemeinden stärken, das Standortprofil im internationalen Kontext schärfen und zu einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur beitragen.

Ein besonderer Fokus richtet sich auf die Sicherung und vor allem auf die Neuschaffung von Dauerarbeitsplätzen. Darüber hinaus werden wichtige Impulse zur Verbesserung der betrieblichen Forschungsaktivitäten und zur Innovationsfähigkeit von Unternehmen erwartet. Vor diesem Hintergrund besteht ein hohes Interesse an den konkreten Umsetzungen und den Effekten der bremischen Wirtschaftspolitik und -förderung. Im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen hat das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) ausgesuchte Bereiche der kommunalen Wirtschaftsförderung im Land Bremen für den Zeitraum 2007 – 2014 analysiert. Hierzu gehören die politisch-rechtlichen Rahmensetzungen (Teil A), die einzelbetriebliche Förderung (Teil B) sowie die Entwicklung von Gewerbeflächen (Teil C) und die Erfolgskontrolle (Teil D).

Teil A setzt sich mit dem Handlungsrahmen der Wirtschaftspolitik und -förderung sowie ihrer Umsetzung im Land Bremen auseinander. Wirtschaftsförderung umfasst ein breites Spektrum an komplexen Aufgaben, die von einer Vielzahl staatlicher und privater Akteure übernommen werden. In Bremen sind dies u. a. die Wirtschaftsförderungsgesellschaften WFB und BIS, die Bremer Aufbaubank (BAB) sowie das Wirtschaftsressort (SWAH). Ihr Gestaltungs- und Handlungsspielraum wird erheblich durch Rahmensetzungen und Vorgaben der Europäischen Union und des Bundes geprägt. Sie sind – angesichts der anhaltenden Haushaltsnotlage – stark von der Bereitstellung finanzieller Mittel der EU und des Bundes abhängig.

Im Teil B wurden ausgesuchte Programme der einzelbetrieblichen Investitions- und Innovationsförderung in Bremen u. a. im Hinblick auf die Programmziele sowie die Angebots- und Nachfragerstruktur untersucht. Der Fokus wurde auf die zuwendungsstärksten Programme gelegt: das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP), das Programm zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) und das Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU).

Die Analysen der einzelnen Programme zeigen sehr differenzierte Ergebnisse. Insgesamt lässt sich festhalten, dass mit der Umstellung auf eine Darlehensförderung im LIP (und FEI) eine erhebliche Entlastung des Landeshaushalts sowie eine Verbesserung der Wirkungsquote der Förderung einherging. Gleichzeitig kam es im LIP zu einem deutlichen Rückgang der Förderintensität und damit der Bruttoeffekte, was die Anzahl der geförderten Unternehmen, der initiierten Investitionen und der geschaffenen Arbeitsplätze betrifft. Kriterien der „guten Arbeit“ und die Bonusförderung (Frauenarbeits- und Ausbildungsplätze) konnten somit kaum Wirkung entfalten. Zusätzlich hat sich die Effizienz der LIP-Förderung, gemessen an ihrer Hebelwirkung und der Zuwendungseffizienz (Kosten pro neu geschaffenen Arbeitsplatz) im Zeitablauf wieder deutlich abgeschwächt. Gleichzeitig ist die Inanspruchnahme der Förderung von Kleinen- und Kleinstunternehmen stark gesunken. Generell stellt sich die Frage, wie LIP als zentrales Landesprogramm zu Generierung von Beschäftigung und Investitionen im Land Bremen wieder mehr Wirkung entfalten kann.

In Teil C wurde das Thema der Gewerbeflächenentwicklung betrachtet. Hier wurde eine insgesamt positive Entwicklung, insbesondere in den profilierten Gewerbegebieten sowie um die bremischen Kompetenzbereiche und Cluster deutlich. Allerdings zeigte sich auch ein Spannungsfeld zwischen Flächennachfrage und regionalem Flächenangebot sowie der Vorhaltung einer bedarfsgerechten Dispositionsreserve auf. Zentrale Herausforderung wird es sein, Lösungen für den Flächenmangel in ›Boomgebieten‹ zu erarbeiten und gleichzeitig weniger attraktive Bestandsflächen marktfähig auszugestalten. Weiterhin zeigte sich, dass vor dem Hintergrund begrenzter Flächenreserven und Konkurrenzen (z. B. Wohnungsbau) sowie im Kontext begrenzter öffentlicher Mittel, Themen wie die regionale Koopera-

tion und die Einbindung privater Akteure in die Gewerbeflächenentwicklung stärker fokussiert werden müssen.

Teil D des Projektes widmet sich dem Thema der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung. Sie ist methodisch hoch anspruchsvoll und steht, was die Implementierung in der Praxis betrifft, häufig noch am Anfang. Vielfach mangelt es an einer Verknüpfung der Erfolgskontrolle mit klaren, transparenten und somit nachvollziehbaren Zielen. Dies gilt auch für Bremen. Die Wirtschaftspolitik des Landes zeichnet sich durch ein ausgeprägtes Controlling-System einzelner Förderprogramme und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit aus. Allerdings sind die politischen Zielvorgaben eher allgemein formuliert und nur selten mit konkreten und für Außenstehende überprüfbaren Zielzahlen verknüpft.

Abstract

Due to growing regional competition, the federal state of Bremen must face the challenge to attract business investments, as well as jobs and residents. Significant contributions are expected from Bremen's economic policy and business promotion activities in order to cope with these challenges. Such contributions should strengthen Bremen's competitiveness, define the city's profile and highlight its reputation on an international level, as well as contribute to a well-balanced economic structure.

The preservation of employment and above all, the generation of permanent jobs are essential tasks. Furthermore, vital incentives are expected to improve the innovative capability and research activities of companies. Against this background, there is major interest in the specific implementation and impact of Bremen's economic policy and business development activities. On behalf of the Bremen Chamber of Employees, the Institute for Labour and the Economy (iaw) analysed selected areas of municipal economic development in the period from 2007 to 2014. In particular, this includes the regulatory frameworks (Part A), the support of companies (Part B), as well as the development of industrial (commercial) parks (Part C) and the issue of success monitoring (Part D).

Part A discusses the regulatory frameworks of Bremen's economic policy and business promotion activities and their implementation. Economic promotion includes a broad range of complex and ambitious tasks, which are executed by a wide variety of public and private players. In Bremen the business development agencies WFB and BIS, the Bremer Aufbau-Bank (BAB) and the Ministry of Economic Affairs, Labour and Ports (SWAH), amongst others, hold significant positions. Their scope of action is significantly shaped by national regulations and guidelines of the European Union. Given the continuing budgetary crisis in Bremen, they are highly dependent on the provision of funding by the EU and the German government.

Part B analyses selected funding programs which aim to promote business investments and research activities of companies in Bremen. In particular, the analysis focuses on the specific program targets as well as on their supply and demand structure. First and foremost, the focus of interest was placed on the programs with the highest budgets: the program to promote business investments (LIP), the program to promote research, development and innovations (FEI) and the program to promote application-oriented research in the field of environmental technology (PFAU).

The results from each program vary. Overall, it can be seen that the shift in financial aids from grants to loans in the LIP (FEI) program(s) resulted in a significant financial discharge in the public budget and a greater impact of the spent means in these promotion programs. However, the results also reveal that as the amount of funding decreased, this caused the gross effects of funding to reduce, which include an overall decrease in number of companies supported, investments initiated and jobs generated. Therefore,

the criteria of “good work” and the bonus funding (funding for female jobs and company apprenticeships) barely made an impact. Furthermore, a decline in the efficiency of the LIP-promotion in recent years has been revealed. This is measured by a decrease in the leverage and efficiency of funding as the costs-per-job-ratio worsened and the initiated investments declined. In addition, the funding of small companies and microenterprises has decreased enormously. This then begs the question of how the LIP, as Bremen’s most important funding program, can increase its impact in generating employment and securing business investments in the federal state of Bremen.

Part C addresses the development of commercial parks. Overall, a positive development was observed. In particular, the prominent commercial parks and Bremen’s business cluster showed very positive tendencies. Despite this positive trend, an area of tension was identified between the regional demand for and the specific regional supply of commercial spaces. In this context, the issue of the appropriate amount of short-term available public space and new developments is central to the discussion. The crucial challenge here will be to find solutions to counteract the shortages of commercial spaces in “booming areas” to enhance their positive development and simultaneously find ways to improve less attractive commercial spaces in Bremen so that they are more marketable.

Moreover, it became apparent that issues such as regional cooperation and the involvement of private actors in the field of the development of commercial parks must be taken into greater account in the future. This is due to the shortages of public space (reserves), competition of use (for example the construction of residential buildings vs. commercial parks) and the limits of public financial means.

Part D of the project broaches the issue of the success monitoring in business development, which is very complex. Its implementation is still in its early days and requires improvement. A common problem is the non-existent or insufficient link between the target achievement control and comprehensible and transparent targets. This also applies to Bremen. On the one hand, Bremen puts significant effort into public relations and some of the federal state’s funding programs do have a sophisticated system in measuring success. On the other hand, policy goals are rather vague and are not often linked to target values, which are comprehensible and transparent for external parties, who are not involved in the management process.

Executive Summary

Das Land Bremen mit seinen beiden Städten Bremen und Bremerhaven muss sich einem stetig zunehmenden Standortwettbewerb um Ansiedlungen und Investitionen von Unternehmen und damit auch um Arbeitsplätze und Einwohner stellen. Von der Wirtschaftspolitik des Landes und von der kommunalen Wirtschaftsförderung in beiden Stadtgemeinden werden bei der Bewältigung dieser Herausforderungen wesentliche Beiträge erwartet.

Die Wirtschaftsförderung soll die regionale und städtische Wettbewerbsfähigkeit Bremens stärken, das Standortprofil im internationalen Wettbewerb schärfen, zu einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur beitragen sowie die Beschäftigungssituation quantitativ und qualitativ verbessern. Darüber hinaus werden wichtige Impulse zur Entwicklung von strukturschwachen Stadtteilen und Quartieren erwartet.

Ein zentrales Ziel und damit auch ein wesentlicher Erfolgsindikator der Wirtschaftsförderung ist die Sicherung und besonders die Schaffung neuer, zukunftssicherer Arbeitsplätze. Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitnehmerkammer Bremen 2014 das Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw) der Universität Bremen mit einem Forschungsvorhaben zur bremischen Wirtschaftsförderung beauftragt (Laufzeit 2014 – 2015). Das Ziel: den wirtschaftspolitischen Handlungsrahmen, die Zielsetzungen, die förderpolitischen Aktivitäten und v. a. die Wirkungen der kommunalen Wirtschaftsförderung in Bremen zu analysieren.

Verkürzt ging es um zwei zentrale Fragen:

- Wie funktioniert Wirtschaftsförderung in Bremen?
- Was leistet sie tatsächlich, insbesondere im Bereich Beschäftigung?

Das Vorhaben zielte ausdrücklich nicht auf eine Evaluation der bremischen Wirtschaftsförderung, sondern auf die Schaffung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit mit Blick auf die Ausgestaltung, Vergabep Praxis und den Effekten der Wirtschaftspolitik und -förderung im Land Bremen.

Bei der Interpretation der Ergebnisse und Empfehlungen gilt es, folgende Punkte zu berücksichtigen:

Der Analysezeitraum (2007 – 2014) orientiert sich an der damals zu Ende gehenden Programmlaufzeit und Förderperiode der Europäischen Union (2007 – 2013), die bis Mitte 2014 verlängert wurde. Angesichts der thematischen Breite und Komplexität kommunaler Wirtschaftsförderung konnten nur einige ausgewählte Teilbereiche näher betrachtet und diese Themen nicht allumfassend bearbeitet werden. Von daher können die bis 2014/15 ausgewiesenen Entwicklungen und Erkenntnisse – angesichts einer Vielzahl an Veränderungen bei politisch-rechtlichen Rahmensetzungen, Konjunkturverlauf, etc. – nicht linear weitergeführt werden. Einige der im Projekt formulierten Anregungen und Handlungsmöglichkeiten wurden bereits von der bremischen Wirtschaftspolitik und -förderung aufgenommen bzw. umgesetzt. Auch die Formulierungen zu einzelnen Gewerbeflächen und „aktuellen“ Ansiedlungen mögen bei Veröffentlichung dieses Berichts bereits teilweise überholt erscheinen.

Insgesamt betrachtet hat sich die bremische Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung nach ihrer grundlegenden Neuausrichtung im Jahr 2008 durchaus bewährt. Hierzu zählt zunächst die erfolgte Neuorganisation mit Blick auf die beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften WFB und BIS sowie die Bremer Aufbaubank (BAB). Ein weiterer wichtiger Punkt war eine strategische Bündelung von Förderprogrammen und Fördertatbeständen sowie die erfolgreiche, das heißt, in erster Linie haushaltsentlastende, Umstellung auf Darlehensförderung in der einzelbetrieblichen Förderung.

Nichtsdestotrotz zeigen die abnehmende Inanspruchnahme und Wirkung des zentralen Förderinstruments zur Generierung von Investitionen und Arbeitsplätzen (LIP) sowie die Flächenknappheit in erfolgreichen Gewerbegebieten weiteren Handlungsbedarf auf. Verbesserungspotenziale ergeben sich auch im Hinblick auf die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung.

Das neue politische Ziel (2015) und die aktuellen Herausforderungen einer „Wachsenden Stadt“ in Bremen und Bremerhaven erfordern auch von der Wirtschaftsförderung eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung ihrer Strategien und Maßnahmen.

Rahmensetzung und Handlungsrahmen

Der Handlungsrahmen und Gestaltungsspielraum der bremischen Wirtschaftspolitik und -förderung ist durch nationale und europäische Vorgaben sehr begrenzt. Die Wirtschaftspolitik des Landes ist angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage in einem hohen Maße von den förderpolitischen Rahmensetzungen und den finanziellen Zuwendungen der EU und des Bundes abhängig. Hierzu gehören im Beobachtungszeitraum der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mit rd. 142 Mio. EUR und die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) mit über 14 Mio. EUR (Bundesmittel).

Damit einher geht eine deutliche Erhöhung des Verwaltungsaufwands (Prüfung und Abwicklung) in der Abwicklung der Programme sowie eine Beschränkung landesspezifischer Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten, die mit einer ausschließlichen Verwendung von Landesmitteln möglich wären. Ein weiteres Spezifikum ist die differenzierte Fördergebietskulisse und ein Fördergefälle der Stadt Bremen zugunsten der umliegenden niedersächsischen Kommunen. In Zukunft dürfte angesichts einer erwarteten weiteren Absenkung europäischer Fondsmittel kaum mit einer Erhöhung des wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraums in Bremen zu rechnen sein.

Gewerbliche und einzelbetriebliche Förderung

Die kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen umfasst ein breites Spektrum an landesspezifischen Programmen und Instrumenten, um gewerbliche Investitionsvorhaben und betriebliche Innovationsaktivitäten zu unterstützen. Die Analyse konzentrierte sich auf die drei zuwendungsstärksten Landesprogramme: das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP), das Programm zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) und das Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU). Mit einem haushaltsrelevanten Finanzvolumen von zusammen rd. 80 Mio. EUR dürften alle drei Programme zwischen 2007 und 2014 mehr als 85 % aller bewilligten Finanzmittel in der einzelbetrieblichen Förderung auf sich vereinigen.

Gemeinsam ist allen untersuchten Landesprogrammen die Einbettung in übergreifende wirtschafts- und förderpolitische Strategien und Programme sowie den Handlungsrahmen des Landes Bremen. Hierzu gehören u. a. das Strukturkonzept Land Bremen, das Innovationsprogramm und die Clusterstrategie.

Vor diesem Hintergrund wurden LIP, FEI und PFAU verstärkt für eine aktive einzelbetriebliche Unterstützung in den drei bremischen Innovationsclustern (u. a. Windenergie und Maritime Wirtschaft) und acht Kompetenzfeldern (u. a. Gesundheitswirtschaft, IKT) genutzt. In FEI und PFAU erfolgte dies explizit durch clusterorientierte Ausschreibungen und Wettbewerbe. Für LIP lässt sich diese Ausrichtung anhand der geförderten Unternehmen u. a. mit Blick auf die Windenergiebranche aufzeigen.

Bei der Analyse und dem Vergleich der drei Programme gilt es allerdings die differenzierten Zielsetzungen und Zielgruppen, Fördervoraussetzungen und verfügbaren Finanzmittel zu berücksichtigen.

Einen zentralen Beitrag zur Generierung von Investitionen und damit zur Sicherung und Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze soll das LIP leisten. Im Jahr 2008 wurde das LIP im Rahmen einer tiefgreifenden Novellierung von einer Zuschuss- auf eine Darlehensförderung (zunächst begrenzt auf Landesmittel) umgestellt. Gleichzeitig wurde die Förderung stärker an neu zu schaffende Arbeitsplätze und regionalwirtschaftlich bedeutsame Vorhaben geknüpft. Mit der gezielten Modifizierung und Absenkung der Förderintensität konnte so das Ziel einer weitreichenden Entlastung des bremischen Haushaltes eindrucksvoll erreicht werden (von 28,92 Mio. EUR im Jahr 2007 auf 2,24 Mio. EUR 2014). Die Umstellung auf die

Darlehensförderung scheint geglückt, da mittlerweile ein Großteil der Förderfälle (rd. 80 %) über Darlehen vergeben werden.

Damit einher ging allerdings ein deutlicher Rückgang an Bruttoeffekten, was die Anzahl der geförderten Unternehmen, die Höhe der initiierten Investitionen und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen betrifft. Die neu eingeführten Kriterien der „guten Arbeit“ und auch die Bonusförderung (Frauenarbeits- und Ausbildungsplätze) konnten somit kaum Wirkung entfalten. Darüber hinaus haben sich die Anzahl und der Anteil von Kleinst- und Kleinunternehmen an der LIP-Förderung erheblich reduziert.

Der beobachtbare Rückgang an Anträgen und Förderungen lässt sich allerdings nicht nur auf die Reform des LIP zurückführen. Neben einer Sondersituation im Jahr 2007 sind konjunkturelle Einbrüche und Unsicherheiten sowie das anhaltend günstige Zinsniveau bei Fremdfinanzierungen mit verantwortlich für die Entwicklung innerhalb der LIP-Förderung.

Im Vergleich zur reinen Zuschussförderung hat sich die Effizienz der LIP-Förderung – gemessen an den Investitions- und Beschäftigungseffekten – zunächst deutlich erhöht. Die Hebelwirkung bzw. Wirkungsquote verdoppelte sich gegenüber den Jahren 2004 – 2007 im Beobachtungszeitraum auf 14,47 EUR je eingesetzten EUR der LIP-Förderung. Die Zuwendungseffizienz der LIP-Förderung, das heißt, die Kosten je neu geschaffenen Arbeitsplatz halbierten sich im gleichen Zeitraum auf knapp 17.000 EUR. Allerdings zeigt sich für den Zeitraum nach 2012 wieder eine deutliche Verringerung der Effizienz in der LIP-Förderung.

Insgesamt betrachtet waren die Investitions- und Beschäftigungseffekte der LIP-Förderung in den letzten Jahren rückläufig. Neben der erfolgreichen Entlastung des bremischen Haushaltes stellt sich die Frage, ob und wie das LIP als wesentliches Landesprogramm zu Generierung von Investitionen und Beschäftigung im Land Bremen wieder mehr Wirkung entfalten kann?

Die Programme FEI und PFAU zielen auf eine Aktivierung und Sicherung der betrieblichen Investitions- und Technologieentwicklung, u. a. im Bereich der Umweltforschung und -technik. Schwerpunkte sind die Vernetzung von Unternehmen mit bremischen Forschungseinrichtungen sowie die Förderung eines Wissenstransfers durch die Initiierung von Verbund- und Kooperationsprojekten. Eine Verbesserung der Beschäftigungssituation (hier: von qualifizierten bzw. hochwertigen Arbeitsplätzen) spielt in diesen Programmen eher eine untergeordnete Rolle, obwohl beide Programme zusammengenommen 2012/13 im Vergleich zu LIP mehr neue Arbeitsplätze schufen.

Zu Beginn des Jahres 2009 hat das Land Bremen seine Forschungs- und Innovationsförderung mit der FEI-Richtlinie auf eine neue Grundlage gestellt. Neben der Einbettung von neuen Förderinstrumenten (u. a. FuE-Leitprojekte und innovationsbasierte Dienstleistungen, IDL) war insbesondere die Umstellung der Förderpraxis auf eine Darlehensbasis eine zentrale Maßnahme: FuE-Vorhaben sollten vorrangig über zinsverbilligte Darlehen erfolgen.

In der Regel sind es die Kleinst- und Kleinunternehmen, die im Rahmen von einzelbetrieblichen Vorhaben unter die Darlehensförderung fallen. Dabei handelt es sich um markt- und anwendungsnahe Entwicklungsvorhaben. Es waren Verbundprojekte und Vorhaben zu den Bremer Clustern sowie mittlere bis größere Unternehmen, die vorrangig von der Beibehaltung der Zuschussförderung profitierten.

Ein mit dem LIP vergleichbarer Entwicklungsverlauf war bei FEI nach dem Inkrafttreten der neuen Richtlinie und Einführung einer Darlehensförderung ab 2009 nicht zu beobachten. Die Ursachen liegen in der Aufrechterhaltung der Förderintensität und in der Begrenzung der Darlehensförderung auf einzelbetriebliche FuE-Vorhaben. Markante Ausschläge bei den Förderzahlen nach oben sowie bei den gewährten Zuschüssen lassen sich auf technologie- und clusterbezogene Ausschreibungen der beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften zurückzuführen (z. B. Gesundheitswirtschaft, Windenergie).

Mit PFAU werden Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft sowie von Dienstleistern und Wissenschaft zur Entwicklung, Konstruktion und Erprobung von innovativen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen im Bereich Umwelt unterstützt. Es wird zwischen gewerblichen Pilotvorhaben und forschungsorientierten Verbundvorhaben zwischen Unternehmen und bremischen Forschungseinrichtungen unterschieden. Dabei geht es neben produktionsintegrierten Umweltschutztechniken um einen effizienten Einsatz von Ressourcen und um die Vermeidung bzw. Verminderung von Emissionen und Abfällen. Eine in Anlehnung an das LIP und FEI angestrebte Umstellung der Zuwendungspraxis auf Darlehen wurde erst Mitte 2017 umgesetzt.

Der Entwicklungsverlauf bei den Förderfällen und bei der Höhe der Zuwendungen folgte den Rahmenseetzungen durch EFRE-finanzierte Projektausschreibungen, Haushaltssperren des Landes oder der Verfügbarkeit von Sondermitteln. Seit 2011 hat die Inanspruchnahme von PFAU stark abgenommen, insbesondere in Bremerhaven.

Deutlich mehr als die Hälfte der bewilligten Anträge und Fördermittel verteilte sich auf die beiden Jahre 2007 und 2009. Hintergrund waren Ausschreibungen der WFB im Rahmen des EFRE-Programms u. a. zur Windenergie und zur Nanotechnologie sowie zu weiteren Themen in der Umweltinnovation. Nach dem Jahr 2009 war eine kontinuierliche Abnahme in der Inanspruchnahme von PFAU zu beobachten, insbesondere in Bremerhaven.

Etwas mehr als die Hälfte der PFAU-Förderung entfiel auf die Kleinst- und Kleinunternehmen. Auffällig ist der – im Vergleich zum FEI-Programm – mehr als doppelt so hohe Anteil an beteiligten großen und sehr großen Unternehmen.

Wie erwartet lagen die Investitions- und Beschäftigungseffekte der beiden Forschungs- und Innovationsprogramme deutlich unter denen von LIP. Mit einem eingesetzten Euro an Förderung konnte immerhin eine Hebelwirkung/Wirkungsquote von 2,45 (FEI) bzw. 2,09 EUR (PFAU) erreicht werden. Nach Einführung der Darlehensförderung ab 2008 wurden bei LIP 1.632 Arbeitsplätze neu geschaffen gegenüber 534 bei FEI und PFAU im gleichen Zeitraum. Demgegenüber lag die Höhe der eingesetzten Fördermittel pro Arbeitsplatz (Zuwendungseffizienz) u. a. angesichts der Höherqualifizierung bei beiden Forschungsprogrammen mit rd. 54.000 EUR (Grundlage Zuschüsse: 2008 – 2014) deutlich über dem Wert bei LIP mit 17.000 EUR.

Übergreifend lassen sich für die analysierten Programme folgende Rückschlüsse und Diskussionspunkte bündeln:

- Das Vergabe- und Entscheidungsverfahren erscheint – von außen betrachtet – bei den drei untersuchten Programmen nicht nur uneinheitlich, sondern auch zum Teil etwas intransparent. Nur für FEI existiert ein - an konkreten Bewertungskriterien orientiertes - formalisiertes Vergabeverfahren (Scoring-System). Das heißt, insbesondere bei LIP fehlt es an einem für Außenstehende nachvollziehbaren Antrags- und Vergabe- sowie Bewertungs- und Entscheidungsverfahren. Dabei gilt es abzuwägen zwischen der Gewährleistung einer sinnvollen Flexibilität in der einzelbetrieblichen Förderung und dem öffentlichen Interesse nachzuvollziehen, wie, warum und an wen öffentliche Finanzmittel vergeben werden.
- Die Einführung der Darlehensförderung in Bremen wird insgesamt als ein Erfolg betrachtet. Deutlich kritischer wird allerdings die Konzentration von Darlehen sowohl bei LIP als auch bei FEI auf Kleinst- und Kleinunternehmen gesehen. Hohe Zuwendungen wurden in Form von Zuschüssen weiterhin an große Unternehmen vergeben. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit den Darlehen und dem anhaltend niedrigen Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt empfiehlt sich eine wirtschaftspolitische und strategische Bewertung der Darlehensförderung. Ggf. ist eine flexible Anpassung der Darlehensförderung und der Förderkonditionen an die Bedürfnisse von KL/KU und an den Zinsmarkt erforderlich.

- Große Unternehmen profitieren im Vergleich zu den KMU relativ stark von den Zuwendungen und insbesondere von den Zuschüssen. Alle Programme stellen in ihren Richtlinien aber eine vorrangige Förderung von KMU heraus. Ein Ausschluss von großen Unternehmen wird seitens der bremischen Wirtschaftspolitik i. d. R. mit dem Verweis auf die Notwendigkeit (Forschungsförderung: FEI) und den erzielten Effekten (LIP) abgelehnt. Inwieweit lässt sich die kritisierte Förderung von größeren Unternehmen (Mitnahmeeffekte) rechtfertigen? Mithilfe einer eigenen Untersuchung ließen sich zu den verschiedenen Effekten der Förderung von GU (u. a. Investitionen, Beschäftigung, Innovation) Aussagen machen und Schlussfolgerungen zur weiteren Ausgestaltung der Förderung ziehen.

Gewerbeflächenentwicklung

In Teil C wurde das Thema der Gewerbeflächenentwicklung zwischen 2007 – 2014 betrachtet. Hier zeigte sich ein insgesamt positives Bild, insbesondere im Hinblick auf die Flächenentwicklung um die bremischen Kompetenzbereiche und Cluster. Vor allem in der Stadt Bremen waren und sind Flächen um Kristallisationspunkte wie den Flughafen (Airport-Stadt) oder Mercedes Benz (Hansalinie) von einer hohen Entwicklungsdynamik gekennzeichnet. In der Stadtgemeinde Bremen stieg die Nachfrage nach Gewerbeflächen in den letzten Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder deutlich an. Die Beschäftigungs- und Investitionseffekte konnten gegenüber den Vorjahren deutlich gesteigert werden. Gleichzeitig bestehen Flächenreserven in Gewerbegebieten mit weniger attraktiver Lagegunst und einer deutlich geringeren Entwicklungsdynamik.

In diesem Spannungsfeld zwischen regionaler Nachfrage und Flächenangebot erwies sich die Diskussion um die Vorhaltung einer adäquaten Dispositionsreserve als wichtiger Aspekt. Denn in der Stadt Bremen besteht die weiche Zielstellung, die Dispositionsreserve der gewerblichen Flächen auf max. 100 ha zu begrenzen. Hierdurch sollten kommunale Kosten (Bewirtschaftung aufbereiteter Flächen) gesenkt und gleichzeitig ein ausreichender Handlungsspielraum für die Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung gewährleistet werden. Im Hinblick auf die „Moderation am Markt“ ist diese Zielsetzung allerdings problematisch, da die Statistik der Dispositionsreserve in ihrer aktuellen Form keine ausreichenden Schlüsse über Bedarfe der Flächenentwicklung in einzelnen Branchen oder Aussagen über ihre generelle Marktfähigkeit (z. B. Altlasten, temporäre Belegung durch Geflüchtete) zulässt. Eine Ausdifferenzierung der Statistik im Hinblick auf Flächenzuschnitte und branchenspezifische Anforderungen wäre daher ein Vorschlag, um Erschließungsbedarfe auch außerhalb der operativen Ebene leichter sichtbar/vermittelbar machen und die „Moderation am Markt“ in Konfliktfällen zwischen Gewerbeflächenentwicklung anderweitigen Nutzungen sowie Anwohnerinteressen erleichtern. Es ist demnach eine stärkere qualitative Unterlegung der Dispositionsreserve erforderlich.

Zudem ist es von hoher Relevanz Lösungen für den erheblichen Flächenmangel in „Boomgebieten“ (zum Beispiel Airport-Stadt) zu erarbeiten, um die Stärken Bremens im Hinblick auf die Ansiedlung/Bestandspflege und damit auf die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen optimal auszunutzen. Dies gilt auch für Flächenknappheiten im innerstädtischen Bereich Bremerhavens. Gleichzeitig müssen auch die weniger attraktiven Bestandsflächen in anderen Gewerbegebieten marktfähig ausgestellt werden, um einer regional heterogenen Entwicklung entgegenzuwirken. Weiterhin zeigte sich, dass vor dem Hintergrund begrenzter Flächenreserven und Konkurrenzen (Wohnungsbau im Kontext der „Wachsenden Stadt“) sowie vor dem Hintergrund sinkender öffentlicher Mittel, Themen wie die regionale Kooperation (Beispiel Gewerbegebiet Achim-West) und die Einbindung privater Akteure in die Gewerbeflächenentwicklung stärker fokussiert werden müssen.

Das Beispiel der Hansalinie zeigt ferner, dass eine vorausschauendere Gewerbeflächenplanung erforderlich ist. Denn notwendige Maßnahmen zur Erschließung wurden in der Hansalinie nicht proaktiv bzw. zu spät eingeleitet, sodass derzeit und bis zur Fertigstellung der Erschließung des ersten Bauabschnitts der

2. Baustufe (2016/2017) Unternehmen mit Bedarf nach größeren, zusammenhängenden Flächen abgewiesen werden müssen.

Erfolgskontrolle

Die Aufgabe der Wirtschaftsförderung ist keine Pflichtaufgabe, sondern eine freiwillige kommunale Aufgabe. Daher sind die Akteure mit der Anforderung konfrontiert, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen und somit den Nutzen der verausgabten Mittel zu legitimieren. Aus diesem Grund hat sich das Vorhaben auch dem Thema der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung gewidmet. Im Rahmen dessen wurden die theoretischen Grundlagen der Erfolgskontrolle dargelegt und unterschiedliche Ansätze und Methoden zu ihrer Durchführung aufgezeigt. Zudem wurden die wesentlichen Probleme und Einschränkungen dargestellt, welche die Durchführung der Erfolgskontrolle erschweren. Im Weiteren wurde die Praxis der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung in ausgewählten Vergleichsstädten und insbesondere in den bremischen Stadtgemeinden behandelt.

Die Auseinandersetzung mit diesem Themengebiet hat gezeigt, dass die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung einerseits aufgrund der Komplexität der Prozesse methodisch hoch anspruchsvoll ist und andererseits, dass ihre fachgerechte Implementierung in der Praxis noch ganz am Anfang steht. Idealerweise umfasst eine Erfolgskontrolle eine Zielerreichungs- bzw. Ergebniskontrolle, eine Vollzugskontrolle, eine Bedingungskontrolle und eine Wirkungskontrolle. Eine besondere und zentrale Herausforderung innerhalb der Erfolgskontrolle ist dabei die Ermittlung eines Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs zwischen dem Einsatz einer bestimmten Maßnahme und dem Erreichen eines bestimmten Zielniveaus (Wirkungskontrolle). Hierbei existieren verschiedene – bislang ungelöste – methodische Probleme.

Das, was viele deutsche Kommunen allerdings unter einer Erfolgskontrolle verstehen, wird den wissenschaftlichen Anforderungen an eine aussagekräftige Erfolgskontrolle kaum gerecht. Die meisten Kommunen nutzen die sog. „klassischen Erfolgsindikatoren“ (z. B. gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze, Neuansiedlungen, vermarktete Gewerbeflächen oder ausgelöste Investitionen), um die Erfolge von Wirtschaftsförderung zu belegen und ignorieren dabei methodische Schwierigkeiten. Ihre Aussagekraft ist zum Teil sehr begrenzt. Erhobene Daten werden häufig nicht in Bezug zu klaren, transparenten und nachvollziehbaren Zielvorgaben gesetzt, die für eine sinnvolle Interpretation und Vermittelbarkeit der Erfolgskontrolle notwendig wären und die seitens der Politik formuliert werden müssten. Stattdessen entstehen „Zahlenfriedhöfe“, die dazu dienen, die Arbeit der Wirtschaftsförderer und den damit verbundenen Einsatz öffentlicher Mittel zu rechtfertigen. Dies wurde auch durch Gespräche mit mehreren Experten aus Theorie und Praxis bestätigt. Neben methodischen Mängeln ist die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung teilweise auch losgelöst von der sozioökonomischen Entwicklung am Standort (Brutto-Netto-Problem).

Die Erfolgskontrolle in Bremen zeichnet sich durch ein ausgeprägtes Controlling-System einzelner Förderprogramme einerseits, sowie eine intensive Pressearbeit mit den Ergebnissen klassischer Erfolgsindikatoren andererseits aus. Hierzu gibt es eine Vielzahl an inhaltlich umfassenden Einzelunterlagen (Strategien, Programme, Controlling-Berichte der Wirtschaftsförderungsgesellschaften und Senatsressorts), in denen diverse Informationen und Daten bereitgestellt sowie Handlungsstrategien, Ziele und Kontexte erläutert werden. Diese sind allerdings für den interessierten Bürger, Politiker oder Wissenschaftler zum Teil nur mit enormem Aufwand zu recherchieren bzw. zu verarbeiten. Die zentrale Bereitstellung von Jahres- und Controlling-Berichten sowie maßgebenden Deputationsvorlagen in den einzelnen Themenbereichen würde zunächst eine schnelle zugängliche und umfassende Informationsbereitstellung (Zugangsgerechtigkeit) und somit die Qualifizierung von Entscheidungsträgern und Bürgern außerhalb der operativen Ebene ermöglichen. Ein genereller Anpassungspunkt der Wirtschaftspolitik und -förderung bezieht sich hierbei allerdings auf die Vereinfachung der Bereitstellung von Informationen zu zentralen Zielen, Maßnahmen der Wirtschaftspolitik und -förderung sowie den Kennzahlen zu deren Evaluierung. Ein weiterführender Schritt, um auch die Verarbeitung der Informationen zu vereinfachen,

wäre die Implementierung eines Monitorings mit ausgewählten Kennzahlen, in dem die wesentlichen Daten einzelner Aufgabebereiche der Wirtschaftspolitik und -förderung gebündelt und im zeitlichen Querschnitt bereitgestellt werden, eine Option.

Zudem gilt auch für Bremen: Politische Zielvorgaben sind eher allgemein formuliert, auf eine Vielzahl an einzelnen Programmen verteilt und nur selten mit konkreten und für Außenstehende überprüfbar Zielzahlen verknüpft. Die Herausforderung besteht aus unserer Sicht darin, transparente Zielvorgaben im Rahmen eines Systems wirkungsorientierter Steuerung für die Wirtschaftsförderung in Bremen zu entwickeln und regelmäßig zu überprüfen.

Neben der Ausformulierung von Zielen und der Zuordnung von geeigneten Indikatoren wären weitere Ansatzpunkte:

- quantitative Zielwerte für einzelne Bereiche anhand von mittelfristigen Durchschnittswerten (unter Berücksichtigung von Extremen Abweichungen) festzulegen (Transparenz, Nachvollziehbarkeit),
- eine Präzisierung und Vereinheitlichung unklar definierter Indikatoren vorzunehmen (Genauigkeit der Messung),
- diverse Indikatoren um eine qualitative Dimension zu erweitern, z. B. Ansiedlungsstatistiken (Arten, Größe und Branche von Unternehmen, Nachhaltigkeit, Neuansiedlung vs. Verlagerung) oder Gewerbeflächenvermarktung (Vermarktung auf privaten Flächen, nicht bediente Anfragen etc.),
- durch mehr Unternehmensbefragungen die Kundenperspektive stärker in die Erfolgskontrolle einzubeziehen (z. B. in Zusammenarbeit mit Handelskammer und Handwerkskammer)
- und die sozioökonomische Entwicklung (amtliche Statistiken) am Standort zu berücksichtigen.

Dies gilt nicht nur für die bremischen Stadtgemeinden, sondern auch für viele anderen Kommunen.

Aufgrund der stark clusterorientierten Wirtschaftsförderung in Bremen wäre vor Ort zudem die Anwendung des Verfahrens der Clusteranalyse (Shift Share Analyse) eine Option, um die standort-spezifische Entwicklung der bremischen Kompetenzbereiche besser einschätzen zu können.

Inhaltsverzeichnis

Teil A: Handlungsrahmen und Grundlagen der kommunalen Wirtschaftsförderung in Bremen	1 - 116
Teil B: Entwicklung der gewerblichen bzw. einzelbetrieblichen Förderung in Bremen	117 - 204
Teil C: Gewerbeflächenentwicklung und Wirtschaftsförderung im Bundesland Bremen.....	205 - 282
Teil D: Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung	283 – 326
Abkürzungsverzeichnis	327 – 328

Handlungsrahmen und Grundlagen der kommunalen Wirtschaftsförderung in Bremen (2007 – 2014)

Teil A

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	2
1 EINFÜHRUNG	7
2 ZIELE, AUFGABEN UND INSTRUMENTE DER KOMMUNALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	7
2.1 Ziele und Ausrichtung der Wirtschaftsförderung.....	7
2.1.1 Zielsetzungen	7
2.1.2 Ausrichtung und Herausforderungen	10
2.2 Themenfelder und Aufgaben der Wirtschaftsförderung.....	11
2.2.1 Einführung	11
2.2.2 Klassische Aufgaben der Wirtschaftsförderung.....	14
2.2.2.1 Ansiedlungsförderung.....	15
2.2.2.2 Bestandspflege	18
2.2.2.3 Gründungsförderung	20
2.2.3 „Neue“ / erweiterte Aufgaben der Wirtschaftsförderung	21
2.2.3.1 Qualitatives Flächenmanagement.....	22
2.2.3.2 Kernkompetenzen des Standorts herausarbeiten und fördern.....	22
2.2.3.3 Netzwerk-, Innovations-, und Clustermanagement.....	22
2.2.3.4 Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	25
2.3 Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung.....	26
2.4 Zusammenfassung.....	31
3 HANDLUNGSRAHMEN DER WIRTSCHAFTSPOLITIK UND KOMMUNALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN BREMEN	33
3.1 Europäische Union	33
3.1.1 Europäisches Wettbewerbs- und Beihilferecht	33
3.1.2 Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik (EFRE)	36
3.1.2.1 Land Bremen – EFRE Programm 2007 – 2013/14	37
3.1.2.2 Einsatz von EFRE in Bremen ab 2014/15.....	42
3.2 Bundesebene	45
3.2.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) .	45
3.2.1.1 GRW 2007 bis 2013/14	46
3.2.1.2 GRW 2014/15 bis 2020	49
3.2.2 Konjunkturpakete I und II	51
3.3 Landesebene – Bremen	53
3.3.1 Neuausrichtung der Organisationsstruktur und Förderprogramme.....	53
3.3.2 Das Strukturkonzept 2015.....	55
3.3.3 Das Strukturkonzept 2020.....	60
3.4 Zusammenfassung und Fazit.....	64
4 AUSGESTALTUNG DER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IN BREMEN	65

4.1 Einzelbetriebliche Förderung – Programme in Bremen.....	65
4.1.1 Zuwendungsarten und Finanzmittel	70
4.1.2 Vergabekriterien	75
4.1.3 Exkurs: Diskussion Kriterien der „Guten Arbeit“ in der Bremer Wirtschafts förderung.....	77
4.2 Wirtschaftsnahe Infrastruktur / Gewerbeflächen - Programme in Bremen.....	80
4.2.1 Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen	80
4.2.2. Gewerbeflächenentwicklung in Bremerhaven.....	85
5 ORGANISATION UND AKTEURE DER KOMMUNALEN WIRTSCHAFTS FÖRDERUNG IM BUNDESLAND BREMEN	87
5.1 Organisationsformen und Akteure der kommunalen Wirtschaftsförderung.....	87
5.2 Die Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderung im Bundesland Bremen	89
5.2.1 Einführung	89
5.2.2 Die verschiedenen Ebenen der Wirtschaftsförderung in Bremen.....	93
6. LITERATURVERZEICHNIS	104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zielebenen der Wirtschaftsförderung	8
Abbildung 2: Themenfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung	13
Abbildung 3: Standortverlagerungen in Deutschland nach räumlichen Einheiten	15
Abbildung 4: Unternehmensansiedlungen nach Distanz. Kleine Kommunen und Oberzentren im Vergleich (2014)	16
Abbildung 5: Bedeutung von Kommunikationskanälen im Rahmen der Ansiedlungsförderung.....	17
Abbildung 6: Thematische Ausrichtung der Cluster in Deutschland	25
Abbildung 7: Zielsystem, Prioritätenachse und Förderbereich des Bremer EFRE-Programms (2007 – 2013).....	39
Abbildung 8: Programmstruktur EFRE 2014 – 2020 (Land Bremen).....	44
Abbildung 9: Organisation der Wirtschaftsförderung im Land Bremen: Stand Juni 2016	91
Abbildung 10: Organisation der Wirtschaftsförderung im Land Bremen: Stand Juni 2016	92
Abbildung 11: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Rahmensezung und Finanzierung	93
Abbildung 12: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Umsetzung.....	95
Abbildung 13: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Kapitalbereitstellung	97
Abbildung 14: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Beratung, Koordinierung und Information	99
Abbildung 15: Das B.E.G.IN-Netzwerk (Stand 12.05.2016).....	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Klassische und „neue“/erweiterte Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung....	12
Tabelle 2: Wichtigste Themen der kommunalen Wirtschaftsförderung nach Einwohnerklassen... 14	14
Tabelle 3: Übersicht: Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung.....	26
Tabelle 4: Kriterien KMU nach AGVO, 2008.....	35
Tabelle 5: Finanzielle Ausstattung der EU-Strukturfonds für das Land Bremen (2000 – 2020)	38
Tabelle 6: Finanzierungsplan des EFRE-Programms Bremen 2007 – 2013 (Stand 2007).....	40
Tabelle 7: Indikativer EFRE-Finanzmittelansatz für die Förderperiode 2007-2013.....	41
Tabelle 8: Gewerbliche Investitionsförderung – Höchstfördersätze (2007-2013).....	48
Tabelle 9: Gewerbliche Investitionsförderung – Höchstfördersätze (2014-2020).....	49
Tabelle 10: Geplante Verteilung der Finanzmittel aus dem Konjunkturpaket II im Land Bremen (Stand 17. März 2009)	52
Tabelle 11: Leitlinien und Zielsetzungen der Bremer Wirtschaftspolitik/Strukturkonzept 2015.....	55
Tabelle 12: Leitlinien des Strukturkonzepts 2020	62
Tabelle 13: Übersicht der untersuchten Förderprogramme und Instrumente.....	66
Tabelle 14: Übersicht der untersuchten Programme und Instrumente	67
Tabelle 15: Aufteilung der bewilligten Mittel des SWAH und SUBV zwischen Bremen und Bremerhaven im Zeitraum zwischen 2007 und 2014.....	71
Tabelle 16: Bewilligte Zuschüsse und Arbeitsplatzwirkung in den Programm LIP, FEI, PFAU (2007-2014).....	73
Tabelle 17: Bewilligten Darlehen und Arbeitsplatzwirkung der Programme LIP, FEI, PFAU (2007-2014).....	74

Tabelle 18: Kriterien „Guter Arbeit“ in der Vergabepraxis des LIP 2014	81
Tabelle 19: Leitlinien der Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Bremen (GEP 2020)	83
Tabelle 20: Schwerpunktprojekte der Gewerbeflächenentwicklung IFP 2010/GEP 2020.....	84
Tabelle 21: Zentrale wirtschaftspolitische Aktivitäten im Fischereihafen (Masterplan Fischerhafen)	85
Tabelle 22: Gewerbegebiete in Bremerhaven.....	86
Tabelle 23: Akteure und Aufgaben der Wirtschaftsförderung im Land Bremen	90
Tabelle 24: Ausgewählte Kennzahlen der WFB und BIS 2011/2012	96

Kartenverzeichnis

Karte 1: Fördergebietskulissen der EU-Strukturpolitik in Deutschland (2007 – 2020)	38
Karte 2: GRW-Fördergebiet in Bremen und Bremerhaven (2007–2013/14)	46
Karte 3: GRW-Fördergebiet in Niedersachsen (2007-2013/14)	47
Karte 4: GRW-Fördergebiet in Bremen und Bremerhaven (2014-2020).....	50
Karte 5: GRW-Fördergebiet in Niedersachsen (2014-2020)	51

1 Einführung

Kommunale Wirtschaftsförderung ist in die wirtschaftspolitische Rahmen- und Zielsetzung von Europäischer Union, Bund und Länder eingebettet. Teil A des Berichts zielt auf eine fundierte Übersicht zum Handlungsrahmen, den förderpolitischen Grundlagen und Zielsetzungen der kommunalen Wirtschaftsförderung im Land Bremen. Hierfür werden in Kapitel 2 zunächst die Grundlagen der kommunalen Wirtschaftsförderung (allgemeine Ziele, Rahmenbedingungen, Aufgaben und Instrumente) gebündelt aufbereitet. Kapitel 3 analysiert den landesspezifischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Wirtschaftspolitik und -förderung mit Blick auf die rechtlichen und förderpolitischen Rahmenseetzungen von EU und Bund. In Kapitel 4 werden die landesspezifischen Förderprogramme, Maßnahmen und Instrumente für die einzelbetriebliche Förderung und die Gewerbeflächenpolitik kurz aufbereitet. Die Organisationsstruktur der Wirtschaftspolitik und -förderung im Land Bremen und den beiden Stadtgemeinden steht im Mittelpunkt des abschließenden Kapitels 5.

2 Ziele, Aufgaben und Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung

In diesem Kapitel werden die Ziele (2.1) und Aufgaben (2.2) der kommunalen Wirtschaftsförderung sowie die Instrumente (2.3) zu deren Umsetzung erläutert.

2.1 Ziele und Ausrichtung der Wirtschaftsförderung

2.1.1 Zielsetzungen

Eingebettet in den wirtschaftspolitischen Handlungsrahmen von EU, Bund und Ländern¹ (siehe Kap. 3) werden mit der kommunalen Wirtschaftsförderung vielfältige Zielsetzungen verknüpft. Sie soll die regionale und städtische Wettbewerbsfähigkeit stärken, das Standortprofil im internationalen Wettbewerb schärfen, zu einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur beitragen und die Beschäftigungssituation quantitativ (Beschäftigungsentwicklung) und qualitativ (Art der Beschäftigung/Beschäftigungsverhältnisse) verbessern. Darüber hinaus werden wichtige Impulse zur Entwicklung von strukturschwachen Teilräumen u. a. von Stadtteilen und Quartieren erwartet (vgl. Difu 2013, Funk 2003; Korn et al. 2010; SWH 2010b).

Die verschiedenen Ziele der kommunalen Wirtschaftsförderung lassen sich anhand eines Zielsystems unterscheiden (siehe Abbildung 1). Das wohlfahrtsbezogene Hauptziel und die vier Primärziele sind von lokalen Spezifika unabhängige Ziele und besitzen daher eine allgemeine Gültigkeit. Hiervon lassen sich konkrete, d. h., standortspezifische Zielsetzungen ableiten. Die Ausformulierung von sekundären und kommunalen Zielen erfolgt in Abhängigkeit von der lokalen Ausgangs- und Problemlage (vgl. Ackermann 2012).

¹ EU: EU2020 Strategie /Lissabonstrategie; EU Kohäsions- und Strukturpolitik (Nischwitz 2012; SWH 2007; SWAH 2014h).

Bund: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW, Dt. Bundestag 2009; BMWi 2015a)

Bremen: Strukturkonzept Land Bremen 2015 (SWH 2008b; 2010b) und 2020 (SWAH 2014e).

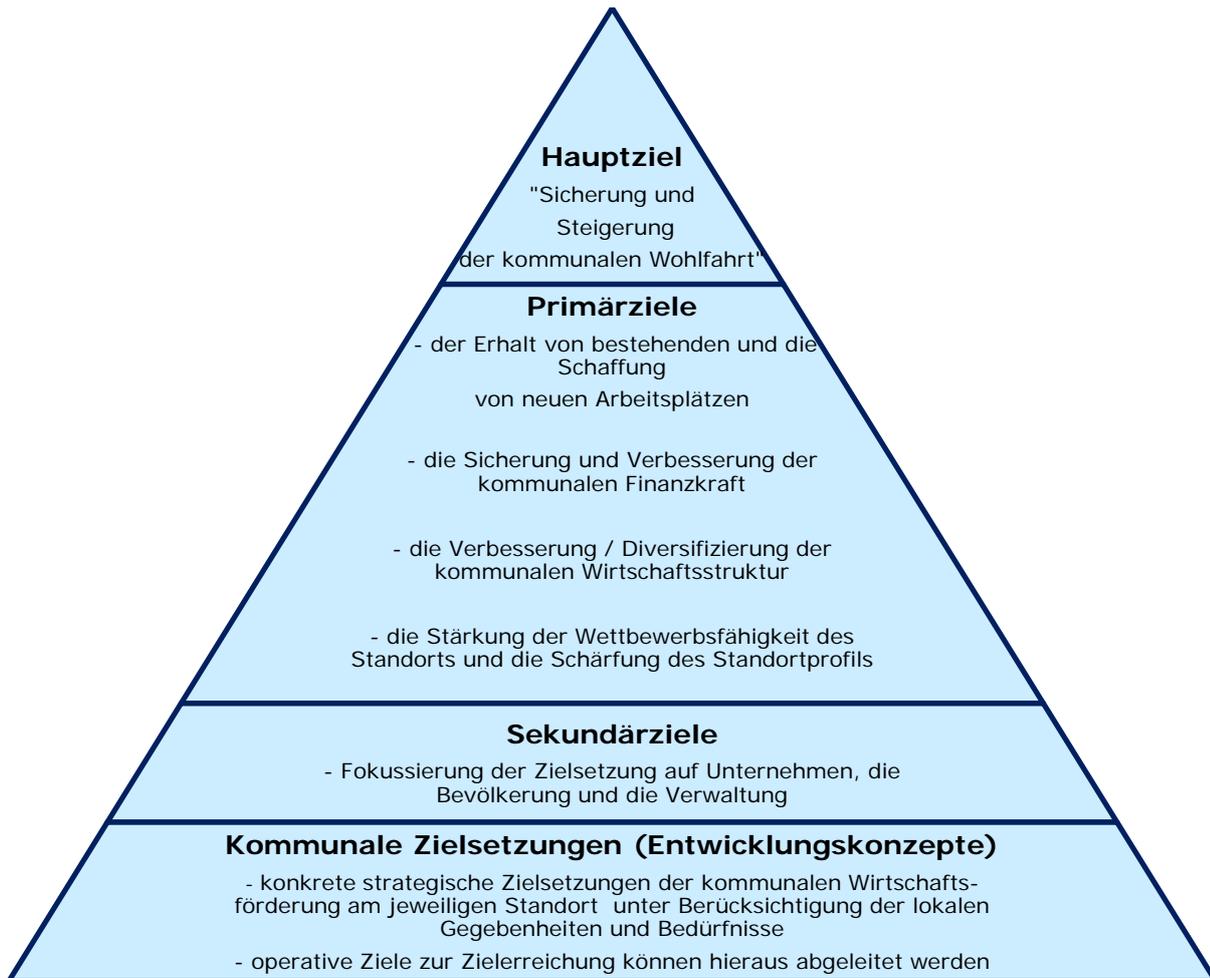


Abbildung 1: Zielebenen der Wirtschaftsförderung

Quellen: Eigene Darstellung nach Ackermann (2012); Dallmann, Richter (2012); Kruse, Hogrebe (2013); Reschl, Rogg (2003)

Hauptziel

Das allgemeine Hauptziel der kommunalen Wirtschaftsförderung ist die „Sicherung und Steigerung des wirtschaftlichen und sozialen Wohls, d. h., der Erwerbsgrundlagen und des Lebensstandards der kommunalen Einwohner, die Zukunftssicherung gemeindlichen Lebens durch eine umfassend verstandene Daseinsvorsorge“ (Schubert 1998: 40, zitiert in Ackermann 2012: 61) und leitet sich aus der Gemeindeordnung ab. Die Wirtschaftsförderung ist damit Teil der kommunalen Daseinsvorsorge (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Primärziele

Im Hinblick auf die Erfüllung des Hauptziels werden in der Literatur (vgl. Boyken 2002; Cortrie 2009; Dallmann, Richter 2012; Kruse, Hogrebe 2013; Korn 2010) drei primäre Ziele benannt:

- der Erhalt von bestehenden und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen
- die Sicherung und Verbesserung der kommunalen Finanzkraft
- die Verbesserung/Diversifizierung der kommunalen Wirtschaftsstruktur.

Hinzu kommen die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts sowie die Schärfung des Standortprofils im internationalen Wettbewerb sind Ziele (vgl. Deutscher Städtetag 2012; Korn et. al 2010; Reschl, Rogg 2003).

Die beschäftigungspolitischen Ziele haben i. d. R. die höchste Priorität. Da durch das entstehende Einkommen und die damit einhergehende Verbesserung der individuellen Lebensqualität und auch der sozialen Wohlfahrt dem allgemeinen Hauptziel der kommunalen Wirtschaftsförderung am ehesten entsprechen werden kann (vgl. Cortrie 2009).

Sekundärziele

In einer weiteren Differenzierung lassen sich sekundäre Ziele ableiten. Diese können direkt von der kommunalen Wirtschaftsförderung beeinflusst werden. Eine Unterscheidung erfolgt mit Blick auf die drei Zielgruppen (vgl. Ackermann 2012):

- Unternehmen
- Bevölkerung
- Verwaltung.

Betriebsbezogene Ziele sind auf die Verbesserung der lokalen Standortfaktoren sowie den Abbau von Entwicklungshemmnissen und somit den Erhalt des Unternehmensbestands bzw. die Ansiedlung neuer Betriebe in der Kommune ausgerichtet. Ziele, die ihren Fokus auf Bevölkerung setzen, konzentrieren sich auf den Erhalt des lokalen Arbeitskräftepotenzials, z. B. die Bindung der erwerbstätigen Einwohner an den Standort oder die Ansiedlung neuer Arbeitskräfte. Zu den Zielen, die an die Verwaltung adressiert sind, zählen vor allem die Sicherung und Verbesserung der eigenen Finanzkraft und die Senkung von kommunalen Ausgaben.

Die Sekundärziele sind allerdings nicht einseitig auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet, sondern untereinander verflochten (vgl. Ackermann 2012).

Kommunale Zielsetzungen

Anhand der Sekundärziele können konkrete strategische Zielsetzungen für die kommunale Wirtschaftsförderung definiert werden. Sie besitzen den Charakter von Entwicklungsleitlinien (Leitbildern) und manifestieren sich u. a. in lokalen Entwicklungskonzepten einer Kommune (vgl. Dallmann, Richter 2012). Leitbilder orientieren sich an den Potenzialen und Schwächen eines Standorts. Sie sind somit ein wichtiges und notwendiges Element, um lokale bedeutsame Handlungsansätze zu identifizieren und öffentliche Mittel zielgerichtet und möglichst effektiv einsetzen zu können (vgl. Bornemann, Koch 2006).

Die Definition von konkreten Zielen ist die Grundlage für die Messung des Erfolgs der wirtschaftsfördernden Maßnahmen (siehe Teil D). Daher müssen Ziele präzise operationalisiert werden und quantifizierbar sein, um später den Grad der Zielerreichung (z. B. Neuansiedlung von Unternehmen) messen zu können (vgl. Ackermann 2012).

Operative Ziele

Aus den kommunalen Entwicklungszielen können schließlich konkrete Handlungen zur Zielerreichung abgeleitet werden. So lässt sich z. B. im Aufgabenfeld Beratung/Dienstleistung (siehe Kap. 2.3.6) eine bestimmte Anzahl an Unternehmensbesuchen pro Jahr oder die Bereitstellung von spezifischen Standortinformationen (vgl. Kruse, Högbe 2013) vorgeben.

2.1.2 Ausrichtung und Herausforderungen

Angesichts dieses umfassenden Zielkatalogs wird ersichtlich, warum die Wirtschaftsförderung zu den Kernbereichen städtischer Politik gehört, auch wenn sie nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben zählt. In welcher Organisationsform und mit welchem Ressourceneinsatz kommunale Wirtschaftsförderung betrieben wird, obliegt den einzelnen Städten und Gemeinden (siehe Kap. 5).

Kommunale Wirtschaftsförderung kann sektoral oder branchenbezogen ausgerichtet sein (z. B. Maritime Wirtschaft, Windenergie) und als regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik fungieren (z. B. wirtschaftsnahe Infrastruktur). Weitere Ansatzpunkte sind Fördermaßnahmen für bestimmte Unternehmensgruppen oder für wirtschaftliche Tätigkeiten (z. B. Existenzgründung, Forschung und Entwicklung, betriebliche Ausbildung).

Die Aufgaben und die Ausrichtungen der kommunalen Wirtschaftsförderung unterliegen einem stetigen Wandel. Mit Blick auf sich verändernde sozioökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen sind die förderpolitischen Strategien, Programme, Instrumente und Aktivitäten auf den verschiedenen politischen Ebenen immer wieder zu überprüfen und anzupassen. So hat das Land Bremen im Jahr 2008 seine Wirtschaftspolitik und -förderung grundlegend neu ausgerichtet. Der entsprechende Orientierungsrahmen „*Strukturkonzept Land Bremen 2015*“ (vgl. SWH 2008b) ist seitdem in etlichen Fachprogrammen und Konzepten aufgegriffen, konkretisiert und umgesetzt worden (siehe Kap. 3.3). Mit Blick auf das Jahr 2020 und neuen Herausforderungen hat das Wirtschaftsressort Anfang Februar 2014 das neue „*Strukturkonzept Land Bremen 2020*“ vorgelegt (vgl. SWAH 2014e).

Veränderte Anforderungen an die öffentliche Bereitstellung von wirtschaftsnaher Infrastruktur, unternehmensbezogenen Dienstleistungen und Förderangeboten ergeben sich aus folgenden generellen Entwicklungstrends (vgl. Difu 2013; Jung 2007; Korn et al 2010):

- anhaltend knappe finanzielle und personelle Ressourcen der öffentlichen Hand
- dynamischer ökonomischer Strukturwandel
- Wirtschafts- und Finanzkrise (2008 – 2010)
- fortschreitende Globalisierung (Produktion, Kapital- und Gütermärkte)
- demografischer Wandel (Wanderung, rückläufige Geburtenzahlen)
- zunehmender Fachkräftebedarf
- anhaltende Arbeitslosigkeit.

2.2 Themenfelder und Aufgaben der Wirtschaftsförderung

Im Folgenden werden die wichtigsten Themenfelder und Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung kurz vorgestellt (Kap. 2.2.1) und differenziert nach klassischen und „neuen“ Aufgaben detaillierter betrachtet (Kap. 2.2.2).

2.2.1 Einführung

Die klassische Wirtschaftsförderung unterstützt in einer „Einzelfallbetrachtung“ Unternehmen/Betriebe vor Ort in unterschiedlichen Entwicklungsphasen: Existenzgründung, Bestandssicherung, Unternehmensnachfolge, Weiterentwicklung und Neuansiedlung. Hierbei kommen verschiedene Zuwendungsarten zum Einsatz. Das sind Zuschüsse, Beteiligungen, Darlehen, Bürgschaften und Garantien. Weitere Themenfelder sind die Erbringung unternehmensbezogener Dienstleistungen (u. a. Durchführung von Messen, Marketing, Qualifizierung) und die Bereitstellung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur.

Im Einzelnen agiert die Wirtschaftsförderung innerhalb verschiedener Aufgaben und Themenfelder (Difu 2013; Funk 2013; Jung 2007)²:

- Ansiedlungsförderung (Ansiedlung von Unternehmen)
- Bestandspflege (Anforderungen und Bedürfnisse ansässiger Firmen)
- Gründungsförderung (Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen)
- Gewerbeflächen- und Liegenschaftspolitik (Bereitstellung und Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen)
- Standortmarketing
- Beratung und Dienstleistungen (u. a. zu Fördermitteln, Veranstaltungen, Vernetzung, Weiterentwicklung).³

Vor dem Hintergrund des sich dynamisch verändernden Handlungsrahmens werden seit mehreren Jahren die klassischen Handlungsschwerpunkte angepasst und neue übergreifende Aufgaben (und Förderbereiche) zusätzlich erschlossen (vgl. DI Consulting, Ifo 2013; Difu 2013; Funk, Leuninger 2010)⁴:

- Qualitatives Flächenmanagement (Umnutzung von Flächen und Immobilien)
- Kernkompetenzen des Standortes herausarbeiten und fördern
- Netzwerk-, Innovations- und Clustermanagement (Fokus auf neue Handlungsfelder, Technologiecluster und Kompetenzbereiche)
- Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (Mobilisierung von Fachkräften, Qualifizierung vor Ort).

Zu den klassischen fiskalischen Instrumenten zur Unterstützung der Angebotsseite gehören die Bereitstellung von öffentlichen Vorleistungen (u. a. Infrastruktur, Gewerbesteuersenkungen, Technologie- und Gründerzentren), die finanzielle Unterstützung der Produktion (z. B. Übernahme von Personalkosten) und besonders Beihilfen zur Förderung von Investitionen. Seit einigen Jahren fokussiert sich die kommunale

² Aufgaben und Themenfelder lassen sich nicht trennscharf von den Instrumenten der kommunalen Wirtschaftsförderung unterscheiden. Beispielsweise ist das Standortmarketing sowohl eine Aufgabe als auch ein Instrument zur Erfüllung anderer Aufgaben.

³ Eine ausführliche Beschreibung der Aufgaben und Tätigkeitsfelder erfolgt in Kap. 2.2.2.

⁴ Eine detailliertere Betrachtung der neuen/erweiterten Aufgaben erfolgt in Kap. 2.2.3.

Wirtschaftsförderung auf eine strategische Weiterentwicklung von Standorten, Branchen und Kompetenzfeldern sowie auf eine verstärkte Projektorientierung:

- Clusteransatz
- Unterstützung von Kompetenz- und Innovationszentren
- Förderung netzwerkartige Strukturen mit wissenschaftlichen Einrichtungen.

Darüber hinaus werden vermehrt neue Finanzinstrumente (Fonds, Mikrodarlehen etc.) eingesetzt. Einen Überblick über die Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung gibt Tabelle 1.

Tabelle 1: klassische und „neue“ / erweiterte Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung

Klassische Aufgaben	Wesentliche Ziele
Ansiedlungsförderung	– den Unternehmensbestand erhöhen
Bestandspflege	– den Unternehmensbestand erhalten und entwickeln – endogene Potenziale nutzen und optimieren
Gründungsförderung (Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen)	– den Unternehmensbestand erhöhen – den Unternehmensbestand erhalten – zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur beitragen
Bereitstellung von Gewerbe und Industrie- flächen	– jederzeit die Ansiedlungen und die Expansion von Unternehmen in der Kommune ermöglichen
Standortmarketing	– das Standortprofil schärfen und kommunizieren – Unternehmen und Einwohner anziehen und an den Standort binden
Beratung und Dienstleistungen	– ein unternehmensfreundliches Wirtschaftsklima generieren – Existenzgründer und junge Unternehmen unterstützen – Informationen bereitstellen
„Neue“ / erweiterte Aufgaben	
Qualitatives Flächenmanagement	– Entwicklung und optimale Nutzung vorhandener Flächen gewährleisten
Identifizierung und Förderung von Kernkompetenzen	– Wettbewerbsvorteile in Kompetenzbereichen generieren und stärken
Netzwerk-, Innovations- und Clustermanagement	– Innovationen und Technologietransfer fördern – Synergien und Kooperationen zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen herbeiführen – Kompetenzcluster und Netzwerke fördern
Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	– Entwicklung und Sicherung des lokalen Fachkräftepotenzials

Quelle: Eigene Zusammenstellung (iaw 2015)

Aus Abbildung 2 lassen sich für die kommunale Wirtschaftsförderung in Deutschland die 20 wichtigsten Themenfelder und ihre Gewichtung entnehmen. Differenziert nach der Einwohnergröße der Städte ergeben sich allerdings deutliche Unterschiede. Städte in einer Größenordnung wie Bremen (ab 500.000 Einwohner) sind in der Clusterpolitik, Wissensökonomie, Technologie- und Innovationsförderung oder im Standortmarketing stärker aktiv (vgl. Tabelle 2). Diese Themen finden sich auch in den Bremer Strukturkonzepten und den vertiefenden Programmen sowie in den EFRE-Programmen des Landes wieder.

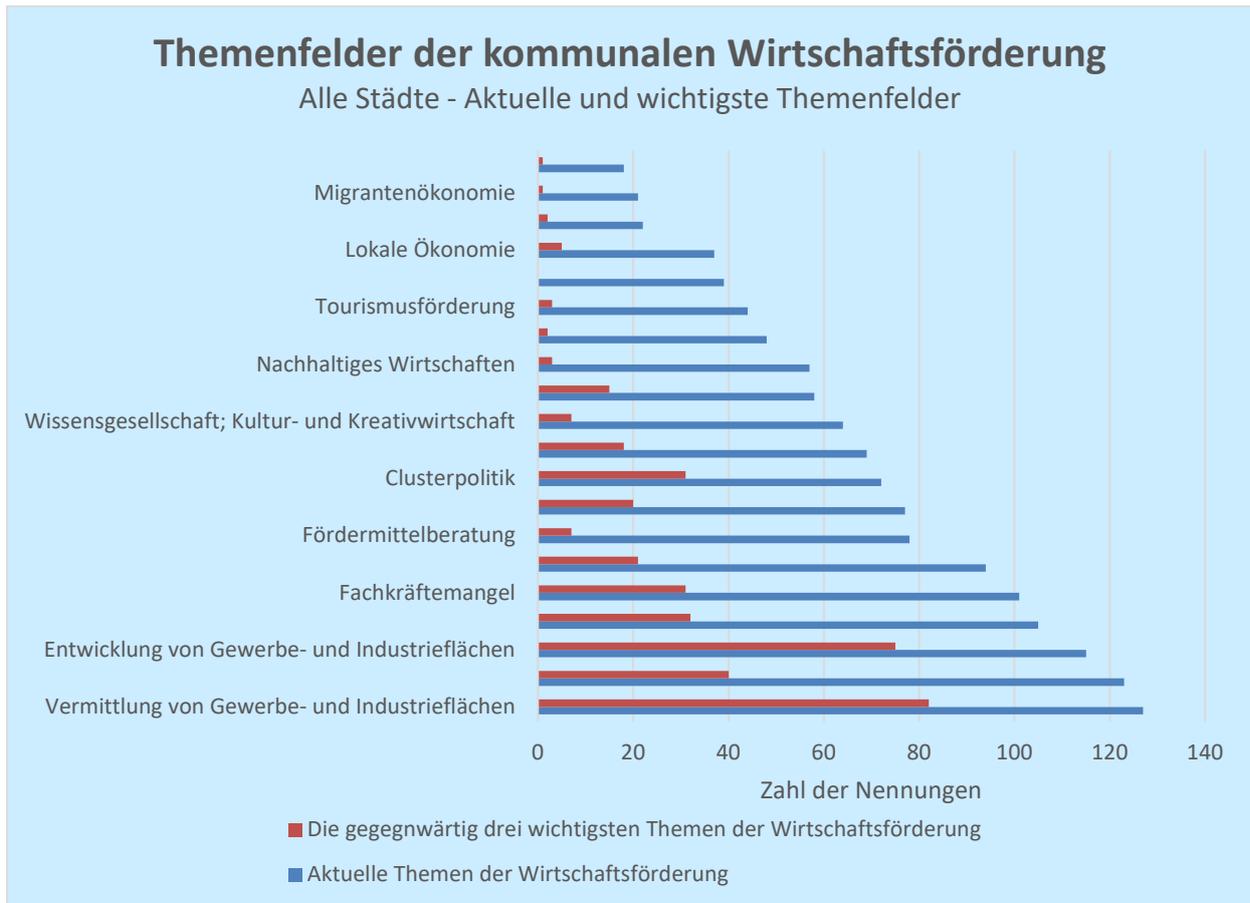


Abbildung 2: Themenfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung

Quelle: Eigene Darstellung nach Difu (2013)

Tabelle 2: Wichtigste Themen der kommunalen Wirtschaftsförderung nach Einwohnerklassen*

Themenfeld	Einwohnergrößenklassen				Summe
	50.000 - 100.000	100.000 - 200.000	200.000 - 500.000	> 500.000	
Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen	69,2	56,7	52,4	64,3	60,7
Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen	61,5	53,3	61,9	42,9	55,6
Standortmarketing	30,8	20,0	38,1	42,9	29,6
Einzelhandelsentwicklung	32,3	23,3	14,3	7,1	23,7
Clusterpolitik	10,8	20,0	52,4	50,0	23,0
Fachkräftemangel	20,0	30,0	28,6	21,4	23,0
Verbesserung wirtschaftsnaher Infrastruktur	20,0	13,3	4,8	21,4	15,6
Technologie- und Innovationsförderung	13,8	23,3	9,5	14,3	14,8
Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	10,8	23,3	14,3	7,1	13,3
Stadtmarketing	18,5	6,7	0,0	7,1	11,1
Fördermittelberatung	3,1	10,0	4,8	7,1	5,2
Wissensgesellschaft; Kultur- und Kreativwirtschaft	1,5	6,7	9,5	14,3	5,2
Lokale Ökonomie	1,5	3,3	4,8	14,3	3,7
Nachhaltiges Wirtschaften (z. B. Ökoprofit)	4,6	0,0	0,0	0,0	2,2
Tourismusförderung	1,5	3,3	4,8	0,0	2,2
Regionalmarketing / Regionalmanagement	1,5	3,3	0,0	0,0	1,5
PPP-Infrastrukturprojekte	0,0	3,3	0,0	7,1	1,5
Migrantenökonomie	0,0	3,3	0,0	0,0	0,7
Corporate Social Responsibility	0,0	3,3	0,0	0,0	0,7
Unternehmensnachfolge	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* Angaben in Prozent der Nennungen, Mehrfachnennung möglich (n=135 von 187 angeschriebenen deutschen Städten)

Quelle: Eigene Darstellung nach Difu (2013)

2.2.2 Klassische Aufgaben der Wirtschaftsförderung

Die Ansiedlungsförderung und die Bestandspflege sind die zwei klassischen Aufgabenfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung (vgl. Reschl, Rogg 2003).

Die Ansiedlungsförderung beinhaltet die Gesamtheit der Maßnahmen, die dazu dienen, auswärtige Unternehmen zur Standortverlagerung in die eigene Kommune zu bewegen (vgl. Dallmann, Richter 2012). Die Bestandspflege hingegen fokussiert die endogene Entwicklung der kommunalen Wirtschaft (vgl. Haug 2004). Die Gründungsförderung (Förderung von Existenzgründungen und Unternehmensnachfolgen) gehört ebenfalls zu den klassischen Aufgaben. Sie sind eng mit dem Aufgabenbereich der Bestandspflege verflochten (vgl. Ackermann 2012).

2.2.2.1 Ansiedlungsförderung

Die Ansiedlung eines großen Unternehmens gilt sowohl in der Landes- und Kommunalpolitik als auch in der Wirtschaftsförderung als größtmöglicher Erfolg und als öffentlichkeitswirksamer Nachweis für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik (vgl. Dallmann, Richter 2012). Auch wenn die Medien mit Berichten über große, spektakuläre Ansiedlungserfolge, mit erheblichen Arbeitsplatzeffekten und hohen Investitionssummen anderes suggerieren (vgl. Reschl, Rogg 2003), hat die Priorität der Aufgabe der Ansiedlungsförderung stark abgenommen. Heute ist sie gegenüber der Bestandspflege von geringerer Bedeutung (vgl. Funk 2009). Seit Mitte der 1970er Jahren hat sich das Ansiedlungspotenzial mobiler Betriebe deutlich verringert (vgl. Reschl, Rogg 2003).

Die Zahl der konkurrierenden Kommunen hingegen bleibt relativ stabil. Daher wird die Wahrscheinlichkeit einer Unternehmensansiedlung von außerhalb für einzelne Kommunen immer geringer (vgl. Funk 2012). Die meisten Standortverlagerungen finden heute im Nahbereich⁵, also innerhalb einer Kommune oder über Kreis- und Gemeindegrenzen einer Region hinweg statt (z. B. zwischen Bremen und den Umlandkommunen). Dies trifft auf ca. 90 % aller Betriebsverlagerungen in Deutschland zu (vgl. Abbildung 3) (vgl. Funk 2009). Als Grund wird zum einen die Abhängigkeit der Unternehmen von qualifizierten und erfahrenen Fachkräften vor Ort angeführt (vgl. Boyken 2003; Funk 2012; Funk, Leuninger 2010). Zum anderen besteht für die verlagernden Betriebe dadurch die Möglichkeit, ihre lokalen Zuliefer- und Absatzbeziehungen aufrechtzuerhalten (vgl. Boyken 2003).

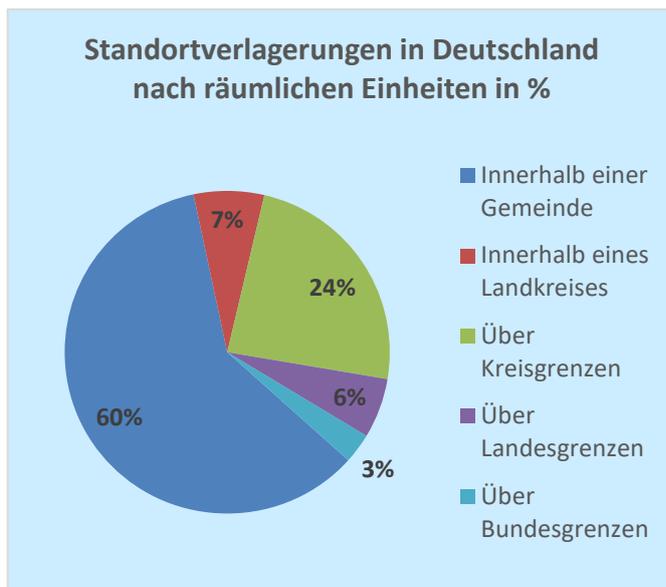


Abbildung 3: Standortverlagerungen in Deutschland nach räumlichen Einheiten

Quellen: Eigene Darstellung nach Funk (2009); dieser bezieht sich auf Studien von Wessel (2005) und Mass (2004)

förderung liegt für kleinere Kommunen überwiegend auf der regionalen Ebene eines Wirtschaftsraumes (z. B. der Region Bremen).

Auch wenn die Ansiedlungsförderung an Bedeutung verloren hat, bleibt sie dennoch ein wichtiger Aufgabenbereich der kommunalen Wirtschaftsförderung. Dies zeigt eine Umfrage des Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)⁶ zu Aktivitäten der Wirtschaftsförderung in deutschen Städten und Gemeinden. Die Aufgabe der Unternehmensakquisition wurde hier von 52 % der befragten Wirtschaftsförderer als „sehr wichtig“ eingeschätzt (vgl. Difu 2013).

Für die Mehrheit der Kommunen ist die Möglichkeit neue Arbeitsplätze zu schaffen und höhere Steuereinnahmen zu erzielen, indem sie überregional lokalisierte Unternehmen anziehen, schwieriger geworden (vgl. Boyken 2003). Allerdings scheinen die Aktivitäten von Oberzentren um eine Fernverlagerung erfolgversprechender zu sein, als die von kleinen Kommunen (vgl. Abbildung 4).

Die Konkurrenz im Bereich der Ansiedlungsförderung liegt für kleinere Kommunen überwiegend auf der regionalen Ebene eines Wirtschaftsraumes (z. B. der Region Bremen).

⁵ Nach Funk (2009, 2013; Funk & Leuninger (2010) wird der Nahbereich über einer Distanz von 30 bis 50 km definiert. Dallmann & Richter (2012) veranschlagen 100 km.

⁶ Das Difu hat 2012 alle Wirtschaftsförderungen in deutschen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern (n=187) schriftlich zur Organisation, dem Tätigkeitsspektrum, Themen und weiteren Aspekten der Wirtschaftsförderung befragt. Insgesamt konnte eine Rücklaufquote von 72,2 % (n=135) erreicht werden (vgl. Difu 2013).

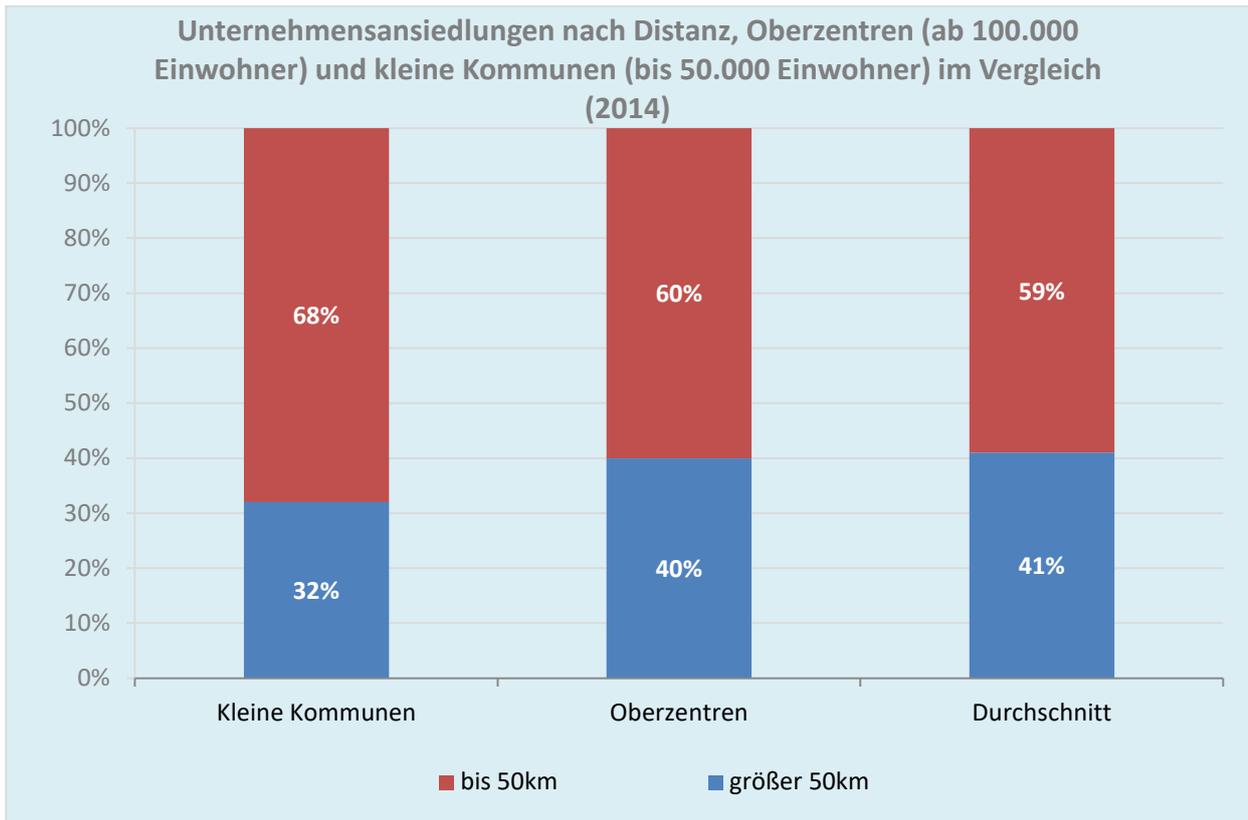


Abbildung 4: Unternehmensansiedlungen nach Distanz. Kleine Kommunen und Oberzentren im Vergleich (2014)

Quellen: Eigene Darstellung nach ExpertConsult (2014 a, b, c)

Im Aufgabenfeld der Ansiedlungsförderung müssen die Standortvorteile einer Kommune gegenüber der Konkurrenz hervorgehoben und an ansiedlungswillige und -fähige Unternehmen kommuniziert werden (vgl. Dallmann, Richter 2012). Zum Beispiel im Rahmen des Standortmarketings (siehe Kap. 3.3). Einen Überblick über die Informationskanäle von neu angesiedelten Unternehmen vermittelt Abbildung 5. Vor allem persönliche Kontakte zu Unternehmen und die Effekte einer eigenen Homepage sind hier von besonderer Bedeutung.

Im Bereich der Fernverlagerung sind meist strategische Entscheidungen der Unternehmen, die auf den Nutzen der lokalen Standortfaktoren abzielen, der Grund für die Ansiedlung (vgl. Funk, Leuninger 2010). Um als Kommune in diesem Prozess der strategisch-unternehmerischen Standortwahl Beachtung zu finden, ist es notwendig konkrete Zielgruppen selektiv zu bewerben (vgl. Kräußlich, Leupold 2012). Die Grundvoraussetzung einer effektiven Ansiedlungsförderung ist daher eine genaue Kenntnis über die Anforderungen der Zielgruppen sowie über die Stärken und Schwächen des eigenen Standorts. Insbesondere die Identifikation von lokalen Kernkompetenzen (dominierende Branchen, Cluster) ist notwendig, um Unternehmen selektiv anwerben zu können (siehe Kap. 3.2.3) (vgl. Götz 1999).

Neben den Fernverlagerungen kommt der Nahverlagerung, insbesondere auf der lokal-regionalen Ebene, eine hohe Bedeutung zu (vgl. Korn 2010). Der Wettbewerb findet hier zwischen den einzelnen Kreisen und Kommunen innerhalb einer Region statt. So sind Großstädte häufig von Abwerbungen aus dem Umland betroffen. Die von den Unternehmen geforderten Flächenqualitäten sind außerhalb der Städte oftmals eher vorhanden. Konflikte mit der Wohnnutzung treten dort in geringerem Maße auf als im stark verdichteten Raum. Außerdem ziehen die Umlandgemeinden Betriebe mit geringeren Gewerbesteuerhebesätzen an (vgl. Boyken 2003).

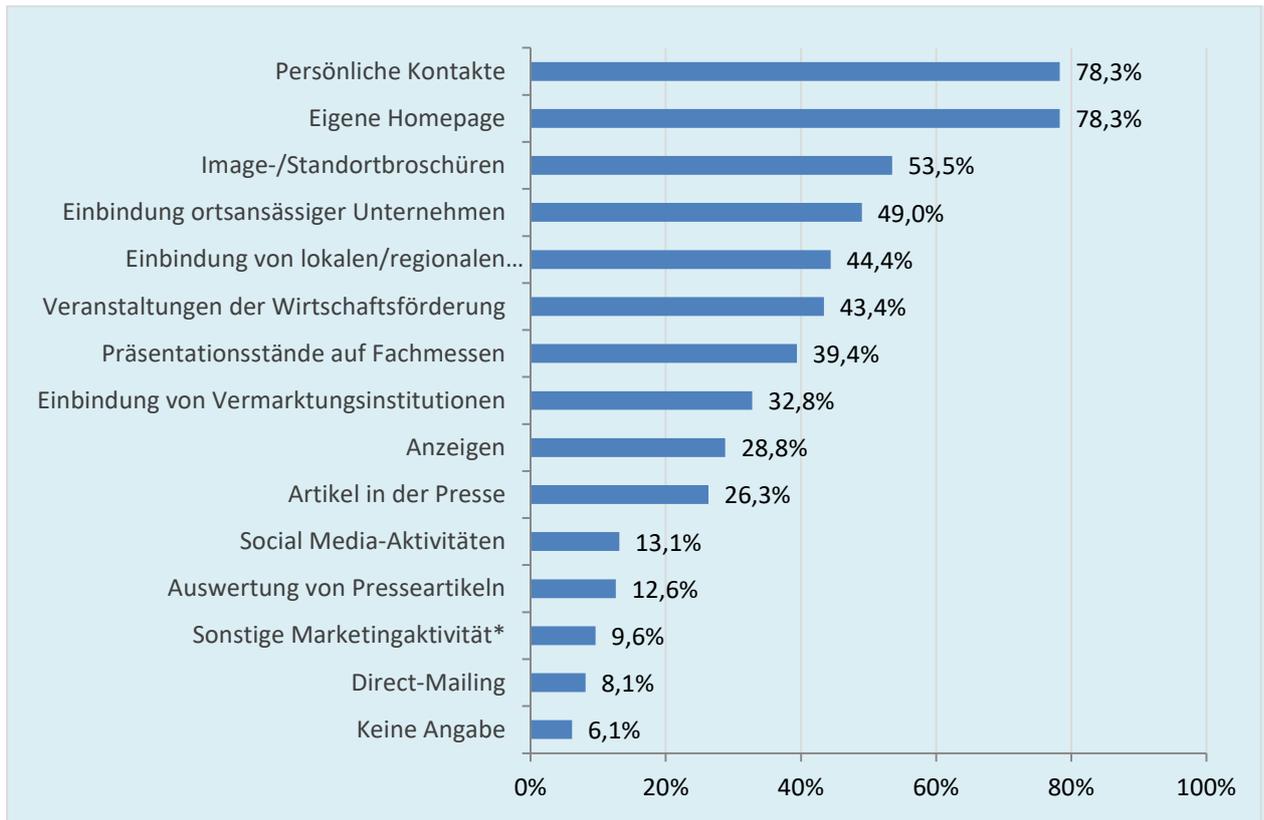


Abbildung 5: Bedeutung von Kommunikationskanälen im Rahmen der Ansiedlungsförderung

Quelle: Eigene Darstellung nach ExpertConsult (2016) (n=198) ⁷

Sowohl das Wissen um geplante Standortverlagerungen von Betrieben als auch über Unternehmen, die eine Verlagerung in Erwägung ziehen oder am Standort unzufrieden sind sowie die Informationen über die ausschlaggebenden Gründe, nehmen im Bereich der Nahverlagerungen eine Schlüsselposition ein. Auf Grundlage einer solchen Wissensbasis kann die kommunale Wirtschaftsförderung gezielt Angebote unterbreiten, sofern die eigenen Standortfaktoren mit den Ansprüchen der betreffenden Unternehmen konform sind (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Besteht im Allgemeinen das Interesse eines Unternehmens für eine Ansiedlung, muss eine kompetente Beratung des Betriebs (der Entscheidungsträger) durch die Kommune(n) gewährleistet werden. Denn Unternehmen/Investoren erwarten eine optimale Unterstützung in allen Fragen bzgl. ihres Investitionsvorhabens. Diese Aufgabe kann ein breites Spektrum an Themen umfassen:

- die Kontaktherstellung zu Behörden und lokalen Akteuren z. B. aus Politik und Kreditwirtschaft, Medien, Versicherungen, Steuerberatern etc.
- die Begleitung von Genehmigungsverfahren
- die Prüfung von handels- und gewerberechtlichen Rahmenbedingungen
- die Vermittlung von Standortinformationen z. B. zu den lokalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
- oder die Vermittlung von Fördermitteln (vgl. Wied 2012).

⁷ Insgesamt haben 73,3 % der befragten Unternehmen (n165) Kanäle benannt. 17 % konnten keinen Kanal identifizieren. 9,7 % haben keine Angabe gemacht (vgl. ExperConsult 2012c).

Weiterhin stellen Fragen und Beratungen zu diversen weichen Standortfaktoren einen Aspekt dar, in dem ansiedlungswilligen Unternehmen Unterstützung erwarten (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Zusammengefasst sind die folgenden Punkte im Bereich der Ansiedlungsförderung von zentraler Bedeutung:

- die genaue Analyse und Kenntnis des eigenen Standorts
- die Identifikation und Fokussierung auf Kernkompetenzen
- eine zielgruppenspezifische Ansiedlungswerbung z. B. im Rahmen des Standortmarketings
- der Aufbau und die Pflege eines Informationssystems bzgl. ansiedlungsrelevanter Branchen (z. B. durch die Bildung von Netzwerken und der Einbindung lokaler Unternehmen)
- eine hohe Servicequalität im Beratungsprozess ansiedlungsinteressierter Unternehmen durch die Kommune
- die Verfügbarkeit von ausreichend Industrie- und Gewerbeflächen
- gute Leistungen im Aufgabenbereich der Bestandspflege.

Beispiele für die Ansiedlungsförderung *in Bremen* sind u. a. das Standortmarketing der Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) und Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) sowie deren Ansiedlungsberatung (siehe auch Kap. 5).

2.2.2.2 Bestandspflege

Unter der Bestandspflege wird die Förderung der am Ort ansässigen Unternehmen verstanden (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Nach einer Erhebung des Difu (2013) gewinnt in deutschen Städten und Gemeinden die Bestandspflege bei vorhandenen Betrieben/Unternehmen weiter an Bedeutung und Wichtigkeit. Das heißt, es gilt bestehende Entwicklungs- und Investitionshemmnisse abzubauen, um Unternehmen am Standort zu halten und geplante Bestandserweiterungen zu ermöglichen.

Das wesentliche Problem der Bestandspflege besteht darin, dass die Maßnahmen für Außenstehende relativ unsichtbar sind, so z. B. der Beitrag zum Erhalt von Arbeitsplätzen in einem Betrieb (vgl. Funk 2009). Aus diesem Grund steht dieser Aufgabenbereich trotz seiner herausragenden Stellung im Schatten von öffentlichkeitswirksameren Erfolgen der Ansiedlungsförderung.

Der Aufgabenbereich der Bestandspflege lässt sich in die Teilbereiche *Bestandssicherung* und *Bestandsentwicklung* untergliedern (vgl. Reschl, Rogg 2003).

Bestandssicherung

Die Hauptaufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung im Teilbereich der *Bestandssicherung* besteht darin, lokale Unternehmen am Standort zu halten, Abwanderungen zu verhindern sowie Betriebsverkleinerungen und -schließungen zu vermeiden (vgl. Funk, Leuninger 2010; Cortrie 2009). Abwanderungen lassen sich aufgrund des abnehmenden Ansiedlungspotenzials (s. o.) nicht mehr durch Neuansiedlungen kompensieren (vgl. Boyken 2003). Das Ziel der kommunalen Wirtschaftsförderung ist es daher den Unternehmensbestand zu fördern, indem sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen am Standort verbessert, um die Wettbewerbsfähigkeit aller Betriebe in der Kommune zu steigern. Aber auch individuelle Hilfen für einzelne Betriebe sind ein weiteres Mittel in diesem Bereich (vgl. Haug 2004).

Im Rahmen der Bestandssicherung müssen vor allem betriebliche Engpässe (z. B. Betriebsfläche für Expansion, Fachkräfte, wirtschaftsnahe Infrastruktur) erkannt und abgebaut werden (vgl. Boyken 2003).

Um Engpässe und anstehende Abwanderungen oder Betriebsschließungen im Vorfeld zu erkennen und rechtzeitig Gegenmaßnahmen einleiten zu können, ist ein proaktives Handeln der Wirtschaftsförderung gefragt (vgl. Dallmann, Richter 2012). Informationen über mögliche Entwicklungshemmnisse der Bestandsunternehmen und potenzielle Handlungsnotwendigkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung lassen sich über Kontakte zu den lokalen Betrieben gewinnen. Diese können z. B. durch kontinuierliche Betriebsbesuche, Betriebsbefragungen oder durch Veranstaltungen, z. B. Messen hergestellt und gepflegt werden. Weiterhin ist der Informationsaustausch mit anderen Organisationen (Ämtern, Gewerkschaften, Verbände etc.) ein mögliches Mittel um entsprechende Informationen zu erhalten. Werden diese erst über die Kontaktaufnahme seitens der Unternehmen vermittelt, lassen sich mögliche Verlagerungen durch die daraufhin initiierten, reaktiven Maßnahmen eventuell nicht mehr verhindern (vgl. Cortrie 2009), da Engpässe nicht mehr zeitnah beseitigt werden können. Die datengestützte Verarbeitung (z. B. durch CRM „*Customer Relationship Management*“) der durch Unternehmenskontakte gewonnenen Informationen, ist eine Möglichkeit, hier zielgerichtet agieren zu können (vgl. Funk 2009).

Bestandsentwicklung

Die Bestandsentwicklung zielt darauf ab, ansässige Unternehmen bei ihren Expansionsvorhaben zu unterstützen (vgl. Funk 2013). Die Aufgabenstellung richtet sich u. a. an eine Weiterentwicklung des lokalen Unternehmensbestandes, z. B. durch Existenzgründungen, u. a. durch Spin-offs⁸ aus Bestandsunternehmen oder Hochschulen (vgl. Haug 2004). Der Fokus liegt folglich auf der Nutzung und Optimierung des endogenen wirtschaftlichen Entwicklungspotenzials einer Kommune.

Ein zentraler Aspekt der Bestandsentwicklung ist die Förderung der Innovationsfähigkeit der Betriebe (vgl. Cortrie 209). Die Innovationsfähigkeit und das Hervorbringen von Innovationen sind sowohl im regionalen als auch internationalen Wettbewerb entscheidende Determinanten für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region bzw. eines Unternehmens (vgl. Jung 2000). Aufgrund des immer schneller stattfindenden technologischen Wandels, verkürzen sich die Produktlebenszyklen⁹ (vgl. Maier, Tödting, Trippel 2012). Unternehmen sind daher gezwungen, immer wieder neue innovative Produkte und Dienstleistungen auf den Markt zu bringen (vgl. Funk 2009). Die Aktivierung der unternehmerischen Innovationstätigkeit und die Gewährleistung der Innovationsfähigkeit stellen daher ein wichtiges Handlungsfeld im Rahmen der Bestandsentwicklung dar.

Weiterhin nimmt die Förderung und Beratung von Existenzgründern im Bereich der Bestandsentwicklung eine herausragende Position ein (vgl. Reschl, Rogg 2003). Dieser Aufgabenbereich wird aber aufgrund des Umfangs und der unterstellten zunehmenden Bedeutung (vgl. Ackermann 2012) in der Wirtschaftsförderung als eigenständiges Themengebiet behandelt.

Ein weiterer Aspekt der Bestandsentwicklung ist die Identifizierung und Aktivierung ungenutzter endogener Potenziale. Dies beinhaltet z. B. die Förderung von Marktnischen, die eine Chance darstellen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die wirtschaftliche Entwicklung einer Kommune voranzutreiben (vgl. Dallmann, Richter 2012).

⁸ Definition: Spin-Off: „Ausgliederung einer Organisationseinheit aus bestehenden Strukturen (z. B. Unternehmen, Universität oder Forschungsinstitut) mittels Gründung eines eigenständigen Unternehmens durch Mitarbeiter der Ursprungsorganisation“ (vgl. Wirtschaftslexikon Gabler 2014: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/spin-off.html#definition> [Zugriff: 10.03.2014]).

⁹ Definition: Produktlebenszyklus: „Besagt, dass der Absatz eines Produkts typische Phasen von der Produktidee bis zum Ausscheiden aus dem Markt durchläuft. Die Phasen sind Einführung, Wachstum, Reife, Degeneration [...]“ (vgl. Wirtschaftslexikon24 2014: <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/produktlebenszyklus/produktlebenszyklus.htm> [Zugriff: 10.03.2014])

Zusammengefasst sind folgende Aspekte im Bereich der Bestandspflege von zentraler Bedeutung:

- die Beratung bestehender Unternehmen und Existenzgründer in einem breiten Themenspektrum
- Unternehmenskontakte und Erhebung von Informationen zu Bestandsunternehmen
- die daraus abgeleitete Möglichkeit Engpässe frühzeitig zu erkennen und proaktiv zu reagieren
- die Förderung der Innovationsfähigkeit und Aktivierung der unternehmerischen Innovations-tätigkeit
- die Förderung von Existenzgründungen
- die Aktivierung ungenutzter endogener Entwicklungspotenziale in der Kommune.

Beispiele für die Bestandspflege *im Land Bremen* sind diverse Dienstleistungen der WFB und der BIS sowie weiterer Institutionen wie z. B. dem Unternehmensservice Bremen (USB) (siehe Kap. 5).

2.2.2.3 Gründungsförderung

Zur Gründungsförderung werden hier die Handlungsansätze der Existenzgründungen und auch die Förderung von Unternehmensnachfolgen gezählt.

Existenzgründungen

Die Existenzgründungsförderung stellt einen weiteren Schwerpunkt der kommunalen Wirtschaftsförderung dar und gehört mittlerweile zu deren wichtigsten Aufgaben (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Im Kontext hoher Arbeitslosigkeit und des anhaltenden Strukturwandels nehmen Existenzgründer eine wichtige Rolle bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze ein. Sie können auch einen positiven Beitrag im Rahmen des wirtschaftlichen Strukturwandels leisten, wenn sie durch innovative Produkte und Dienstleistungen neue Märkte erschließen (vgl. Ullrich 2000). Somit können Existenzgründungen zur Diversifizierung der kommunalen Wirtschaftsstruktur beitragen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Innovationen durch Gründungen in Technologiebereichen hervorgebracht werden (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Existenzgründer stehen im Gründungsprozess häufig vor zahlreichen Problemen und benötigen Hilfe für eine erfolgreiche und nachhaltige Unternehmensgründung. Im Wesentlichen scheitern Gründer an ihren mangelhaften betriebswirtschaftlichen Kenntnissen und unzureichenden Informationen über den Markt. So wird z. B. die Nachfrage nach dem eigenen Produkt über- und die Konkurrenz auf dem Markt unterschätzt. Außerdem sind eine unzureichende Planung und Probleme der Finanzierung häufige Gründe für ein Scheitern (vgl. Boyken 2003). Insbesondere die Finanzierung von Gründungsvorhaben stellt aufgrund des geringen Eigenkapitalbestands der Gründer ein Problem dar, wenn keine Darlehen von privatwirtschaftlichen Banken gewährt werden (vgl. Ullrich 2000).

Aus Sicht der Wirtschaftsförderung besteht daher die Notwendigkeit, Existenzgründer im Gründungsprozess und nach der Gründung zu unterstützen (vgl. Ulrich 2000). Mögliche Instrumente sind hierbei die Beratung und Begleitung von Gründern während der Gründungsphase sowie die Durchführung von betriebswirtschaftlichen Qualifizierungsmaßnahmen. Hinzu kommen die Bereitstellung und Vermittlung von finanziellen Förderinstrumenten, wie zinsvergünstigte Darlehen oder Risikokapital öffentlicher Förderbanken (z. B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau; KfW). Ein weiteres Mittel ist die Übernahme von Bürgschaften durch die Bürgschaftsbanken der Länder (vgl. Dallmann, Richter 2012; Kruse, Hogebe 2013).

In Bremen stellt u. a. die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) diverse Finanzinstrumente für Existenzgründer bereit (siehe Kap. 5).

Die Kommunikation von Fördermöglichkeiten sowie die Koordinierung der durchführenden Akteure über eine zentrale Anlaufstelle sind wichtige Faktoren im Bereich der Existenzgründungsförderung. Diese Unterstützungen sind notwendig, um einerseits das Bewusstsein der Gründer für bestehende Fördermöglichkeiten und die Inanspruchnahme dieser zu stärken. Andererseits um Synergieeffekte bei der Umsetzung der Gründungsförderung zu erzielen und deren Qualität zu erhöhen (vgl. Ullrich 2000; Dallmann, Richter 2012).

In Bremen werden Fördermöglichkeiten für Existenzgründer über das B.E.G.IN-Netzwerk koordiniert und kommuniziert (siehe Kap. 5).

Neben der Beratungsförderung und der Hilfe bei der Finanzierung sind günstige Büro- und Arbeitsflächen eine weitere Möglichkeit um Existenzgründer zu unterstützen, z. B. durch den Bau von Technologie- und Gründerzentren (TGZ) (vgl. Haug 2004).

Unternehmensnachfolgen

Im Kontext des demografischen Wandels stellt auch die Organisation von Unternehmensnachfolgen eine Herausforderung für die kommunale Wirtschaftsförderung, insbesondere im Bereich des Handwerks, dar (vgl. Dallmann, Richter 2012). Von den ca. 3,7 Mio. Unternehmen in Deutschland zählen etwa 3,5 Mio. zu den Familienunternehmen (vgl. IfM Bonn 2013). Bei anstehenden Betriebsübernahmen lassen sich heute nur in der Hälfte aller Fälle geeignete Nachfolger aus der eigenen Familie finden. Zunehmend müssen Personen außerhalb der Familie den Betrieb weiterführen (vgl. Boyken 2003).

Das IfM Bonn hat für den Zeitraum 2014 – 2018 die anstehenden Unternehmensübergaben in Deutschland prognostiziert. Der Studie zufolge stehen in diesem Zeitraum ca. 1.200 Unternehmensnachfolgen im Bundesland Bremen an. Insgesamt sind in diesen Betrieben rd. 22.000 Mitarbeiter beschäftigt (vgl. IfM Bonn 2013).

Unternehmer, die einen Betrieb übernehmen, stehen häufig vor den gleichen Problemen wie Existenzgründer (vgl. Boyken 2003). Um einen Fortbestand der übernahmewürdigen Betriebe und den dort bestehenden Arbeitsplätzen zu sichern, müssen im Aufgabenbereich der Unternehmensnachfolge ebenfalls Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen stattfinden, sowie Finanzierungsmöglichkeiten vermittelt bzw. durch die Akteure der Wirtschaftsförderung bereitgestellt werden. Außerdem stellt die Vermittlung von geeigneten Nachfolgern einen Handlungsansatz dar.

In Bremen stehen Unternehmensnachfolgern Beratungen im Rahmen von B.E.G.IN sowie zahlreiche Finanzierungsmöglichkeiten durch die BAB (z. B. Mikrodarlehen) zur Verfügung.

2.2.3 „Neue“ / erweiterte Aufgaben der Wirtschaftsförderung

Der wachsende Konkurrenzdruck im Rahmen der Globalisierung und des demografischen Wandels führt dazu, dass eine moderne Wirtschaftsförderung ihr Aufgabenspektrum modifizieren und ergänzen muss. Hierzu zählen u. a.:

- Qualitatives Flächenmanagement
- Präsentation und Förderung von Kernkompetenzen des Standorts
- Netzwerk-, Innovations- und Clustermanagement
- Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

2.2.3.1 Qualitatives Flächenmanagement

Qualitative Aspekte der Flächenentwicklung haben gegenüber einer rein quantitativen Bereitstellung von Gewerbeflächen erheblich an Bedeutung gewonnen (vgl. Haug 2004).

Insbesondere in Kommunen mit begrenztem Flächenangebot wird die Entwicklung von existierenden (Gewerbe-)Flächen immer bedeutender (vgl. Cortrie 2009). Die Konversion von Brachflächen (z. B. von ehemaligen Militär- oder sonstigen Altstandorten) und die Nachverdichtung bestehender Flächen, die nicht optimal genutzt werden, sind wichtige Handlungsfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung. Das Ziel zukünftig die ausreichende Verfügbarkeit von Flächen für die wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten (vgl. Dallmann, Richter 2012; Reschl, Rogg 2003).

Im Kontext der Flächenknappheit bietet eine interkommunale Kooperation über Gemeindegrenzen hinweg einen Lösungsansatz. Eine kooperative Gewerbeflächenentwicklung birgt einige Vorteile. Einerseits lassen sich Planungs- und Erschließungskosten einsparen (vgl. Boyken 2003), andererseits können Kosten für die Vermarktung der Flächen und Betreuung der Betriebe aufgeteilt werden (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Die Diversifizierung der Nachfrage nach Flächen und Immobilien mit unterschiedlichen Standortqualitäten ist ein weiterer Aspekt, der im Kontext des ökonomischen Strukturwandels an Bedeutung zunimmt und folglich im Rahmen einer qualitativen Flächenentwicklung berücksichtigt werden muss. Die Entwicklung neuer Industrie- und Gewerbeflächen muss daher kundenorientiert und in Zusammenarbeit mit den Investoren geschehen. Insbesondere die Nähe zu anderen Betrieben einer Branche wird von vielen Unternehmen als wichtiger Standortfaktor gesehen, da sie sich dadurch Synergieeffekte erhoffen. Eine Option für das Gewerbeflächenmanagement ist daher die Entwicklung von spezifischen Themenparks, in denen Unternehmen einer Branche angesiedelt werden. Ein instrumentelles Mittel für die Weiterentwicklung bestehender Gewerbegebiete stellt eine Potenzialanalyse einzelner Gewerbegebiete und eine darauf basierend, leitbildorientierte Entwicklung dieser dar (vgl. Funk 2013; Reschl, Rogg 2003).

2.2.3.2 Kernkompetenzen des Standorts herausarbeiten und fördern

Die Fokussierung auf Kernkompetenzen ist eine aktuelle Strategie der kommunalen Wirtschaftsförderung (vgl. Funk, Leuninger 2010). Kein Standort kann innerhalb einer globalisierten Wirtschaft in allen Wirtschaftsbereichen wettbewerbsfähig sein. Standorte, die hohe Kompetenzen in bestimmten Bereichen entwickelt haben, verfügen über Wettbewerbsvorteile und somit über bessere Entwicklungschancen. Neben dem Zwang kontinuierlich Innovationen hervorbringen zu müssen, führt der sich verschärfende Wettbewerb folglich dazu, dass Standorte ihre Kernkompetenzen identifizieren und sich in diesen Bereichen profilieren müssen (vgl. Floeting 2008a). Kernbranchen zu identifizieren und zu fördern ist daher weiterer Ansatzpunkt der kommunalen Wirtschaftsförderung, der sich vor allem im populären Ansatz der Cluster niederschlägt (siehe folgender Abschnitt).

In Bremen fokussieren sich die Wirtschaftsförderung und die Wirtschaftspolitik des Landes stark auf drei Innovationscluster und weitere Kompetenzfelder (siehe Kap. 3.3).

2.2.3.3 Netzwerk-, Innovations-, und Clustermanagement

Die Notwendigkeit der Fokussierung auf Kernkompetenzen betrifft auch die betriebliche Ebene. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, müssen sich Unternehmen auf ihre Schlüsselbereiche spezialisieren und andere Bereiche auslagern. Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens hängt nicht mehr nur vom Betrieb selbst, sondern von der Leistung eines Netzwerks ab (als Verbundökonomie und Innovationssystem). Sie ist folglich eine Systemleistung (vgl. Bratl, Tripl 2006).

Gerade für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ist die Bereitschaft und die Fähigkeit Netzwerke mit anderen Betrieben sowie externen Forschungseinrichtungen zu knüpfen und deren Leistungen in die

eigenen Produktions- und Innovationsprozesse einzubinden, eine wesentliche Voraussetzung für ihre Innovationsfähigkeit. Daher sind das Netzwerkmanagement (die Initiierung und Koordinierung von Kooperations- und Kommunikationsnetzwerken) und das Innovationsmanagement (die Initiierung und Koordinierung des Wissens- und Technologietransfers) weitere Aufgaben einer modernen Wirtschaftsförderung (vgl. Bornemann, Koch 2006).

Netzwerkmanagement

Eine Voraussetzung für die Funktion eines Netzwerks sind institutionsübergreifende Kommunikationsstrukturen (vgl. Funk 2009). Eine unzureichende Vernetzung und Kommunikation der Netzwerkakteure kann zum „Systemversagen“ führen (vgl. Maier, Tripl, Tödtling 2009). Die Funktion eines Netzwerks zu gewährleisten und die Effektivität eines Innovationssystems bzw. einer Verbundökonomie zu optimieren ist eine moderne Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung. Wichtige Aspekte sind vor allem die Initiierung von Netzwerken und die Vermittlung zwischen den Akteuren (z. B. dem Zusammenführen geeigneter Partner in Kooperationsprojekten) sowie die Koordination des gesamten Netzwerks (vgl. Bratl, Tripl 2006). So z. B. im Rahmen eines Netzwerkmanagements, welches die Mitglieder unterstützt und bedarfsorientierte Dienstleistungen anbietet (vgl. Meier zu Köcker 2010).

Innovationsmanagement

Im Rahmen des Innovationsmanagements kommt dem Technologietransfer eine wichtige Rolle zu. Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung ist es, den vertikalen und horizontalen Wissensaustausch¹⁰ zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen zu fördern (vgl. Dallmann, Richter 2012). Um innovative Technologien aus der Forschung in die Wirtschaft zu transferieren, bietet die Förderung von Spin-offs aus Hochschulen und Universitäten einen Ansatzpunkt.

Ein weiterer Ansatz ist die Gründung einer zentralen Stelle, die Wissenschaftler und Betriebe am Standort vernetzt, Kooperationen herbeiführt und die Vermarktung wissenschaftlicher Ergebnisse bzw. Existenzgründungen aus universitären und sonstigen Forschungseinrichtungen unterstützt (vgl. Kruse, Hogebe 2013). In Bremen ist die *InnoWi GmbH* eine Institution, die solche Aufgaben wahrnimmt¹¹.

Weitere Möglichkeiten zur Aktivierung der Innovationstätigkeit bieten Kooperationsbörsen, Innovationswettbewerbe und die Bereitstellung von finanziellen Mitteln. Letzteres bezieht sich auf die Verfügbarkeit von Risikokapital zur Förderung innovativer, technologieorientierter Existenzgründungsvorhaben (vgl. Funk 2009).

Clustermanagement

Der Clusteransatz hat in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren in der Wirtschaftspolitik und -förderung eine erhebliche Aufwertung erfahren. Die Fokussierung auf Kernkompetenzen und Netzwerke ist vor allem in Großstädten mit 500.000 und mehr Einwohnern für die kommunale Wirtschaftsförderung von hoher Relevanz (vgl. Difu 2013).

Cluster sind räumliche Konzentrationen von Betrieben einer bzw. verwandter Branchen und von flankierenden Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Für die Unternehmen eines Clusters entstehen Agglomerationsvorteile durch die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen und spezialisierter Zulieferer und Dienstleister (vgl. Maier, Tripl, Tödtling 2012). Gleichzeitig werden die Innovationsbedingungen inner-

¹⁰ Der horizontale Wissensaustausch findet zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen statt. Der vertikale Wissensaustausch findet einerseits zwischen verschiedenen Unternehmen, andererseits zwischen verschiedenen Forschungseinrichtungen untereinander statt.

¹¹ Website InnoWi GmbH: <http://www.innowi.de/>

halb eines Clusters verbessert. Die räumliche Nähe der Akteure erleichtert einerseits den formellen und informellen Austausch von Wissen (Wissens-Spill-over). Andererseits wird der Innovationsdruck durch die Nachfrage nach spezialisierten Produkten und Dienstleistungen im lokalen Wettbewerb der Clusterunternehmen erhöht (vgl. Floeting 2008a).

Aus der Perspektive der kommunalen Wirtschaftsförderung sind die Kernkompetenzen eines Standorts - im Idealfall Alleinstellungsmerkmale - zu identifizieren und weiterzuentwickeln. Hierfür werden die Akteure vernetzt und ihre Aktivitäten gebündelt. Dadurch erhofft man sich einen Innovationsschub, der in einem Wettbewerbsvorteil mündet (vgl. Rehfeld 2006).

Die Aufgaben der Wirtschaftspolitik und kommunalen Wirtschaftsförderung umfassen daher die Clusterpolitik und das Clustermanagement. Die Clusterpolitik zielt auf die Weiterentwicklung von Kompetenzbereichen zu Clustern sowie auf die Förderung bestehender Cluster (vgl. Floeting 2008), z. B. durch ein Clustermanagement.

Die Errichtung von Innovations- und Kompetenzzentren, die als Inkubator fungieren können, sind Ansatzpunkte, um Netzwerke und Cluster zu initiieren vgl. (Funk, Leuning 2010; Wied 2012). Weiterhin kann die kommunale Wirtschaftsförderung durch die Sammlung und Aufbereitung von Wissen über die lokalen Akteure Synergiepotenziale identifizieren und an die relevanten Akteure kommunizieren, um Kooperationen herbeizuführen. Das Wissensmanagement wird hier zu ihrer zentralen Aufgabe (vgl. Bratl, Tripl 2006; Funk 2009).

Bereits etablierte Netzwerke und Cluster können durch die Förderung clusterspezifischer Infrastruktureinrichtungen, wie Forschungs- und Bildungseinrichtungen, gestärkt werden. Ein weiteres Mittel ist die Bereitstellung von Informationen über relevante Technologien und Marktentwicklung für Clusterbetriebe.

Auch klassische Aufgaben und Standardinstrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung, wie das Standortmarketing und die Ansiedlungsförderung, können zur Stärkung von Netzwerken, Clustern und lokalen Kompetenzen beitragen (vgl. Maier, Tripl, Tödting 2012).

Die Rolle der Wirtschaftsförderung für die Initiierung von Clustern verdeutlicht eine Umfrage des Difu, die bei Wirtschaftsförderungseinrichtungen zwischen 2007 und 2008 durchgeführt wurde. An der Entstehung von ca. 90 % der benannten Clusterinitiativen waren die Wirtschaftsförderungen involviert. Die Wirtschaft selbst beteiligte sich nur in etwa 37 % der Fälle an der Initiierung von Clustern (vgl. Floeting 2008b). Cluster und Netzwerke scheinen sich nur bedingt ohne eine externe Unterstützung und Steuerung herauszubilden.

Einen Überblick über die thematischen Schwerpunkte der Clusterinitiativen in Deutschland gibt das Clustermonitoring des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Abbildung 6 zeigt die Angaben der befragten Clustermanager zu den Schwerpunkten ihres Clusters (vgl. BMWi 2014a). Deutlich wird die Fokussierung auf Kompetenzen in Technologiebereichen.

In Bremen unterstützt die Wirtschaftsförderung drei Cluster in den Bereichen Maritime Wirtschaft und Logistik, Windenergie sowie Luft- und Raumfahrt (vgl. WFB 2014) [Zugriff 05.05.2014]¹².

¹² <http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-innovationscluster>

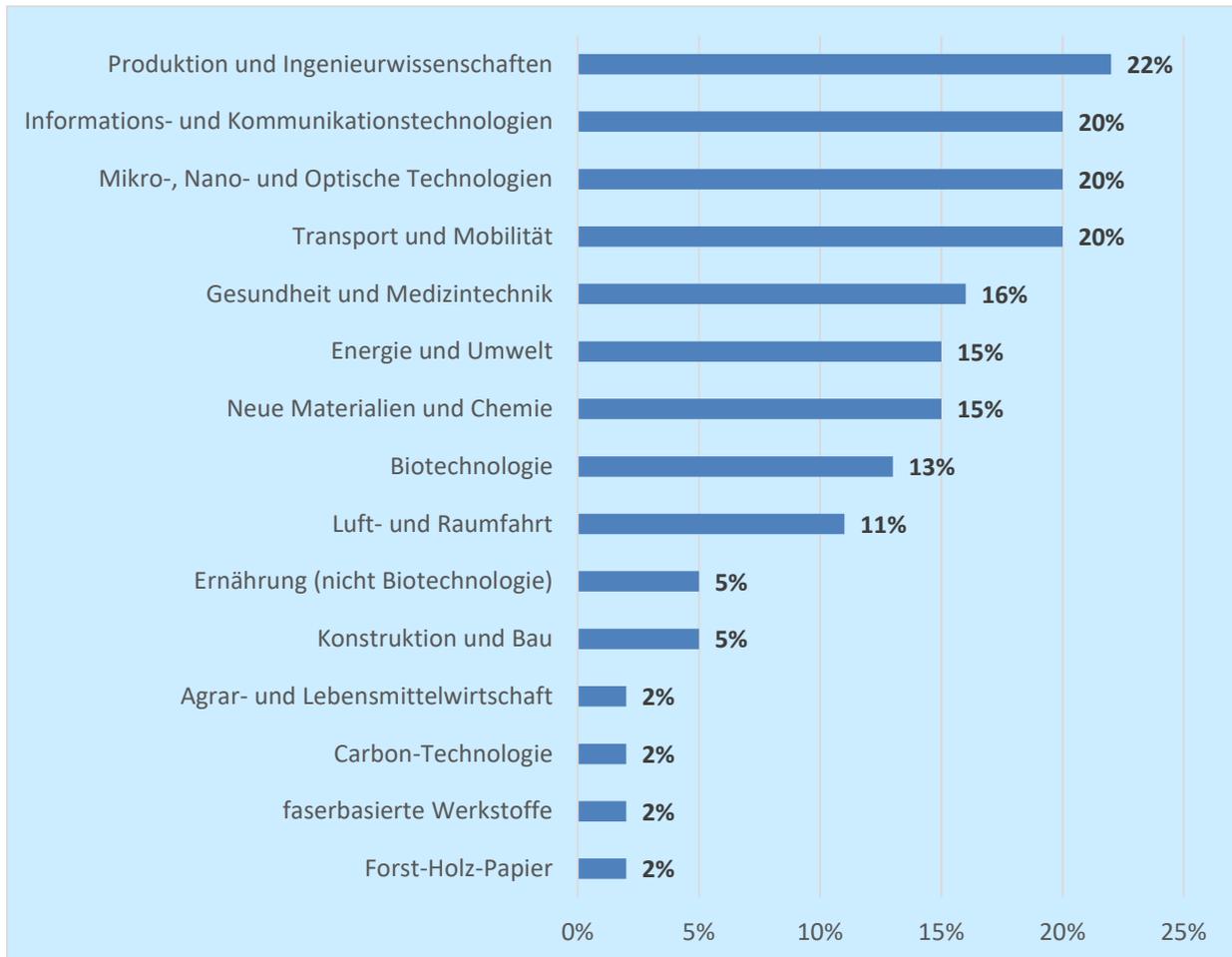


Abbildung 6: Thematische Ausrichtung der Cluster in Deutschland

Quelle: Eigene Darstellung nach BMWi (2014a)

2.2.3.4 Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Hoch qualifizierte Arbeitskräfte sind eine wesentliche Determinante der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Reschl, Rogg 2003). Die lokale Verfügbarkeit von Fachkräften kann im Kontext des demografischen Wandels zu einem entscheidenden Faktor in der wirtschaftlichen Entwicklung werden. Ein problematisches Fachkräftepotenzial mindert die Chance auf Unternehmensansiedlungen in der Kommune und kann einen Engpass darstellen, der mittelfristig zur Abwanderung von Bestandsunternehmen führt (vgl. Wied 2012). Die Verzahnung der Wirtschaftsförderung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist daher eine notwendige Aufgabe, um die lokal verfügbaren Humanressourcen an die Anforderungen des Arbeitsmarkts anzupassen und die Entwicklung von Unternehmen sowie Beschäftigung zu gewährleisten.

Das Thema Fachkräftemangel wird im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung zunehmend wichtiger (vgl. Difu 2013). Im aktuellen Ranking rangiert der Fachkräftemangel auf Platz fünf der wichtigsten Themen und hat im Vergleich zur Difu-Umfrage 2008 deutlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Difu 2013).

Die Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung in diesem Bereich liegt nach Funk vor allem bei der „Mobilisierung des heimischen Arbeitsmarktpotenzials“ (Funk 2013:81). Aber auch die Anwerbung von Fachkräften aus anderen Regionen ist ein Mittel um den Fachkräftebedarf zu decken (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Um das lokale Arbeitsmarktpotenzial zu mobilisieren, muss die Wirtschaftsförderung das Bewusstsein und das Interesse der Nachwuchskräfte auf die lokal benötigten Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten lenken. Job- und Ausbildungsmessen sowie die Initiierung von Kooperationen zwischen Bildungseinrichtungen und der Wirtschaft (z. B. Praktika) sind mögliche Handlungsoptionen. Aber auch Qualifizierungsmaßnahmen und die Umschulung von Arbeitslosen sind mögliche Mittel, um den Arbeitsmarkt zu bedienen. Außerdem können Einwohner und Nachwuchskräfte durch ein qualitativ hochwertiges Angebot an sozialer Infrastruktur an den Standort gebunden werden (vgl. Dallmann, Richter 2012; Wied 2012). Weiterhin kann das Standortmarketing (siehe Kap. 2.3) dazu beitragen, Fach- und Nachwuchskräfte emotional an den Standort zu binden.

2.3 Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung

Im Folgenden werden die wesentlichen Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung dargestellt. Einen Überblick über alle Instrumente und ihre Zielsetzungen gibt Tabelle 3.

Tabelle 3: Übersicht: Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung

Zuordnung	Instrumente
Gewerbeflächen- und Liegenschaftspolitik (Flächenmanagement)	<ul style="list-style-type: none"> – Planung, Ausweisung und Erschließung von Gewerbe- und Wohnflächen im Rahmen der BLP und der FNP – Grundstücks- und Immobilienverkehr
Wirtschaftsnahe Infrastrukturpolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung und Entwicklung wirtschaftsnaher und sozialer Infrastruktur
Steuer- und Tarifpolitik	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung der Gewerbesteuerhebesätze und Abgaben – Erlass und Stundung der Gemeindesteuern – Ausgestaltung der Tarife für öffentliche Ver- und Entsorgungsleistungen
Finanzhilfen und Förderprogramme	<ul style="list-style-type: none"> – Subventionen (öffentlicher Leistungen oder bei der Veräußerung von Grundstücken und Immobilien) – Vermittlung von Darlehen und Übernahme von Bürgschaften – Einsatz von Förderprogrammen der EU, des Bundes und des Landes.
Standortmarketing	<ul style="list-style-type: none"> – Kommunikation von Standortpotenzialen – Imagebildung – Forcierung der strategischen Standortentwicklung (Identifizierung von Potenzialen, gemeinsamen Zielen, ganzheitlichen Vermarktungskonzepten, relevanten Zielgruppen, Bündelung der Aktivitäten der Akteure)
Beratung und Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> – Beratung und Betreuung von Kunden (insbesondere bei Fragen zum Standort, zur Existenzgründung und zu Förderprogrammen) – Sonstige Dienstleistungen

Quelle: Eigene Zusammenstellung (iaw 2015)

Gewerbeflächen- und Liegenschaftspolitik (Flächenmanagement)

Die Gewerbeflächen- und Liegenschaftspolitik ist von zentraler Bedeutung, um wirtschaftliches Handeln privater Akteure zu ermöglichen (vgl. Beek, Korn 2010). Zum einen umfasst sie die Planung, Ausweisung und Erschließung neuer Gewerbeflächen (und auch Wohnflächen) sowie die Sicherung oder Umnutzung vorhandener Flächen durch die Bauleitplanung (BLP) und Flächennutzungsplanung (FNP). Zum anderen ist die Vermittlung von geeigneten Flächen im Rahmen des Grundstücks- und Immobilienverkehrs bzw. die Vergabe von Nutzungsrechten Bestandteil des Flächenmanagements (vgl. Cortrie 2009; Dallmann, Richter 2012).

Um sowohl die Ansiedlung von Unternehmen als auch die Entwicklung von Bestandsunternehmen zu ermöglichen, ist die zeitnahe Verfügbarkeit von ausreichenden und planungsrechtlich abgesicherten Industrie- und Gewerbeflächen eine Grundbedingung (vgl. Boyken 2003; Götz 1999; Cortrie 2009). Sind keine adäquaten Flächen vorhanden, verlieren alle anderen Standortfaktoren der Kommune ihre Bedeutung (vgl. Reschl, Rogg 2003).

Die Wichtigkeit dieses Instrumentes bzw. Handlungsbereichs verdeutlicht auch die Difu-Umfrage (2013). Die Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen sowie deren Entwicklung rangieren in der Rangfolge der aktuell wichtigsten Themenfelder auf den Plätzen 1 und 3.

Insbesondere folgende Aspekte sind in der Gewerbe- und Liegenschaftspolitik von Bedeutung:

- der An- und Verkauf von geeigneten Grundstücken (vgl. Cortrie 2009)
- die Ausweisung, Planung und infrastrukturelle Erschließung der Grundstücke im Rahmen der FNP und BLP
- die Verwaltung bestehender Flächen (z. B. Umnutzung, Nachverdichtung oder Revitalisierung von Brachflächen) (vgl. Ackermann 2012)
- die Vergabe von Nutzungsrechten (z. B. Verpachtung) (vgl. Götz 1999)
- die Bereitstellung von relevanten Informationen (Lage, Nutzungsmöglichkeiten, Größe etc.) über die Grundstücke (vgl. Reschl, Rogg 2003).

Für die kommunale Wirtschaftsförderung ist vor dem Hintergrund langfristiger Planungsverfahren und der Gestaltung der Preispolitik insbesondere die Entwicklung und Bevorratung von gemeindeeigenen Flächen von Bedeutung (vgl. Dallmann, Richter 2012).

Wirtschaftsnahe Infrastrukturpolitik

Der Wert einer Gewerbefläche ist von ihrer infrastrukturellen Ausstattung abhängig. Daher ist die Infrastrukturpolitik ein weiteres wichtiges Instrument zur Standortentwicklung. Sie umfasst die Bereitstellung und Weiterentwicklung der wirtschaftsnahen und sozialen Infrastruktur (vgl. Reschl, Rogg 2003). Zur wirtschaftsnahen Infrastruktur zählen u.a. das Verkehrsnetz sowie öffentliche Ver- und Versorgungseinrichtungen, die Kommunikationsinfrastruktur, Einrichtungen für Messen, Kongresse und Güterverkehrszentren, aber auch Innovationszentren¹³ (vgl. Haug 2004; Dallmann, Richter 2012). Einrich-

¹³ „Unter den Begriff Innovationszentrum fallen sowohl Technologie- und Gründerzentren, als auch Wissenschafts- und Technologieparks. Sie bieten günstige Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau insbesondere innovativer, technologieorientierter Unternehmen. Die Existenzgründer können von Standorten (z. B. Räumlichkeiten, technische Ausstattung, Projektmanagement) profitieren und vor Ort Beratungsleistungen in Anspruch nehmen. Ein Netzwerk von Experten und Partnern steht den Jungunternehmern zur Seite“ (vgl. BMWi 2014 – Gründer und Unternehmerlexikon: [Zugriff 10.03.2014]
<http://www.existenzgruender.de/gruendungswerkstatt/lexikon/index.php?l=i#innovationszentrum>

tungen sozialer Infrastruktur sind vor allem für die Gewinnung qualifizierter Fachkräfte von Bedeutung und somit ein wichtiger Standortfaktor für Unternehmen (vgl. Götz 1999). Zur sozialen Infrastruktur zählen z. B. Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Bildungseinrichtungen, Wohn- und Einkaufsmöglichkeiten, also Faktoren, die die Lebensqualität am Standort beeinflussen (vgl. Cortrie 2009).

Standortmarketing

Das Wissen um Handlungsmöglichkeiten, bei Unternehmen explizit die Kenntnis über einen Standort, ist eine Grundbedingung für ökonomische Aktivitäten. Daher benötigt die Wirtschaftsförderung wirkungsvolle Kommunikationsinstrumente (vgl. Beek, Korn 2010). Das Konzept des Standortmarketings, welches seit den 1980er Jahren an Bedeutung gewonnen hat, wird u. a. zu diesem Zweck genutzt (vgl. Ackermann 2012). Es ist allerdings ein sehr vielfältiges Instrument, welches neben dem Bereich der Ansiedlungsförderung in diversen Handlungsbereichen zum Einsatz kommen kann, z. B. bei der Bindung von Bestandsunternehmen oder lokalen Fachkräften an die Kommune.

Im Zuge des sich verschärfenden Wettbewerbs um Unternehmen, Einwohner und Touristen, betreiben mittlerweile fast alle Städte und Gemeinden ein eigenes Standortmarketing (vgl. Funk 2009). Allein dies macht die Notwendigkeit dieses Instruments für die kommunale Wirtschaftsförderung deutlich, um nicht hinter der Konkurrenz zurückzufallen. Auch unter den Akteuren der kommunalen Wirtschaftsförderung besitzt das Standortmarketing generell einen hohen Stellenwert (vgl. Difu 2013).

Der Begriff Standortmarketing ist ein Oberbegriff, der nicht trennscharf von ähnlichen Begriffen wie z. B. dem Stadtmarketing abgegrenzt wird (vgl. Wied 2012). Generell wird unter Standortmarketing die Vermarktung eines Standorts durch die Verwaltung einer Gebietskörperschaft oder eine Vermarktungsgesellschaft verstanden (vgl. Schnurrenberger 2008). Nach Funk (2009) gehören Stadt-, City-, Tourismus- und Standortmarketing zu den Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung, wobei sich die unterschiedlichen Konzepte nach ihrem räumlichen Bezug oder der Ausrichtung auf eine Zielgruppe unterscheiden lassen. Im Rahmen des Citymarketings wird beispielsweise nur die Innenstadt vermarktet. In anderen Teilbereichen wird die gesamte Stadt bzw. Kommune vermarktet, z. B. als Reisedestination im Tourismusmarketing (vgl. Funk 2009). Im Rahmen des Standortmarketings steht die Vermarktung eines Gebiets als Wirtschaftsstandort im Vordergrund (vgl. Funk 2013). Die wesentlichen Zielgruppen stellen ansiedlungswillige Unternehmen von außerhalb und Bestandsunternehmen dar (vgl. Reschl, Rogg 2003).

Durch Aktivitäten im Rahmen des Standortmarketings kann das Profil eines Standorts geschärft und dessen Positionierung gegenüber der Konkurrenz gestärkt werden und somit zur Anziehung neuer Betriebe führen (Bratl, Trippl 2006). Generell kann durch Werbemaßnahmen die Aufmerksamkeit potenzieller Investoren auf den Standort gelenkt werden (vgl. Steinrücken, Jaenichen 2006). Weiterhin können Kommunen durch das Standortmarketing ihre Standortvorteile kommunizieren und Qualitätssignale an Unternehmen übermitteln, die häufig über unzureichende Informationen (insbesondere bzgl. der kommunalen Dienstleistungen) verfügen (vgl. ebd.). In der Funktion als Kommunikationsinstrument beinhaltet das Standortmarketing drei Kernziele:

- die Erhöhung der Bekanntheit des Standorts
- die Vermittlung von Standortqualitäten an relevante Zielgruppen
- die Schaffung eines positiven Images (vgl. Balderjahn 2000).

Der letzte Aspekt ist im Wettbewerb um Unternehmen nicht unbedeutend. Menschliche Entscheidungen werden durch Images beeinflusst. Diese besitzen somit eine Selektionsfunktion und können sich auf die Standortwahl von ansiedlungswilligen Unternehmen auswirken (vgl. Cortrie 2009).

Generell gilt, je größer ein Betrieb ist, desto mehr richtet sich die Standortwahl nach rationalen Kriterien. Allerdings können Standortentscheidungen von KMU, deren Analysemöglichkeiten aufgrund begrenzter Ressourcen und hohen Kosten der Informationsgewinnung und -verarbeitung beschränkt sind, ggf. stärker durch Imagefaktoren beeinflusst werden (vgl. Götz 1999).

Für die Effektivität eines Standortimages ist dessen Authentizität ein zentraler Faktor. Es muss die lokale Identität widerspiegeln und von den lokalen Akteuren akzeptiert und getragen werden, um seine Wirksamkeit zu entfalten (vgl. Dallmann, Richter 2012). Um ein authentisches und wirksames Image zu kreieren, muss dies auf Grundlage einer Stärken-Schwächen-Analyse des Standorts basieren. Weiterhin müssen die Träger des Images (Verwaltung, Betriebe, Bürger etc.) in den Prozess der Imagebildung involviert und ein ganzheitliches Konzept erarbeitet werden (vgl. Killian, Brach 2010).

In diesem Zusammenhang ist das Instrument nicht nur ein Mittel zur Werbung und Vermarktung. Sondern es zielt auch darauf ab, die strategische Entwicklung des Standorts voranzutreiben, d. h., lokale Stärken, Schwächen und Potenziale zu identifizieren. Darauf aufbauend sind gemeinsame Entwicklungsziele zu definieren sowie die Aktivitäten zu bündeln und an die Zielgruppen auszurichten (vgl. Maier, Trippl, Tödtling 2012).

Steuer- und Tarifpolitik

Ein weiteres Instrument, um sich in direkter Konkurrenz von anderen Standorten abzusetzen, ist die Ausgestaltung der Steuer- und Tarifpolitik. Die Festlegung der Gewerbesteuerhebesätze und die Möglichkeit des Erlasses und der Stundung¹⁴ der Gemeindesteuer sind hier potenzielle Methoden (vgl. Haug 2004; Götz 1999). Weiterhin können die Tarife für öffentliche Ver- und Entsorgungsleistungen durch die Kommune bestimmt und subventioniert werden. Insgesamt kommt diesen indirekten Förderinstrumenten eine eher niedrige Bedeutung zu. Sie können aber vor allem in der Konkurrenz zu (Umlandgemeinden) der entscheidende Faktor sein (vgl. Dallmann, Richter 2012), gerade wenn sich die Standortqualitäten gleichen (vgl. Ackermann 2012).

Finanzhilfen und Förderprogramme

Direkte staatliche Finanzhilfen, wie die Vergabe von Zuschüssen und Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften und die Bereitstellung von Wagniskapital (vgl. Ackermann 2012) sind klassische fiskalische Instrumente der Wirtschaftsförderung. Hierzu gehören auch die Bereitstellung oder der Verkauf von Gewerbeflächen und Gewerbeimmobilien unter dem Verkehrswert (vgl. Haug 2004) sowie andere nicht kostendeckende öffentliche Leistungen (vgl. Götz 1999). Direkte finanzielle Unterstützungen können allerdings nur noch im Einklang mit dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht gewährt werden. Zum Beispiel durch die Einbettung von Förderprogrammen, die von der EU-Kommission genehmigt wurden (siehe Kap. 4: EFRE, GRW) (vgl. Hutt 2007; Cortie 2009).

Beratung und Dienstleistungen

Hochwertige Dienstleistungen und Beratungen gehören ebenfalls zu den Instrumenten der kommunalen Wirtschaftsförderung (vgl. Funk 2009). Diese sind im Rahmen einer stärkeren Kundenorientierung und auch aufgrund des wachsenden Konkurrenzdrucks und den Leistungen anderer Standorte mittlerweile Standard (vgl. Götz 1999).

¹⁴ Die Stundung verschafft dem Schuldner gegenüber dem Gläubiger eine außerordentliche Zahlungspause (vgl. Gabler Wirtschaftslexikon 2014: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/stundung.html#definition> [Zugriff 06.06.2014]).

Das wirtschaftliche „Klima“ einer Kommune ist ein wichtiger (weicher) Standortfaktor, der insbesondere bei der Ansiedlung von Unternehmen von Bedeutung ist (vgl. Kulke 2009; Sicko 2012). In diesem Kontext umfasst der Begriff „Wirtschaftsklima“ sowohl die Unternehmensfreundlichkeit der lokalen Verwaltung als auch die Unternehmensfreundlichkeit weiterer Institutionen am Standort (vgl. Cortrie 2009). Insbesondere übermäßig bürokratische und langfristige Verwaltungsverfahren in Deutschland werden häufig von Unternehmen und Investoren kritisiert. Für diese sind schnelle Verfahrensabläufe ein wichtiger und kostenreduzierender Faktor (vgl. Dallmann, Richter 2012). Das Wirtschaftsklima einer Kommune kann maßgeblich durch unternehmensbezogene Beratungen und Dienstleistungen der kommunalen Wirtschaftsförderung geprägt (vgl. Reschl, Rogg 2003) und somit verbessert werden.

Die Beratungsleistungen umfassen i. d. R. Standortfragen (Standortwahl und Probleme am aktuellen Standort) sowie Fragen zu Existenzgründungen und Förderprogrammen des Landes, Bundes und der EU. Das Spektrum an Beratungs- und Dienstleistungen ist sehr weit gestreut (vgl. Haug 2004; Dallmann, Richter 2012).

In der Literatur werden u. a. folgende Beratungs- und Dienstleistungen als Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung genannt:

- die Bereitstellung von Standortinformationen
- die Kontaktherstellung zur Verwaltung (vgl. Cortrie 2009)
- die Koordination von Genehmigungsverfahren
- die Beratung zu Fördermitteln (Reschl, Rogg 2003)
- die Abwicklung von Fördermittelanträgen (vgl. Funk 2009)
- die Unterstützung bei Ansiedlungen und Existenzgründungen
- die betriebswirtschaftliche Beratung von Bestandsunternehmen und Existenzgründern (vgl. Götz 1999)
- die Organisation von Veranstaltungen
- die Vermittlung von Kooperationspartnern
- die Qualifizierung von Mitarbeitern
- die Vermittlung von Immobilien- und Gewerbeflächen (vgl. Funk 2013).

Welche Leistungen angeboten werden, ist kontextabhängig und sollte im Einzelfall an die Bedürfnisse der Zielgruppen angepasst werden (vgl. Funk 2009).

Ein Ansatz, um ein besonders wirtschafts- und investitionsfreundliches Klima zu schaffen, ist die Einrichtung einer sog. „One-Stop-Agency“, welche Reschl und Rogg (2003) als „Wirtschaftsförderung aus einer Hand“ bezeichnen und im Kontext einer kundenorientierten Wirtschaftsförderung als wichtig einstufen (vgl. Reschl, Rogg 2003). Eine One-Stop-Agency ist eine zentrale Stelle, an die sich Unternehmen und Existenzgründer mit jeglichem Anliegen wenden können. Eine solche Anlaufstelle bietet u. a. Serviceleistungen wie die Bereitstellung von Informationen, die Beratung der Kunden und die Koordinierung und Begleitung von behördlichen Verfahren an (vgl. Wied 2012; Dallmann, Richter 2012).

In *Bremen* übernehmen die Einrichtungen des *Unternehmensservice Bremen* (USB) und des *Einheitlichen Ansprechpartners des Landes Bremen* (EA) eine solche Funktion (siehe Kap. 5).

2.4 Zusammenfassung

Ziele der kommunalen Wirtschaftsförderung

Die kommunale Wirtschaftsförderung verfolgt ein breites Spektrum an Zielen und ist Teil einer umfassend verstandenen Daseinsvorsorge. Zentral sind die Sicherung und Steigerung wirtschaftlicher und sozialer Lebensverhältnisse. Um dies zu gewährleisten, versucht sie einen Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu leisten, die Finanzkraft der Kommune sicherzustellen, die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur voranzutreiben. Somit soll zur Krisenfestigkeit der lokalen Ökonomie beigetragen, das Standortprofil geschärft und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts verbessert werden. Konkrete Zielsetzungen und Handlungsschwerpunkte sind vom jeweiligen lokalen Kontext abhängig und lassen sich von diesen allgemeinen Primärzielen ableiten. Sie manifestieren sich letztlich in Leitbildern und wirtschaftspolitischen Entwicklungskonzepten, die lokal bedeutsame Handlungsbereiche fokussieren und somit den Einsatz öffentlicher Mittel zielgerichtet koordinieren.

Aufgaben der Wirtschaftsförderung

Um ihre Ziele zu erreichen, muss die Wirtschaftsförderung vielfältige Aufgaben übernehmen. Generell kann zwischen klassischen und „neuen“ / erweiterten Aufgaben unterschieden werden.

Zu den klassischen Aufgaben gehören die Ansiedlungsförderung, die Bestandspflege und die Gründungsförderung.

Zum einen soll im Rahmen der Ansiedlungsförderung die Verlagerung von Unternehmen in die Kommune induziert, und somit der Unternehmensbestand (Arbeitsplätze, Einkommen etc.) in der Kommune erhöht werden. Zum anderen wird im Bereich der Bestandspflege die Entwicklung der lokalen Betriebe gefördert und ihr Bestehen bzw. Verbleiben in der Kommune gesichert. Die Bestandspflege wird heute als der wichtigste Handlungsbereich der kommunalen Wirtschaftsförderung gesehen, da sich das Ansiedlungspotenzial mobiler Betriebe seit den 1970er Jahren deutlich reduziert hat.

Eng mit der Bestandspflege verflochten ist die Gründungsförderung. Finanzierungsengpässe oder auch mangelnde betriebswirtschaftliche Kenntnisse sind häufige Probleme, die Projekte von Existenzgründern und Unternehmensnachfolgern frühzeitig scheitern lassen oder gänzlich verhindern. Die Aufgabe der Wirtschaftsförderung ist es daher, die Finanzierung von Projekten zu unterstützen und Gründern durch Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen die nötigen Kompetenzen zu vermitteln.

Neben den klassischen Aufgaben erfordern die sich dynamisch verändernden Rahmenbedingungen eine Anpassung mit Hilfe von „neuen“ / erweiterten Aufgaben.

Vor dem Hintergrund knapper werdender Flächen und des sich in Zukunft verschärfenden Umweltrechts wird die optimale Nutzung vorhandener Flächen, insbesondere die Revitalisierung von Brachflächen immer wichtiger. Das qualitative Flächenmanagement nimmt daher einen immer größeren Stellenwert in der kommunalen Wirtschaftsförderung ein.

Die Identifikation und Förderung von lokalen Kompetenzen sowie das Netzwerk-, Innovations-, und Clustermanagement sind Aufgaben, die im Kontext des zunehmenden globalen Wettbewerbs immer bedeutender werden. Dieser führt dazu, dass Unternehmen und Standorte sich auf ihre Schlüsselbereiche konzentrieren müssen, um dem stetigen Innovationsdruck standhalten zu können und wettbewerbsfähig zu bleiben. In diesem Zusammenhang kommt der Organisation der lokalen Wirtschaft in Netzwerken eine hohe Bedeutung zu. Die Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung ist es, Synergiepotenziale zu identifizieren, Netzwerke zu initiieren und durch den Anschub des Technologietransfers Innovationen voranzutreiben. Ein populärer Ansatz, der die Fokussierung auf Kernkompetenzen und die Bildung von Netzwerken vereint, ist die Förderung von Clustern.

Aufgrund des demografischen Wandels und der zunehmenden Bedeutung hochqualifizierter Fachkräfte für die wirtschaftliche Entwicklung rückt die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik immer mehr in den Fokus der kommunalen Wirtschaftsförderung. Die Sicherung des lokalen Fachkräftepotenzials ist eine wichtige Aufgabe, um die Entwicklung zahlreicher Unternehmen am Standort zu gewährleisten und um überhaupt neue Unternehmen ansiedeln zu können.

Instrumente der Wirtschaftsförderung

Zur Erfüllung des breiten Spektrums an Aufgaben stehen der kommunalen Wirtschaftsförderung diverse Instrumente zur Verfügung.

Im Rahmen der Gewerbeflächen- und Liegenschaftspolitik werden Gewerbe- und Industrieflächen bereitgestellt und vermittelt. Durch dieses Instrument kann ein ausreichendes Flächenpotenzial gewährleistet werden, um neue Unternehmen anzusiedeln und die Expansion von Bestandsunternehmen zu ermöglichen.

Durch die wirtschaftsnahe Infrastrukturpolitik werden die harten und weichen Standortfaktoren optimiert.

Das Instrument des Standortmarketings dient dazu, Unternehmen und Einwohner an den Standort zu binden sowie von außerhalb anzuziehen. Außerdem soll ein einzigartiges Profil geschaffen werden, welches den Standort von der Konkurrenz absetzt. Eine gemeinsame strategische Ausrichtung der Akteure ist ein weiteres Ziel.

Mit der Steuer- und Tarifpolitik können finanzielle Anreize zum Verbleib oder zur Ansiedlung von Unternehmen in der Kommune gegeben werden. Diese sind vor allem dann ausschlaggebend, wenn sich Standorte in vielen Kriterien gleichen.

Finanzhilfen und Förderprogramme stellen ein Instrument dar um Finanzierungsengpässe bei Unternehmen und Existenzgründer zu überbrücken und um Projekte zu ermöglichen. Weiterhin können sie als Anreiz für bestimmte Aktivitäten, z. B. im Bereich FuE wirken.

Diverse Beratung und Dienstleistungen können zu einem positiven Wirtschaftsklima in der Kommune beitragen, wenn Unternehmen in all ihren Belangen zeitnahe durch kompetente Ansprechpartner beraten werden. Sie stellen somit einen weichen Standortfaktor dar, der die Attraktivität einer Kommune beeinflussen kann.

3 Handlungsrahmen der Wirtschaftspolitik und kommunalen Wirtschaftsförderung in Bremen

Die europäischen Regelungen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik setzen für die EU-Mitgliedstaaten, für die Bundesländer und die Kommunen wichtige Rahmenbedingungen für die eigenen Aktivitäten (siehe Kap. 3.1). Darüber hinaus sind die Rahmensetzungen der Bundesebene, wie die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur“ (GRW) von Belang (siehe Kap. 4.2).

Die Wirtschaftspolitik und Instrumente der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen und seiner beiden Stadtgemeinden sind eng in den strategischen, rechtlichen und förderpolitischen Handlungsrahmen der Europäischen Union eingebettet:

- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV, 2002); Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, 2008)
- Lissabon-Strategie (2000); EU 2020-Strategie (2010)
- EU Wettbewerbs- und Beihilferecht (Regionalleitlinien)
- EU Kohäsions- und Strukturpolitik (Strukturfonds).

Es sind v. a. die Vorgaben des Wettbewerbs- und Beihilferechts sowie die zur Verfügung gestellten europäischen Förderinstrumente (Strukturfonds) und Finanzmittel, die maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung und den Handlungsspielraum der Bremer Wirtschaftspolitik und ihrer Fachprogramme haben.

Dabei versucht das Land Bremen die verschiedenen Programme und Finanzmittel der EU-, Bundes- und Landesebene kohärent aufeinander abzustimmen und miteinander zu verbinden (siehe Kap. 3.3).

3.1 Europäische Union

3.1.1 Europäisches Wettbewerbs- und Beihilferecht

Alle Instrumente der Wirtschaftsförderung – ob auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene – unterliegen den Bestimmungen des europäischen Beihilferechts. Die zentralen Regeln des Wettbewerbs und insbesondere zur Gewährung von staatlichen Beihilfen sind im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, 2008) festgehalten.¹⁵

Nach Art. 107 Abs. 1 des AEUV (ex. Art. 87.1 EG Vertrag) (...) *sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.*“

Mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten u. a. folgende Ausnahmen:

- *„Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht (...)“* (Art. 107.3a AEUV; ex Art 87.3a EGV).

¹⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Fassung aufgrund des am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon. ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47; zul. geänd. ABl. EU L 112/21 vom 24.04.2012; m.W.v. 01.07.2013.

- „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Art. 107.3c EAUUV; ex Art 87.3c EGV).

Über diese Ausnahmen von der Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt, z. B. im Rahmen der europäischen Strukturpolitik (EFRE-Programm, Bremen) und der regionalen Wirtschaftspolitik (GRW, LIP Bremen) entscheidet die EU-Kommission. Nach Art. 108 Abs. 3 Satz 3 des AEUV besteht bei anmeldungspflichtigen staatlichen Beihilfen eine Notifizierungspflicht. Dies trifft nicht auf Beihilfen zu, die der europäischen De-minimis-Verordnung (2006)¹⁶ und den Freistellungsverordnungen (u. a. Allgemeine Gruppenfreistellungs-Verordnung, AGVO v. 2008)¹⁷ unterliegen.

Beihilferechtliche Vorgaben zur Ermittlung und zum Umfang der Fördergebiete, zu den Fördertatbeständen und -höchstätzen ergeben sich aus den europäischen „Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung“ (Regionalleitlinien, RLL 2007 bis 2013).¹⁸

Insgesamt betrachtet unterlag die kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen folgenden wichtigen europäischen Vorgaben und Regelungen (01.01.2007 – 30.06.2014):

- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, 2008): Kap. 1 Wettbewerbsregeln (Art. 101 - 109) und Abschnitt 2 - Staatliche Beihilfen (Art. 107 - 109)
- Verordnung zu De-minimis-Beihilfen (2006)
- Allgemeine Gruppenfreistellungs-Verordnung (AGVO, 2008)
- Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung (Regionalleitlinien, RLL, 2006).

Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)

Mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) werden bestimmte staatliche Beihilfemaßnahmen, die einen spürbaren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa leisten, von der Anmeldungs- und Genehmigungspflicht freigestellt. Nach Angaben der EU-Kommission (EU KOM 2014c) fallen rd. 60 % aller Beihilfemaßnahmen und etwas mehr als 30 % der Beihilfebeträge unter die AGVO. Für insgesamt 26 Kategorien an Beihilfen entfällt diese Verpflichtung, wenn u. a. ein spezifischer Schwellenwert für eine Einzelbeihilfe eingehalten wird.¹⁹ Dabei wird ein besonderer Fokus auf die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gelegt (vgl. Tabelle 4).

Auf KMU beschränkte Beihilfen:

- Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU
- KMU-Beihilfen für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten
- KMU-Beihilfen für die Teilnahme an Messen

¹⁶ 01.01.2007 – 30.06.2014: Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen. ABl. EG L 379/05 vom 28.12.2006.

¹⁷ Gültigkeit bis 30. Juni 2014: Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 06.08.2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung. ABl. EG L 214/03 vom 09.08.2008.

¹⁸ Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung (Regionalleitlinien 2007 bis 2013) ABl. EG C 54/13 vom 04.03.2006.

¹⁹ z. B. bei Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMU: 7,5 Mio. EUR pro Unternehmen und Investitionsvorhaben.

- Risikokapitalbeihilfen
- Beihilfen für Frauen als Unternehmerinnen.

Beihilfen für alle Unternehmen (Auswahl):

- Beihilfen für Forschung und Entwicklung und Innovation (FuEu)
- Umweltschutzbeihilfen
- Beihilfen für neugegründete kleine Unternehmen in Fördergebieten
- Beihilfen für benachteiligte und behinderte Arbeitnehmer.

Tabelle 4: Kriterien KMU nach AGVO, 2008

Unternehmen	Arbeitnehmer	Jahresumsatz	oder Bilanzsumme
	absolut	in Mio. EUR	
KU	unter 50	höchstens 10,0	höchstens 10,0
MU	unter 250	höchstens 50,0	höchstens 43,0

Quelle: AGVO (2008); Anhang 1

AGVO ab 07/2014²⁰

Eine novellierte AGVO wurde am 21.05.2014 seitens der EU-Kommission verabschiedet. Sie trat am 01.07.2014 in Kraft.

Wesentliche Veränderungen sind:

- Die Obergrenzen, bis zu denen Beihilfen von der Anmeldepflicht freigestellt werden, steigen von 7,5 Mio. auf bis zu 15,0 Mio. EUR pro Vorhaben und Empfänger.
- Das Spektrum an freigestellten Anwendungsbereichen wurde erheblich erhöht: lokale Infrastruktur, für Breitband-, Forschungs- und Energieinfrastrukturen, Innovationscluster, regionale Stadtentwicklungsfonds, für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes etc.

Verordnung zu „De-minimis“-Beihilfen

Die De-minimis-Verordnung (2006) gilt für Beihilfen an Unternehmen in allen Wirtschaftsbereichen. Die europäische Verordnung legt den Schwellenwert fest, bis zu dem Beihilfen als Maßnahmen angesehen werden, die den Handel und Wettbewerb nicht beeinträchtigen und somit nicht dem europäischen Anmeldeverfahren unterliegen.

Die Gesamtsumme der gewährten De-minimis-Beihilfen (Subventionswert) für ein Unternehmen ist innerhalb eines Zeitraums von drei Kalender- bzw. Steuerjahren auf bis zu 200.000 EUR begrenzt.

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. AbL. EU L 187 vom 26. Juni 2014, S. 1.

De-minimis ab 07/2014²¹

Eine neue De-minimis-Verordnung ist mit einer Übergangszeit bis zum 30.06.2014 am 01.01.2014 in Kraft getreten. Der auf 200 000 EUR festgesetzte De-minimis-Beihilfen-Höchstbetrag wurde beibehalten.

Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung 2007-2013 (Regionalleitlinie, RLL)

Die Regionalleitlinien (RLL) der EU-Kommission regeln einzelstaatliche Beihilfen für ausgewiesene regionale Fördergebiete. Gemäß Art. 107.3a und 3b EAUV (siehe S. 26) können einzelstaatliche Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von benachteiligten oder stark vom Strukturwandel betroffenen Gebieten gewährt werden. In diesen sogenannten A- und C-Regionen werden die Regionalbeihilfen in Form von Investitionsbeihilfen an Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe gewährt: als Erst-Investition, als Betriebsbeihilfen (Ausnahme für A-Regionen) und als Beihilfen für neu gegründete kleine Unternehmen.

Für die Einbettung von Teilen des Landes Bremen (Stadtgemeinde Bremerhaven und drei Gebiete in der Stadt Bremen) in die C-Fördergebietskulisse sind folgende Auswahlkriterien von Belang: Die Kommission kann die Förderung genehmigen, wenn das Gebiet im Vergleich zur durchschnittlichen wirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik Deutschland benachteiligt ist (vgl. RLL Ziffer 21). Hierzu werden Wirtschaftsindikatoren wie das Pro Kopf-BIP oder die Höhe der Arbeitslosigkeit herangezogen. Darüber hinaus können auch kleinere Gebiete unterhalb der NUTS-III Ebene - wie Teilbereiche der Stadt Bremen - zur Behebung von Standortnachteilen in die Fördergebietskulisse integriert werden (vgl. RLL Ziffer 31). In diesen Gebieten werden Maßnahmen zugunsten von KMU gewährt.

RLL ab 07/2014²²

Die neuen „Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014 – 2020“ traten ebenfalls am 01. Juli 2014 in Kraft. Veränderungen beziehen sich u. a. auf eine Reduktion der maximalen Fördersätze in besser entwickelten Regionen um fünf Prozent sowie auf eine Begrenzung einer uneingeschränkten Förderung von großen Unternehmen auf die strukturschwächsten Regionen. In C-Fördergebieten sind Erstinvestitionen für KMU und Erstinvestitionen bei großen Unternehmen nur in neue wirtschaftliche Tätigkeiten möglich (vgl. RLL Ziffer 34). Die Fördergebiete in Bremen gehören zu den nicht prädefinierten C-Fördergebieten. Sie wurden nach neuen Kriterien abgegrenzt (vgl. RLL Ziffer 167-170).

3.1.2 Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik (EFRE)

Die europäische Kohäsions- und Strukturpolitik hat sich mit Beginn der ersten Programmplanungsperiode (1989-1993) zu einem der wichtigsten Politikbereiche der Europäischen Union (EU) entwickelt. Mit ihren strukturpolitischen Instrumenten soll sie die Ziele und Prioritäten unterstützen, die sich die EU u. a. in ihren Verträgen (EGV; AEUV) und ihren strategischen Ausrichtungen (Lissabon-Strategie; „Europa 2020“-Strategie) setzt. Zwischen den europäischen Regionen sollen die Entwicklungsunterschiede abgebaut, Wachstum und Beschäftigung gefördert und die regionale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen. ABl. EU L 352/1 vom 24.12.2013.

²² Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2010. ABl. EU C 209/1 vom 23.07.2013.

Die wesentlichen Grundprinzipien der Kohäsionspolitik umfassen:

- eine strategisch ausgerichtete mehrjährige „Programmplanung“
- die „Konzentration“ der Mittel auf bestimmte „ärmere“ und strukturschwache Regionen und auf spezifische Fördertatbestände (u. a. Schaffung von Arbeitsplätzen)
- die „Zusätzlichkeit“ der EU-Mittel, die eine Mitfinanzierung der Projekte aus nationalen Mitteln sicherstellen soll
- sowie das Prinzip der „Partnerschaft“, welches auf die Beteiligung der nationalen und lokal-regionalen Akteure bei Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluierung der Strukturpolitik abzielt.

Die Architektur der Kohäsionspolitik und mit ihr die Zielsetzungen (inkl. Fördergebietskulissen), Prioritäten und Finanzinstrumente werden im Laufe eines Programmplanungszeitraums (hier: 2007 bis 2013/14) überprüft und für die nächste Phase (aktuell: 2014/15 bis 2020) den neuen Herausforderungen angepasst. Neben einer strategischen Rahmensetzung werden in einer allgemeinen Verordnung (AVO) gemeinsame Bestimmungen über die verschiedenen Finanzierungsinstrumente (Strukturfonds) festgelegt. In einzelnen Verordnungen werden für jeden Strukturfonds u. a. die Interventions- und Anwendungsbereiche sowie die Durchführungsbestimmungen verankert. Die beiden wichtigsten Strukturfonds sind seit 25 Jahren der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäischen Sozialfonds (ESF).

Mit Mitteln des EFRE²³ sollen die Ungleichgewichte zwischen den Regionen ausgeglichen sowie die regionale und lokale Entwicklung durch die Erschließung eigener Potenziale unterstützt werden. Dabei werden öffentliche und private Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation, Umwelt- und Klimaschutz, die Wettbewerbsfähigkeit von KMU, Infrastrukturmaßnahmen sowie eine nachhaltige Regional- und Stadtentwicklung unterstützt.

Mit dem ESF²⁴ werden u. a. Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen im Bereich der allgemeinen Bildung und des lebenslangen Lernens sowie zur Armutsbekämpfung und zum Aufbau von Kapazitäten gefördert.

3.1.2.1 Land Bremen – EFRE Programm 2007 – 2013/14

Die regionale Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung des Landes Bremen ist in einem hohen Maße von der förderpolitischen Rahmensetzung und den finanziellen Zuwendungen der europäischen Kohäsionspolitik abhängig. Vor dem Hintergrund erheblicher struktureller Umbrüche in der Bremer Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt wurden seit Ende der 1980er Jahre große Teile des Landes in die Ziele und Fördergebietskulissen²⁵ der europäischen Strukturpolitik eingeordnet. Seit der Förderperiode 2007 – 2013 erfolgt erstmals eine flächendeckende Förderung, die beide Stadtgemeinden umfasst.

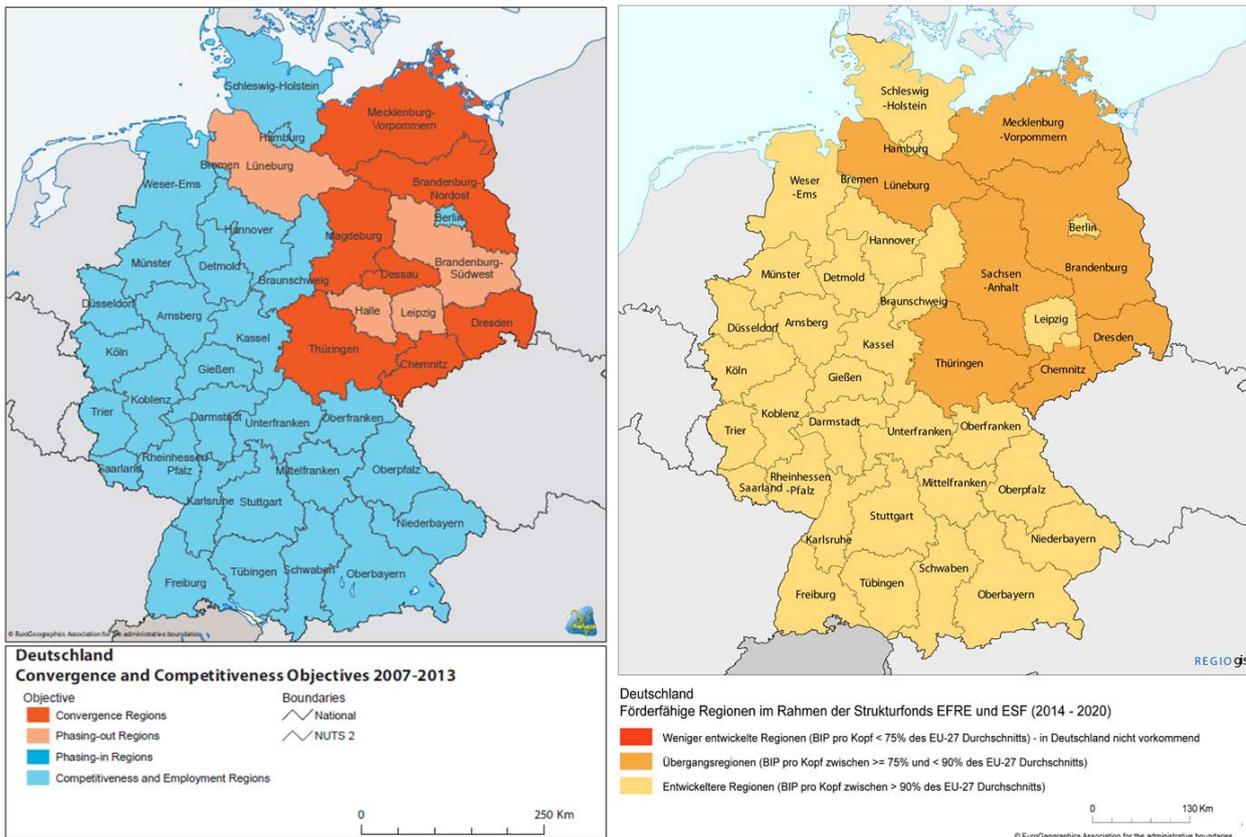
Das Land Bremen war zwischen 2007 und 2013 in die Fördergebietskulisse des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ eingebettet (vgl. Karte 1). Demgegenüber gehörten benachbarte

²³ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, ABl. L 210/1 vom 31.7.2006.

²⁴ Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999, ABl. EG L 2010/12 vom 31.07.2006.

²⁵ bis 2006: Ziel 2-Gebiet; 2007-2013: „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, RWB; ab 2014: „Stärker entwickelte Regionen“.

niedersächsische Landkreise (Cuxhaven, Osterholz, Verden) zu den sogenannten Phasing-out Regionen (hier die NUTS-2-Region Lüneburg), die dem Ziel „Konvergenz“ unterlagen. Das heißt, die Landkreise des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg konnten – im Vergleich zu Bremen - von höheren Zuwendungen der EU (EFRE: 589 Mio. EUR; ESF: 210 Mio. EUR) und höheren Fördersätzen profitieren (vgl. ARL 2012).



Karte 1: Fördergebietskulissen der EU-Strukturpolitik in Deutschland (2007 – 2020)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach EU-Kommission (2007a, 2014b)

Die beiden zentralen Strukturfonds EFRE und ESF (vgl. Tabelle 5) waren mit einem Fördervolumen von 231 Mio. EUR (2007-2013) für die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Land und in den beiden Stadtgemeinden von herausragender Bedeutung.

Tabelle 5: Finanzielle Ausstattung der EU-Strukturfonds für das Land Bremen (2000 – 2020)

EU-Fonds	Programmplanungsperiode	Zuwendung seitens der EU in Mio. EUR
Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	2000 – 2006	117,96
	2007 – 2013/14	142,01
	2014/15 – 2020	103,02
Europäische Sozialfonds (ESF)	2000 – 2006	139,60
	2007 – 2013/14	89,05
	2014/15 – 2020	76,00

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach EU KOM (2014a); SAFGJS (2007); SWH (2004, 2007)

Die inhaltlichen und räumlichen Schwerpunkte der einzelnen Strukturfonds werden in einem eigenen Operationellen Programm (OP) für den jeweiligen EU-Programmplanungszeitraum festgelegt (hier EFRE Programm Bremen 2007-2013). Die OPs unterliegen dem europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht und damit einer Genehmigungspflicht durch die EU-Kommission (siehe Kap. 3.1.1).

Aus der Abbildung 7 sind das Zielsystem, die beiden Prioritätsachsen und die sieben Förderbereiche des letzten Bremer EFRE-Programms (2007 – 2013) zu entnehmen. Die erste Prioritätsachse „Wachstum fördern – Innovation und Wissen voranbringen“ zielte neben der Unterstützung einer innovationsorientierten Entwicklung auf eine Stärkung der Leistungs- und Anpassungsfähigkeit von KMU ab. Die projektbezogene Umsetzung erfolgte hier im Rahmen verschiedener Förderrichtlinien und Landesprogramme zur einzelbetrieblichen Förderung (siehe Kap. 4.2 und ausführlich in Teil B):

- Außenwirtschaftsförderungsprogramm (AWF),
- Förderprogramm Angewandte Umweltforschung (AUF)
- Förderprogramm zur Förderung angewandter Umwelttechniken (PFAU)
- Förderung der Forschung und Entwicklung in betrieblichen Innovationsprojekten (FEI-RL)
- Landesinvestitionsförderprogramm (LIP).

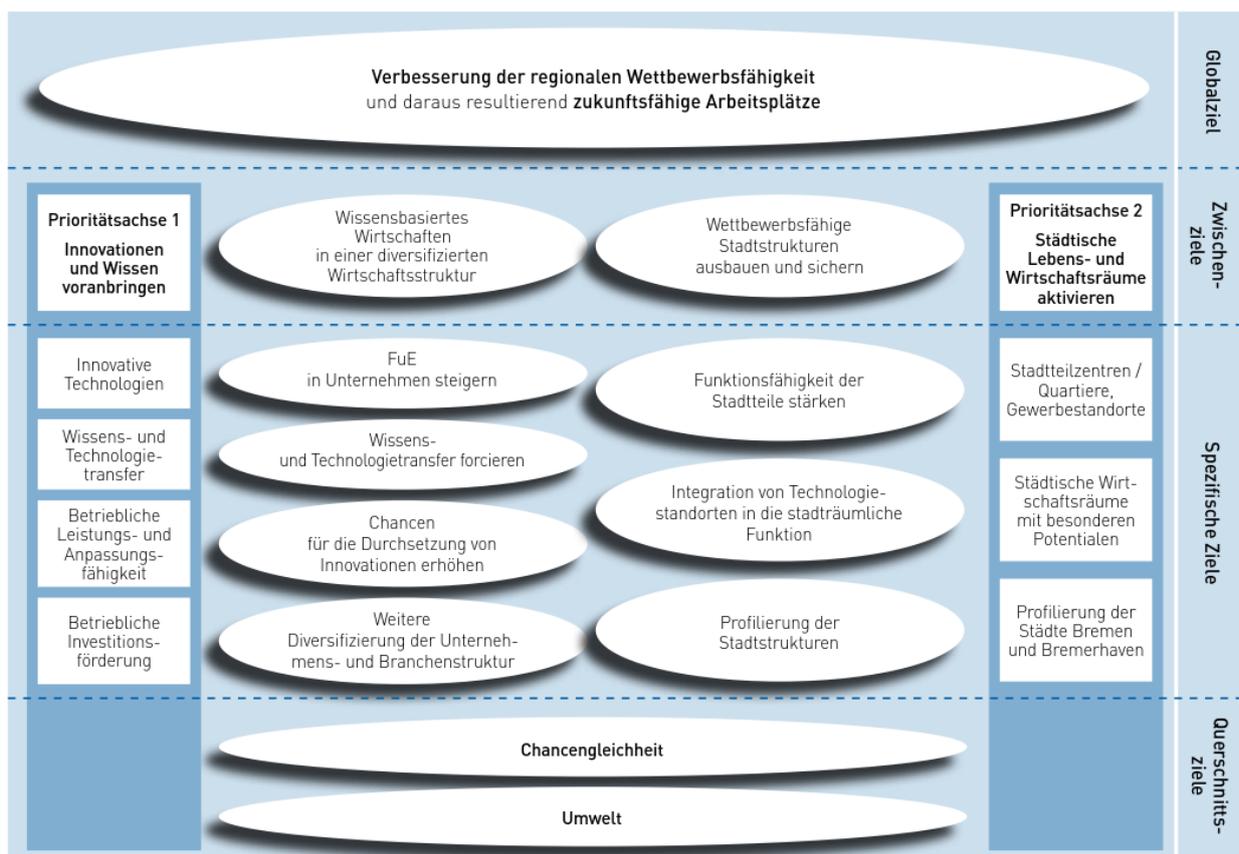


Abbildung 7: Zielsystem, Prioritätenachse und Förderbereich des Bremer EFRE-Programms (2007 – 2013)

Quelle: SWH (2007)

Für die Umsetzung (Beantragung, Auswahl, Bewilligung, Abwicklung und Überwachung) sind neben der EFRE-Verwaltungsbehörde (SWAH) die drei Institutionen der Wirtschaftsförderung in Bremen und Bremerhaven zuständig: WFB, BIS und BAB (vgl. Abbildung 9, Kap. 5).

Im Bereich der Infrastrukturförderung (2. Prioritätsachse) leisteten dies die zuständigen Fachreferate im Wirtschafts- (SWAH) und Bauressort (SUBV).

Der Finanzierungsplan des EFRE-Programms Bremen verdeutlicht die Schwerpunktsetzung auf die Themen der ersten Prioritätsachse (vgl. Tabelle 6). Mit knapp 95 Mio. EUR waren ursprünglich rund zwei Drittel (66,7 %) der EU-Mittel zur Förderung eines wissensbasierten Wirtschaftens vorgesehen.

Tabelle 6: Finanzierungsplan des EFRE-Programms Bremen 2007 – 2013 (Stand 2007)²⁶

Prioritätsachse	Gemeinschafts- beteiligung	Nationale öffentliche Mittel	Nationale private Mittel	Mittel insge- samt	Beteiligungs- satz
Prioritätsachse 1 Innovation und Wissen voranbringen	94.800.00 (76.300.000)	55.510.000 (37.010.000)	76.990.000 (69.619.753)	227.300.00 (182.929.753)	41,71
Prioritätsachse 2 Städtische Lebens- und Wirtschafts- räume aktivieren	45.000.00 (63.000.000)	43.500.00 (61.500.000)	1.500.00 (1.500.00)	90.00.00 (63.000.00)	50,00
Technische Hilfe	2.206.631 (2.706.631)	2.206.631 (2.706.631)	--	4.413.262 (5.413.262)	50,00
Gesamt	142.006.631 (142.006.631)	101.216.631 (101.216.631)	78.490.000 (71.119.753)	321.713.262 (314.343.015)	44,14

* in Klammern: genehmigter Finanzierungsplan 2015 nach 2. Änderungsantrag des Landes Bremen

Quelle: SWH (2007)

Eine detailliertere Übersicht zu den gewählten inhaltlichen und finanziellen Schwerpunkten der Förderung bietet die von der EU-Kommission vorgegebene Aufschlüsselung der Mittelverwendung nach vorrangigen Themen (vgl. Tabelle 7). Demnach wurde im Land Bremen eine klare Priorität auf das erste vorrangige Thema „Forschung und technologische Entwicklung“, (FTE Codes 01-09) gelegt. Auf die insgesamt neun Maßnahmen sollten mit knapp 90 Mio. EUR etwas mehr 63 % aller EFRE-Mittel entfallen. Korrespondierend mit den Ziel- und Förderbereichen der ersten Prioritätsachse wurden die finanziellen Schwerpunkte auf die Unterstützung einer forschungs- und technologieorientierten Infrastruktur und einer einzelbetrieblichen Förderung von KMU gelegt.

²⁶ Das Land Bremen hat 2014 und 2015 bei der EU KOM eine Mittelumschichtung in einer Höhe von insgesamt 18 Mio. EUR von der 1. in die 2. Prioritätsachse beantragt (und genehmigt bekommen). Hintergrund war u.a. eine absehbare Nichtausschöpfung der ursprünglich vorgesehenen Mittel in der 1. Achse. Ein Großteil der Finanzmittel soll primär für Ersatzprojekte in der Förderachse 2.3 „Profilierung der Städte Bremen und Bremerhaven“ eingesetzt werden (u.a. Umgestaltung der großen Luneplate; Sperrwerk Luneplate)
http://www.efre-bremen.de/sixcms/detail.php?qsid=bremen59.c.2315.de#genehmigt_2 Zugriff [12.07.2016]

Tabelle 7: Indikativer EFRE-Finanzmittelansatz für die Förderperiode 2007-2013

Code	Vorrangige Themen	Betrag in Mio. EUR	Anteil in %
01-09	Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und Förderung des Unternehmergeistes	89,700	63,17
01	FTE-Tätigkeiten in Forschungszentren	3,00	
02	FTE-Infrastrukturen und technologiespezifische Kompetenzzentren	15,80	
03	Technologietransfer und Verbesserung der Kooperationsnetze zwischen KMU sowie zwischen diesen und anderen Akteuren	18,50	
04	FTE-Förderung, insbesondere in KMU	7,90	
05	Fortgeschrittene Unterstützungsdienste für Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse	9,20	
06	Unterstützung von KMU zur Förderung umweltfreundlicher Produkte und Produktionsverfahren	2,00	
07	Unternehmensinvestitionen mit direktem Bezug zu Forschung und Innovation	6,30	
08	Sonstige Unternehmensinvestitionen	15,00	
09	Andere Maßnahmen zur Förderung von Forschung, Innovation und Unternehmergeist in KMU	12,00	
11-15	Informationsgesellschaft	5,500	3,87
13	Dienste und Anwendungen für die Bürger	1,50	
14	Dienste und Anwendungen für KMU	3,00	
15	Andere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von KMU zur IKT und deren effiziente Nutzung	1,00	
33-43	Energie	4,10	2,89
39	Erneuerbare Energien: Wind	3,10	
43	Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Energiemanagement	1,00	
44-54	Umweltschutz und Risikoverhütung	3,70	2,61
48	Integrierte Vorbeugung und Kontrolle von Umweltverschmutzung	2,00	
50	Sanierung von verschmutzten Industriegeländen und Flächen	1,00	
51	Förderung der Biodiversität und des Naturschutzes (inkl. Natura 2000)	0,70	
55-57	Fremdenverkehr	4,30	3,03
56	Schutz und Aufwertung des natürlichen Erbes	1,80	
57	Verbesserung der touristischen Dienstleistungen	2,50	
58-60	Kultur	5,50	3,87
58	Schutz und Erhaltung des Kulturerbes	2,50	
59	Entwicklung kultureller Infrastruktur	3,00	
60	Verbesserung der kulturellen Dienstleistungen ¹⁾	--	
61	Wiederbelebung städtischer und ländlicher Gebiete	27,00	19,00
61	Integrierte Projekte zur Wiederbelebung städtischer & ländl. Gebiete	27,00	
85-86	Technische Hilfe	2,21	1,56
85	Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Kontrolle	1,00	
86	Evaluierung und Studien; Information und Kommunikation	1,21	
	Summe	142,01	100,0

Quelle: Ergänzt nach SWH (2007)

Vergabe-/Auswahlkriterien und Erfolgsindikatoren / Zielwerte

Gemäß den Vorgaben der EU-Verordnungen zu den Strukturfonds hat Bremen in seinen EFRE- und ESF-Programmen eine Quantifizierung der spezifischen Ziele bzw. Förderbereiche anhand von konkreten Erfolgsindikatoren vorgenommen. Für die Nachvollziehbarkeit der Vergabe von Fördermitteln wurden Auswahl- und Vergabekriterien für Projekte festgelegt.

Auf der Ebene der einzelnen Förderbereiche liegen im Bremer EFRE-OP zu erreichende Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren vor (z. B. Anzahl geförderter Unternehmen und Beratungen). Sie sind mit konkreten Zielwerten hinterlegt. Der jeweils aktuelle Zielerreichungsgrad wurde jährlich im Rahmen der Durchführungs- und Jahresberichte dokumentiert und überprüft.

Die zuständige EFRE-Verwaltungsbehörde im SWAH hat zur Auswahl von Projekten ein Verfahren und Kriterien erarbeitet, die vom EFRE-Begleitkreis gebilligt werden müssen.

Die Anforderungen an ein Projekt richten sich nach deren Beitrag am vertikalen und horizontalen Zielsystem des Bremer EFRE-Programms (vgl. Abbildung 7). Eine Checkliste zur Projektauswahl beinhaltet für jeden der sieben Förderbereiche zwei bis drei Auswahlsschritte:

- (1) Beitrag zum spezifischen Ziel
- (2) Beitrag zu den Querschnittszielen Umwelt und Gleichstellung
- (3) Herausragender Beitrag zum Globalziel Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit (z. B. Arbeitsplätze, Innovationspotenzial, Stärkung KMU).

3.1.2.2 Einsatz von EFRE in Bremen ab 2014/15

Für die neue Programmplanungsperiode 2014 – 2020 hat die EU-Kommission in intensiver Abstimmung mit dem Europäischen Rat und dem Parlament eine weitere tiefgreifende Veränderung der europäischen Kohäsion- und Strukturpolitik beschlossen:

- Ausrichtung auf die Strategie Europa2020
- Gemeinsamer strategischer Rahmen für alle europäischen Fonds
- Konzentration der verfügbaren Mittel auf thematische Ziele
- Veränderung der Gebietskulisse: drei neue räumliche Kategorien
- Absenkung und Modifizierung des Finanzrahmens für verschiedene Förderregionalkategorien.

Die neuen Rechtsvorschriften und Verordnungen für die verschiedenen Strukturfonds wurden Mitte Dezember 2013 veröffentlicht. Die Programmplanungsperiode startete zum 01. Juli 2014. Das Land Bremen wird in die neue Fördergebietskulisse des Ziels „Weiterentwickelte Regionen“ eingeordnet (Nachfolge RWB-Ziel). Die benachbarten niedersächsischen Landkreise (NUTS-2 Region Lüneburg) behalten durch ihren Status als „Übergangsregion“ ihre – im Vergleich zu Bremen - verbesserten Förderkonditionen (vgl. Karte 1).

Dem Land Bremen stehen nach der (späten) Einigung in der EU zum mehrjährigen Finanzplan beim EFRE rund 27 % und beim ESF knapp 15 % weniger an europäischen Finanzmitteln zur Verfügung. Bis 2020 erhält das Land aus dem EFRE rund 103 Millionen Euro und aus dem ESF rund 76 Mio. EUR zur Projektförderung (vgl. Tabelle 5).

Die EU KOM hat am 02. Dezember 2014 das OP EFRE-Bremen genehmigt (siehe SWAH 2014h). Mit einer Auftaktveranstaltung startete Mitte März 2015 die neue Förderperiode des EFRE und des ESF in Bremen. Dabei setzt Bremen wieder auf eine stärker differenzierte Programmstruktur mit vier Prioritätsachsen (vgl. Abbildung 8):

- Prioritätsachse 1: Stärkung eines spezialisierten, unternehmensorientierten Innovationssystems
- Prioritätsachse 2: Diversifizierung u. Modernisierung d. Wirtschaftsstruktur
- Prioritätsachse 3: Förderung CO2-effizienter Wirtschafts- u. Stadtstrukturen
- Prioritätsachse 4: Stabilisierung benachteiligter Stadtteile durch integrierte Entwicklungsansätze.

Das Land Bremen konzentriert sich dabei auf die vier thematischen Ziele (TZ):

- TZ 1 „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation“,
- TZ 3 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“,
- TZ 4 „Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO2-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft“,
- TZ 9 „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“.

Aus der Programmstruktur (vgl. Abbildung 8) wird deutlich, dass das Thema Innovation noch stärker als im letzten EFRE-OP in den Mittelpunkt der Aktivitäten rückt:

„Kernstück des EFRE-Programms 2014-20 wird mit einem Anteil von 50 Prozent das Thema Innovation sein. Die Mittel sollen zum Aufbau und zur Entwicklung der anwendungsnahen Forschungs- und Innovationseinrichtungen im Land genutzt werden. In der sogenannten KMU-Achse für kleinere und mittlere Unternehmen, in der 20 Prozent der Mittel zur Verfügung stehen, soll die Investitionstätigkeit der Unternehmen im Land Bremen mit verschiedenen Instrumenten unterstützt werden. Quelle: SWAH 2014 [Zugriff 12.07.2016]²⁷

Im neuen EFRE-OP soll die unternehmensbezogene Förderung verstärkt durch Darlehen und ggf. andere Finanzierungsinstrumente umgesetzt werden. Nach einer ressortinternen Prüfung (SWAH, SUBV, BAB) bieten sich hierfür die Richtlinien FEI und PFAU (im Spezifischen Ziel, SZ 2), die LIP-Förderung und die Mikrodarlehen (SZ 3) sowie die Energieeffizienzdarlehen (SZ 5) an (vgl. SWAH 2014a).

Im Herbst 2016 startete der sogenannte EFRE-Fonds mit einem Mittelvolumen von 40,1 Mio. EUR (EFRE und Landesmittel) sowie ein Wagnisbeteiligungsfonds mit einem Mittelvolumen von zunächst sechs Mio. EUR (siehe Teil B).

²⁷ <http://www.efre-bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen59.c.2924.de#eingereicht>

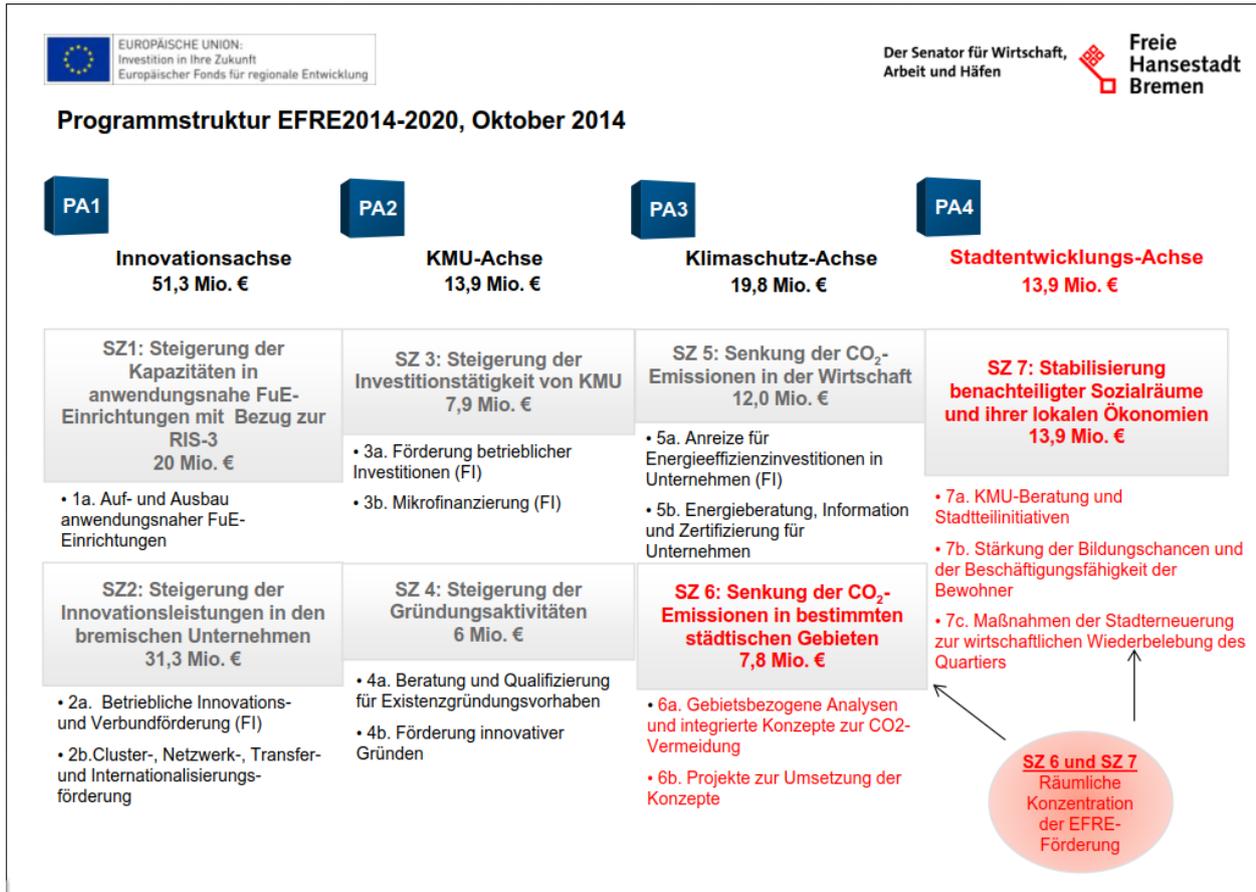


Abbildung 8: Programmstruktur EFRE 2014 – 2020 (Land Bremen)

Quelle: SWAH (2014f) [Zugriff 12.07.2016]

3.2 Bundesebene

Auf der bundesdeutschen Ebene bietet das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) Unternehmen verschiedene innovations- und technologieorientierte Förderprogramme an: so z. B. das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM). Darüber hinaus können Unternehmen über ihre Hausbanken an zahlreichen Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) teilnehmen (z. B. KfW Unternehmerkredit, ERP-Gründerkredit oder -Startfonds).

Von besonderem Interesse für Bremen sind die Aktivitäten des Bundes und der Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Entsprechende Maßnahmen der Wirtschaftsförderung sind nur in ausgewählten strukturschwachen Regionen möglich.

3.2.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) setzt auf der Bundesebene einheitliche Rahmenbedingungen für die regionale Wirtschaftsförderung von Bund, Ländern und Gemeinden:

- Ausweisung einer bundesweiten Fördergebietskulisse (hier 2007–2013/14)²⁸
- Festlegung von Förderhöchstsätzen bei der gewerblichen Investitionsförderung
- Formulierung einheitlicher Fördertatbestände und Förderregelungen für die regionale Wirtschaftsförderung
- Gewährleistung eines integrierten Einsatzes des gesamten regionalpolitischen Instrumentariums.

Zur Durchführung der GRW-Förderung wurde bis zum Jahr 2007 von Bund und Ländern ein jährlicher „Rahmenplan“ erstellt.²⁹ Seit 2009 wird dieser jährliche Rahmenplan durch einen mehrjährig gültigen Koordinationsrahmen ersetzt (vgl. Dt. Bundestag 2009, BMWi 2014b, c; BMWi 2015a). Er legt die o. g. Fördergebiete, förderfähigen Maßnahmen und Förderintensitäten fest. Für die Durchführung der Maßnahmen sind alleine die Bundesländer und die kommunalen Gebietskörperschaften zuständig.

Die wesentlichen Bausteine der GRW sind bislang die gewerbliche und kommunale Investitionsförderung (wirtschaftsnahe Infrastruktur). Sie werden seit mehr als zehn Jahren verstärkt durch nichtinvestive kommunale Fördertatbestände ergänzt (z. B. Kooperationsnetzwerke, Clustermanagement, Regionalmanagement, Regionalbudget).

Die GRW-Mittel dürfen nur in *ausgewiesenen strukturschwachen Fördergebieten* (2007 bis 06/2014: A, C und D) eingesetzt werden (vgl. Dt. Bundestag 2009), die durch die EU-Kommission Ende 2006 auf Grundlage des europäischen Beihilferechts festgesetzt und genehmigt wurden (siehe Kap. 3.1). Der Einsatz der GRW-Mittel unterliegt generell der Beihilfenkontrolle der EU (u. a. Regionalleitlinien).

²⁸ Die Laufzeit des GRW-Koordinierungsrahmens von 2009 wurde bis zum 31.06.2014 verlängert, da die neue EU-Förderperiode erst am 01.07.2014 startete.

²⁹ 36. Rahmenplan der GRW für den Zeitraum 2007-2010 vom 27.04.2007.

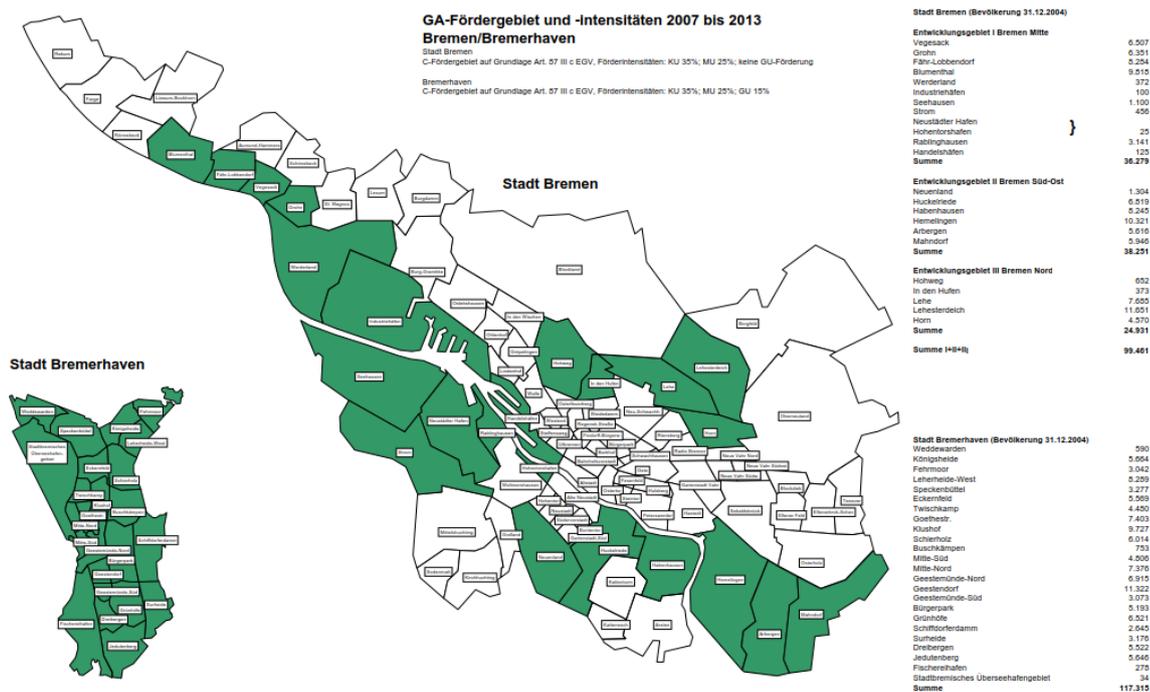
3.2.1.1 GRW 2007 bis 2013/14

Für den Bewilligungszeitraum 2007 bis 2013 wurden die Stadtgemeinde Bremerhaven (komplett mit 115.000 Einwohnern) und Teile der Stadt Bremen (drei Fördergebiete mit 99.000 Ew.) der Fördergebietskategorie C zugewiesen (vgl. Karte 2):

- Fördergebiet I: Vegesack, Grohn, Fähr-Lobbendorf, Blumenthal, Werderland, Industrieflächen, Seehausen, Strom, Neustädter Hafen/Hohentorshafen, Rablinghausen, Handelshäfen
- Fördergebiet II: Neuenland, Huckelriede, Habenhausen, Hemelingen, Arbergen, Mahndorf
- Fördergebiet III: Hohweg, In den Hufen, Lehe, Lehesterdeich, Horn.

In der Stadt Bremen sind damit die wichtigsten Gewerbe- und Entwicklungsgebiete der Stadt berücksichtigt: das „Gelände der ehemaligen Vulkan-Werft und Bremer Wollkämmerei, die bremischen Hafengebiete inklusive der Überseestadt, die Airport-City, die Hansalinie sowie der Technologiepark Bremen“ (SWAH 2013d).

Aus der Karte 2 und der Karte 3 lassen sich die Fördergebiete des Landes Bremen (C) und des niedersächsischen Umlandes (C und D) entnehmen (01.01.2007 - 30.06.2014).



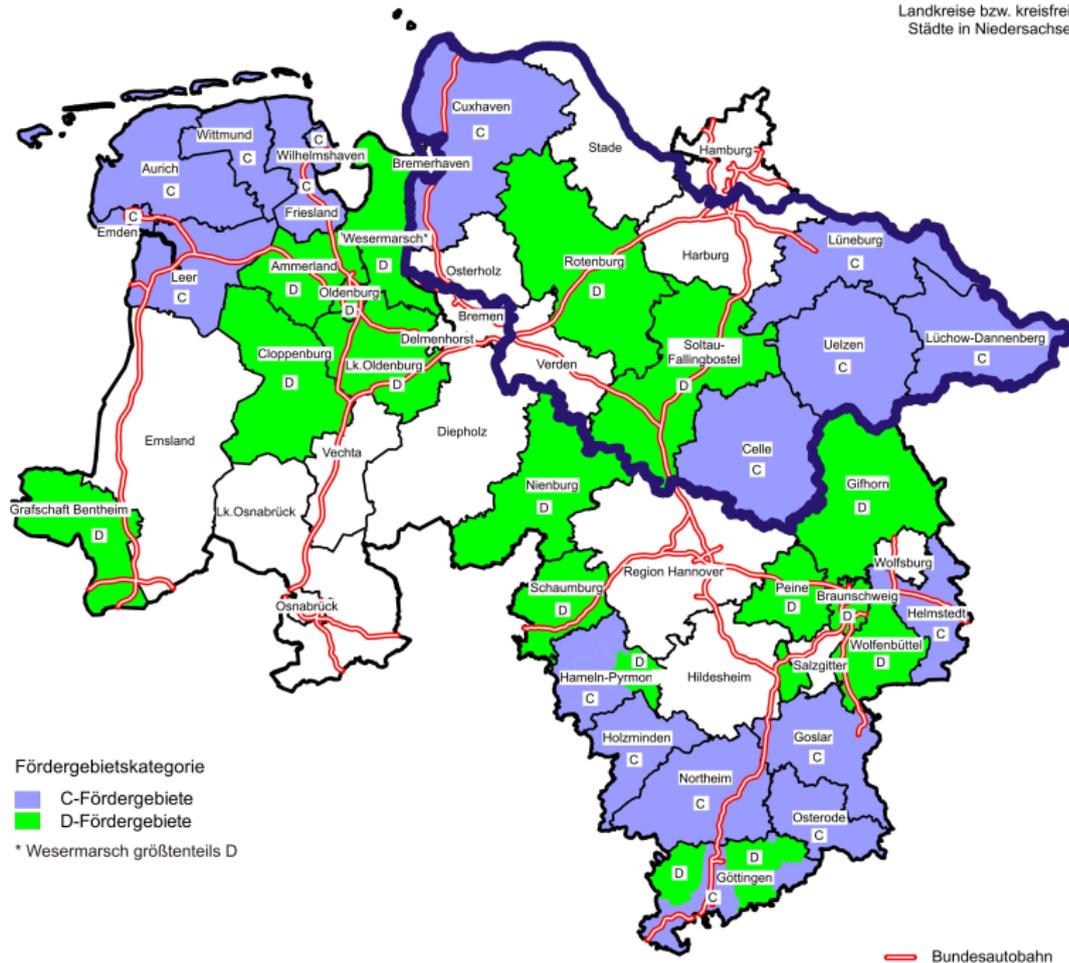
Karte 2: GRW-Fördergebiet in Bremen und Bremerhaven (2007 – 2013/14)

Quelle: SWAH Landesinvestitionsförderprogramm LIP 2011

**Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe (GRW)
"Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" 2007-2013**

Stand: ab 01.01.2011

Landkreise bzw. kreisfreie
Städte in Niedersachsen



Karte 3: GRW-Fördergebiet in Niedersachsen (2007 – 2013/14)

Quelle: Niedersächsischer Landtag (2011) nach NIW (2011)

Fördersätze

Im Bereich der gewerblichen Investitionsförderung sind die Höchstsätze (Förderquote: Anteil an den förderfähigen Investitionskosten) nach Fördergebiet und Betriebsgröße gestaffelt. Dabei handelt es sich um die Gewährung eines nicht rückzahlbaren Zuschusses. Während Bremerhaven uneingeschränkt den Konditionen der C-Gebietskulisse unterliegt, gab es für die Stadtgemeinde Bremen eine Begrenzung auf KMU (vgl. Tabelle 8).

Maßnahmen der wirtschaftsnahen Infrastruktur wie eine Revitalisierung von Altstandorten konnten innerhalb der Fördergebetskulisse mit einem Regelfördersatz von bis zu 60 % unterstützt werden. Ausgaben für Kooperationsnetzwerke und für ein Clustermanagement waren während einer Anlaufphase (max. 36 Monate) mit insgesamt bis zu 300.000 EUR je Vorhaben förderfähig.

Tabelle 8: Gewerbliche Investitionsförderung – Höchstfördersätze (2007 – 2013)

Fördergebiet	Förderstatus	Fördersatz Unternehmen		
		GU	MU	KU
Bremerhaven LK Cuxhaven	C (Art. 87.3c-EGV)*	15 %	25 %	35 %
Bremen teilweise	C (RLL Ziffer 31; De-minimis-VO)**	max. 200.000 €	25 %	35 %
LK Wesermarsch Oldenburg, Rothenburg	D (AGVO; De-minimis-VO)	max. 200.000 €	10 %	20 %

* ab 2009 Art. 107.3c-AEUV

** Gemäß den EU-Regionalleitlinien (Ziffer 31) sind keine Beihilfen für Investitionen von Großunternehmen oder für Investitionen mit einem beihilfefähigen Anteil von mehr als 25 Mio. EUR genehmigungsfähig.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Dt. Bundestag (2009)

Mittelausstattung

Im Bundeshaushalt werden jährlich die GRW-Mittel differenziert nach Barmitteln/Zuweisungen und Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen. Die Bundesländer stellen eigene Mittel in gleicher Höhe zur Verfügung. Die Höhe der Bundesmittel wurde zwischen 2007 und 2014 von 587,1 auf 582,8 Mio. EUR leicht reduziert (Verpflichtungsermächtigung). Von den bereitgestellten GRW-Mitteln entfielen 6/7 auf die neuen und 1/7 auf die alten Bundesländer. Der Anteil des Landes Bremen an den GRW-Mitteln der alten Bundesländer wurde auf 2,14 % festgelegt (Niedersachsen: 30,56 %).

Bremen konnte so aus dem Bundesmittel des GRW jährlich zwischen 1,795 (2007) und 1,725 Mio. EUR (2014) an Verpflichtungsermächtigungen erhalten. In Kombination mit Landesmitteln (Kofinanzierung) standen damit pro Jahr knapp 3,8 Mio. EUR der Wirtschaftsförderung zur Verfügung. Diese Mittel sollten laut Koordinierungsrahmen (vgl. Dt. Bundestag, Teil III, Kurzdarstellung Land Bremen, S. 69) vorrangig zur Förderung von einzelbetrieblichen Investitionsmaßnahmen (Errichtungsinvestition, Zuschussförderung) im Rahmen des Landesinvestitionsförderprogramms (LIP, vgl. Kap. 4.4 und Teil B) eingesetzt werden.

Aus dem Konjunkturpaket I erhielt das Land Bremen über die GRW zwischen 2009 und 2011 weitere 2,14 Mio. EUR. Diese Mittel wurden - ergänzt durch Kofinanzierungsmittel des Landes (50 %) - im Bereich wirtschaftsnahe Infrastruktur eingesetzt (vgl. Dt. Bundestag 2009).

Auswahl- und Vergabekriterien

Der Koordinationsrahmen der GRW (vgl. Dt. Bundestag 2009, Teil II, S. 42f.; BMWi 2015a; Teil II, S. 11ff.) legt für die Umsetzung der betrieblichen Investitionsbeihilfen zwei zentrale Fördervoraussetzungen fest:

1. Primäreffekt: Das Gesamteinkommen im Wirtschaftsraum wird durch das Investitionsvorhaben unmittelbar und nicht unwesentlich erhöht; Güter oder Leistungen im Betrieb werden überwiegend (zu über 50%) überregional abgesetzt („Arteffekt“), bzw. der Absatz im Einzelfall erfolgt außerhalb eines Radius von 50 km („Einzelfallnachweis“).
2. Arbeitsplatzeffekt: Es müssen Dauerarbeitsplätze neu geschaffen oder vorhandene gesichert werden (+ 15 % gegenüber dem Investitionsbeginn)

oder

Mindestinvestitionsvolumen: der Investitionsbetrag muss bezogen auf ein Jahr die in den letzten drei Jahren durchschnittlich verdienten Abschreibungen um mindestens 50 Prozent übersteigen.

3.2.1.2 GRW 2014/15 bis 2020

Mit Beginn der neuen europäischen Programmplanungsperiode am 01. Juli 2014 haben Bund und Länder einen neuen GRW-Koordinierungsrahmen (BMW i 2014b, c; BMW i 2015a) und eine neue Regionalförderkarte³⁰ sowie einen Verteilungsmodus der Bundesmittel in Kraft gesetzt (siehe Tabelle 9).

„Gefördert werden gewerbliche Investitionen, Investitionen in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie nichtinvestive Aktivitäten, wie zum Beispiel Clusterbildung“ (BMW i 2015a, S. 5).

Deutschland wird flächendeckend auf Basis eines Regionalindikatorenmodells³¹ (für Arbeitsmarktregionen) in fünf Fördergebietskategorien unterteilt:

- prädefinierte C-Gebiete (vormals A-Gebiete)
- nicht-prädefinierte C-Gebiete (Auswahl orientiert sich am deutschen Regionalindikatorensystem)
- D-Gebiete (eingeschränkte Förderrechte)
- Nicht-Fördergebiete (N-Gebiete)
- gemischte Gebiete (C-/ D-/ N-Gebiete).

Tabelle 9: Gewerbliche Investitionsförderung – Höchstfördersätze (2014 –2020)

Fördergebiet	Förderstatus	Fördersatz Unternehmen		
		GU	MU	KU
Bremerhaven LK Cuxhaven	C (Art. 107 (3)c-AEUV) RLL 168a	10 %	20 %	30 %
Bremen teilweise	C (Art. 107 (3)c-AEUV) RLL 168a	10%	20 %	30 %
Bremen teilweise LK Oldenburg, Osterholz Krsf. Stadt Delmenhorst und Oldenburg	D (De-minimis-VO)	max. 200.000 €	10 %	20 %

Quelle: BMW i (2015a, Anhang 10); SWAH (2013c)

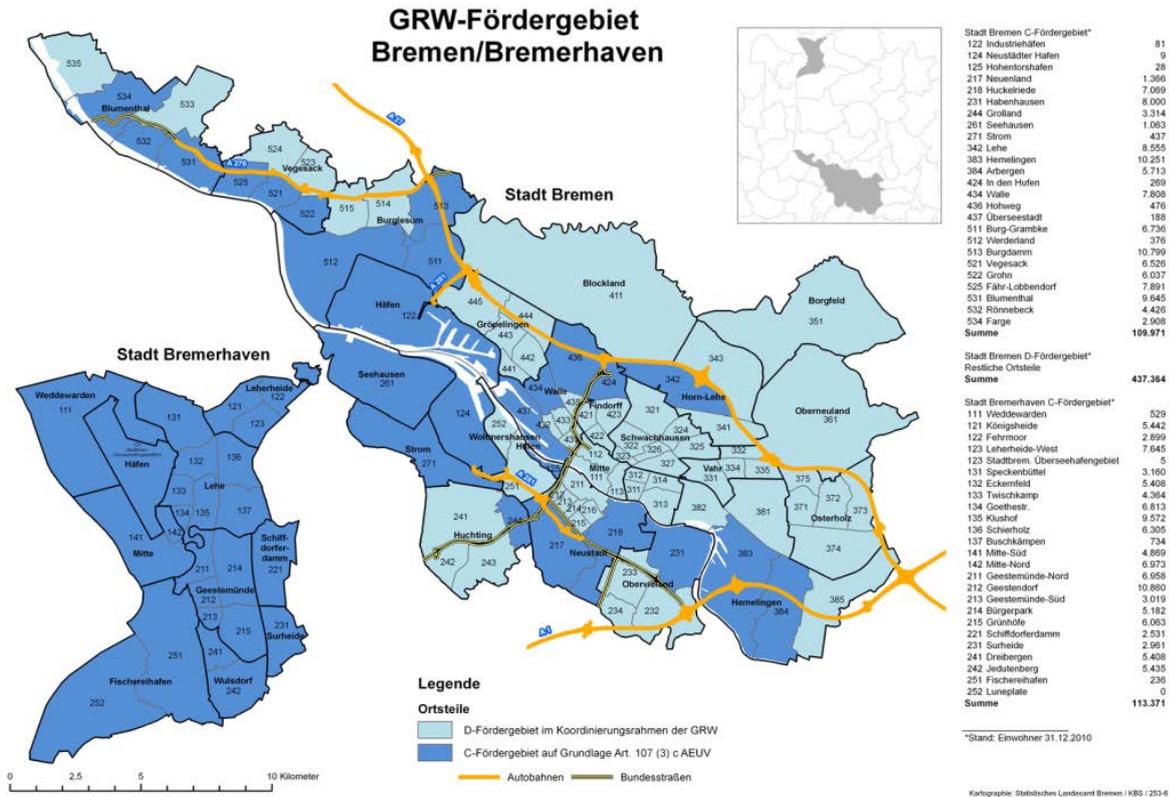
Aus der Karte 4 und der Karte 5 lassen sich für das Land Bremen und das niedersächsische Umland die wichtigsten Veränderungen ablesen. So sind nun einige der direkten niedersächsischen Nachbarkreise (neu: Delmenhorst und LK Osterholz) als D-Fördergebiete ausgewiesen.

Die Stadtgemeinde Bremerhaven behält insgesamt seinen C-Gebiets-Förderstatus (siehe Tabelle 9) als nicht-prädefiniertes Fördergebiet. In der Stadtgemeinde Bremen gewinnen sieben Ortsteile den C-Status (Burgdamm, Burg-Grambke, Farge, Grolland, Rönnebeck, Überseestadt, Walle), während fünf Gebiete (Handelshäfen, Horn, Lehesterdeich, Mahndorf, Rablinghausen) aus diesem Förderstatus zum 01. Juli 2014 ausgeschieden sind. Neu ist hingegen die Einstufung des restlichen Bremer Stadtgebietes in die Fördergebietskategorie D (vgl. SWAH 2013c).

³⁰ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/foerdergebietskarte-ab-07-2014.property=pdf.bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> [Zugriff: 11.04.2014].

³¹ Der Gesamtindikator setzt sich aus den folgenden Regionalindikatoren zusammen: Durchschnittliche Arbeitslosenquote (2009 bis 2012); Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem in 2010; Erwerbstätigenprognose (2011 bis 2018); Infrastrukturindikator (2012) (BMW i 2015a).

Neu ist bei der gewerblichen Förderung, dass die GRW-Mittel nun auch neben nicht rückzahlbaren Zuschüssen als vergünstigte Darlehen (mit Zinsverbilligungen) gewährt werden.



Karte 4: GRW-Fördergebiet in Bremen und Bremerhaven (2014 – 2020)

Quelle: SWAH (2013c)

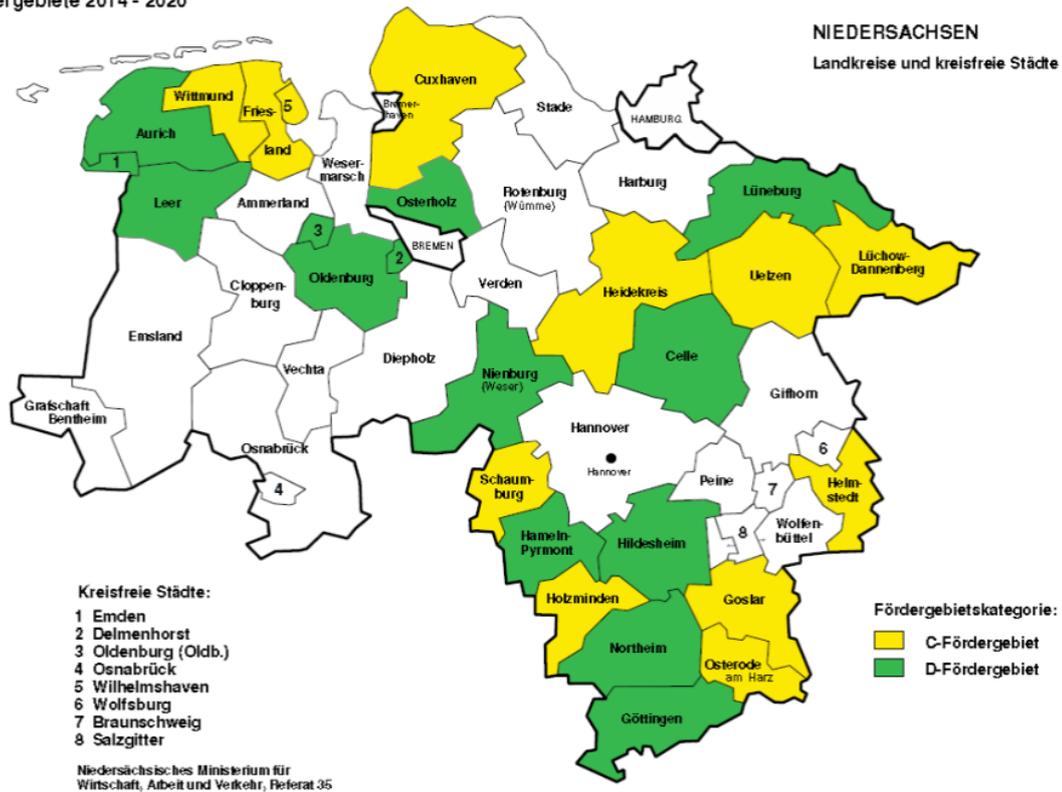
Mittelausstattung

Die Mittelquote wird in Zukunft nicht mehr nach neuen und alten Bundesländern differenziert. Grundlage ist nun die regionale Strukturschwäche. Die Mittelquote von Bremen am jährlichen GRW-Budget wurde auf 1,51 % festgesetzt. Nach einer Übergangszeit bis 2015 würden sich nach Information des SWAH die Bundesmittel der GRW für Bremen mindestens verfünffachen.

Im Rahmen der Haushaltsplanung des Bundes wird für die GRW der zur Verfügung gestellte finanzielle Rahmen jährlich neu festgelegt (2015 und 2016: 600 Mio. EUR; BMWi 2015b). Demnach stehen dem Land Bremen ab 2015 jährlich ein Mittelumfang von knapp 18 Mio. EUR (Bundes- und Landesmittel) für Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung.³² Davon sollen vier Mio. EUR in die gewerbliche Investitionsförderung und rd. zwölf Mio. EUR in die Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturen fließen.

³² In dieser Höhe können pro Jahr Bewilligungen (Für Projektförderungen) zulasten kommender Jahre eingegangen werden.

GRW-Fördergebiete 2014 - 2020



Karte 5: GRW-Fördergebiet in Niedersachsen (2014 – 2020)

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, MW (2014)

3.2.2 Konjunkturpakete I und II

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden von der Bundesregierung zwei Konjunkturprogramme verabschiedet. Sie sollten durch öffentliche Investitionen die Folgen der konjunkturellen Abschwächung verringern und die sich abzeichnende Rezession abmildern:

- Konjunkturpaket I (KP I): „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ v. 05.11.2008 (Laufzeit: 2009 - 2010)
- Konjunkturpaket II (KP II): „Entschlossen in der Krise, stark für den nächsten Aufschwung“ v. 12.01.2009 (Laufzeit: 2009 – 2011).

Ein wesentliches Ziel war es die Wirtschaft mit Auftragsvergaben der öffentlichen Hand zu stärken und zu stabilisieren, um Arbeitsplätze zu sichern. Programmpunkte waren: verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen, Erhöhungen der Finanzmittel für das Gebäudesanierungsprogramm und ein Investitionsprogramm Verkehr (KP I, siehe GRW, Kap. 3.2.1). Sowie ein Programm für öffentliche Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Informationstechnologie (KP II).

Im Rahmen des KP II konnten auf Ebene der Länder und Kommunen über zehn Mrd. EUR an Bundesmitteln entschieden werden. Die Aufteilung und Verwendung der Mittel erfolgte im Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG), einer Bund-Länder Verwaltungsrichtlinie und länderspezifischen Förderrichtlinien. Die Bundesmittel mussten zu 65 % in Bildungsmaßnahmen und zu 35 % in sonstige Infrastrukturvorhaben investiert werden. Zusätzlich hatten die Länder einen 25-prozentigen Eigenanteil zu leisten. Darüber hinaus durften die Maßnahmen nicht bereits in einem beschlossenen Haushalt oder Wirtschaftsplan aufgeführt sein („Zusätzlichkeit“).

Auf das Land Bremen entfielen im KP II 88 Mio. EUR an Bundesmittel.³³ Inklusive Eigenmittel stand dem Bremer Konjunkturprogramm II zwischen 2009 und 2011 ein Mittelkontingent von knapp 118 Mio. EUR zur Verfügung (Niedersachsen: 1.227 Mio. EUR) (vgl. DIW-econ 2009; SFF 2011).

Tabelle 10 verdeutlicht die Maßnahmenswerpunkte und die Verteilung der Mittel im Land Bremen und den beiden Stadtgemeinden.

Mittelvergabe

Die kommunale Mittelvergabe wurde in Bremen (wie auch in den anderen Stadtstaaten) durch gezielte Verwendungsvorgaben seitens der Landesregierung gesteuert (Festlegung von Investitionsvolumen für die einzelnen Maßnahmenbereiche).

Das Projektvolumen wurde auf die verschiedenen Ressorts aufgeschlüsselt. Die Projekte wurden dann auf Vorlage der Ressorts über die jeweils zuständigen Deputationen, dem Senat sowie dem Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft im Frühjahr 2009 beraten und beschlossen. Bei der Auswahl der Einzelvorhaben wurde eine möglichst bedarfsgerechte Beteiligung aller Stadtteile berücksichtigt. Der Anteil Bremerhavens am Programmvolumen wurde auf 25 % fixiert.

Tabelle 10: Geplante Verteilung der Finanzmittel aus dem Konjunkturpaket II im Land Bremen (Stand 17. März 2009)

Programm / Maßnahmenswerpunkte	Bremen	Bremerhaven	insgesamt
	in tsd. EUR		
Bildungsinfrastruktur	57.500	19.164	76.664
– Einrichtungen frühkindliche Infrastruktur	8.172	2.500	10.672
– Schulinfrastruktur (energetische Sanierung)	30.828	11.963	42.792
– Hochschulen (energetische Sanierung)	7.500	1.200	8.700
– Einrichtungen der Weiterbildung	1.500	--	1.500
– Forschung	9.500	3.500	13.000
Sonstige Infrastruktur	30.950	10.319	41.269
– Krankenhäuser	5.000	2.000	7.000
– Städtebau/Lärmschutz	1.500	2.319	3.819
– Informationstechnologie	8.950	--	8.950
– Sonstige Infrastrukturinvestitionen	15.500	6.000	21.500
Summe gesamt	88.450	29.483	117.933

Quelle: SFF (2009)

³³ Internetportal des SFF: Konjunkturprogramm II Schub für Investitionen in Bremen und Bremerhaven; <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?qsid=bremen53.c.6705.de>

3.3 Landesebene – Bremen

Das Land Bremen hat im Jahr 2008 vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage sowie den veränderten konjunkturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, seine Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung grundlegend neu ausgerichtet.

Vorgaben und verfügbare Finanzmittel aus den europäischen Strukturfonds (EFRE, ESF), der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) und von Landesmitteln versucht das Land Bremen über strategisch ausgerichtete strukturpolitische Programme zu koordinieren:

- bis 2015: Strukturkonzept Land Bremen 2015 (SWH 2008)
- ab 2015: Strukturkonzept Land Bremen 2020 (SWAH 2014e)
- flankierende fachpolitische Programme.

Neben der Neujustierung der Programmatik und der entsprechenden Instrumente der Wirtschaftspolitik (siehe Kap. 4) wurde auch die Aufbau- und Ablauforganisation in der Wirtschaftsförderung grundlegend verändert (siehe Kap. 5).

Folgend wird ein grober Überblick über die wesentlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik und -förderung sowie über die strategischen Ziele der bremischen Strukturpolitik gegeben. Im Fokus stehen dabei im Rückblick die Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik und Förderung im Kontext des Strukturkonzepts 2015 im Jahr 2008 und im Ausblick die Ausgestaltung des Strukturkonzepts 2020 (SWAH 2014e).

3.3.1 Neuausrichtung der Organisationsstruktur und Förderprogramme

Im Gleichklang mit dem Strukturkonzept 2015 wurden die Instrumente der Wirtschaftsförderung neu justiert. Das heißt, die Anzahl der Förderprogramme wurde reduziert und die Programme neu ausgerichtet. Des Weiteren wurde die Organisationsstruktur verändert.

Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung

Zur besseren Umsetzung der modifizierten Wirtschaftspolitik wurden der Aufbau und die Ablaufform der kommunalen Wirtschaftsförderung gestrafft (siehe Kap. 5). Durch diesen Schritt sind Wirtschafts- und Innovationsförderung sowie Infrastrukturpolitik, Veranstaltungswesen und Standortmarketing zusammengeführt worden. Ziel war es, durch diese Maßnahme die Transparenz der Förderaktivitäten zu erhöhen, eine stärkere Kundenorientierung zu schaffen und Synergieeffekte bei der Ablauforganisation zu erzielen. Die Zwischenbilanz zum Strukturkonzept 2015 (vgl. SWH 2010b) weist darauf hin, dass diese Ziele bereits erreicht wurden und insbesondere die Abstimmungsprozesse zwischen den Akteuren verbessert werden konnten (vgl. SWH 2010b).

Neben der Neustrukturierung der Wirtschaftsförderung in einer Gesellschaft (WFB) war die Stärkung der Wirtschafts- und Strukturförderbank des Landes Bremen, die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB), eine wesentliche Veränderung. Diese nimmt vor allem im Zusammenhang mit der Priorisierung der Darlehensförderung eine bedeutende Position ein (siehe Kap. 5) (vgl. SWH 2008b).

Weiterhin sollte die wirtschaftsfreundliche Ausgestaltung der Verwaltung zu einem positiven Wirtschaftsklima beitragen (SWH 2008b). Die Einrichtung des Einheitlichen Ansprechpartners (siehe Kap. 5) im Jahr 2009, war ein weiterer Beitrag zu diesem Ziel (vgl. SWH 2010b).

Neuausrichtung der Förderprogramme

Ein wesentliches Ziel der Neustrukturierung der Wirtschaftsförderung war es, eine leistungsfähige Förderstruktur zu etablieren aber gleichzeitig den Einsatz öffentlicher Mittel zu reduzieren, um zur Entlastung des Landeshaushalts beizutragen. Daher sollte die Zahl der bestehenden Förderprogramme reduziert und effizienter ausgestaltet werden. Die Einrichtung eines strategischen Controllings war in diesem Zusammenhang ein weiteres Ziel (vgl. SWH 2008b).

Eine wesentliche Veränderung in der Programmatik ist im Rahmen der betrieblichen Investitionsförderung erfolgt. Das LIP, welches gemessen an den bewilligten Mitteln das bedeutendste Förderprogramm des Landes Bremen ist (siehe Kap. 4), wurde mit Fortschreibung zum LIP 2008 weitestgehend auf Darlehensbasis umgestellt (siehe Teil B). Analog zum LIP wurde 2008 auch die Förderung im Rahmen der FEI-Richtlinie grundlegend auf Darlehensbasis umgestellt (vgl. SWH 2010b). In einigen Fällen ist die Vergabe von Zuschüssen³⁴, nach der aktuell gültigen Richtlinie (in Kraft bis zum 30.06.2021), auch hier weiterhin möglich.

Die Förderungen im Bereich der Außenwirtschaftsförderung wurden ebenfalls neu strukturiert. Die Richtlinien zur Messe- und Außenwirtschaftsförderung wurden zum bremischen Außenwirtschaftsförderprogramm zusammengefasst. Dies beschränkt die Fördermöglichkeit auf kleine Unternehmen (KU) und fokussiert vor allem die Förderung von Messebeteiligungen im Ausland (vgl. SWH 2008b).

Orientierung an Strategien der EU und des Bundes

Durch das Strukturkonzept 2015 und entsprechende flankierende Programme hat das Land Bremen seine Strukturpolitik maßgeblich an Prioritäten und Strategien der EU und des Bundes ausgerichtet. Das ermöglicht die Einbindung von EU- und Bundesmitteln in die Programme und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung des Landes:

„Künftig wird eine konsequente Nutzung von bundes- und EU-finanzierten Programmen für alle Förderbereiche verfolgt“ (SWH 2008b: 26).

Die Ausrichtung der einzelnen Konzepte an der Wachstumsstrategie der EU „Europa 2020“ (2010) und ihre Verzahnung im Strukturkonzept 2015 wurde zu diesem Zweck genutzt. Dies erfolgte z. B. in der Clusterstrategie 2020 und dem Innovationsprogramm 2020 (vgl. SWAH 2012a; SWH 2010a). Auch innerhalb der bremischen EU-Strategie wird dargelegt, wie das Strukturkonzept 2015 die Handlungsfelder der EU-Wachstumsstrategie (intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum) vernetzt und somit im Einklang mit der EU-Strategie steht (vgl. SWAH 2014e).

Die Ausrichtung an weiteren spezifischen Strategien und Politiken des Bundes und der EU zeigt sich u.a. an der Anlehnung der Innovationspolitik an der Hightechstrategie 2020 des Bundes. Ein weiteres Beispiel sind Parallelen zwischen der strukturpolitischen Ausrichtung Bremens und der EU-Raumfahrtstrategie (vgl. SWH 2008b u. 2010a).

Zusätzlich zur Nutzung von Drittmitteln für das Land, sollte zudem das Bewusstsein der Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen verstärkt auf EU- und Bundesprogramme gelenkt werden (z. B. im Rahmen der Erstberatung) (vgl. SWH 2008b).

³⁴ In begründeten Ausnahmefällen ist eine Förderung von FuE-Vorhaben in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen weiterhin möglich. Zudem werden Beihilfen für Innovationscluster und Beihilfen für Innovationsberatungsdienste durch Zuschüsse gefördert (vgl. FuE-Richtlinie 2015 (SWAH 2014i)).

3.3.2 Das Strukturkonzept 2015

Für den gezielten Einsatz der begrenzten Finanzmittel des Landes wurde das „Strukturkonzept Land Bremen 2015“ erarbeitet (vgl. SWH 2008b). Es sollte sowohl die relevanten Infrastrukturbereiche als auch die betrieblichen/unternehmerischen Aktivitäten abdecken sowie eine engere Verzahnung mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gewährleisten. Die dabei notwendige Priorisierung erfolgte anhand einer Auswahl an wirtschaftspolitischen, strukturellen und innovationspolitischen Handlungsfeldern. Für die weitere Ausrichtung der Wirtschaftspolitik wurden fünf Leitlinien und sieben qualitative Zielsetzungen formuliert (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Leitlinien und Zielsetzungen der Bremer Wirtschaftspolitik/Strukturkonzept 2015

Leitlinien	Zielsetzungen
Anreize für unternehmerische Investitionen bieten	– zentraler Standort einer international nachgefragten Seehafen- und Logistikregion
Impulse in Forschung und Entwicklung setzen	– das Land Bremen in seinen innovationspolitischen Feldern unter den zehn führenden Standorten in Deutschland etablieren
Freiräume für Beschäftigungspotenziale und Talente schaffen	– Ausbau der Position als erste Gründungsadresse im Nordwesten Deutschlands
Neue Wege für die Entwicklung der Unternehmens- und Branchenstruktur aufzeigen	– Bremen und Bremerhaven als leistungsfähige Impulsgeber und Motoren der Metropolregion
Aktivierende wirtschaftsrelevante Rahmenbedingungen setzen	– Erhaltung der wachstumsfördernden Position der Innenstädte und Stadtteilzentren
	– Etablierung als Kompetenzzentrum des Nordens für erneuerbare Energien, effiziente Energieerzeugungstechniken und Klimaschutz
	– Beibehaltung der starken industriellen Verwurzelung und stärkeres Gewicht des expandierenden Dienstleistungsbereichs

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach SWH (2008b u. 2010b)

Der strukturpolitische Orientierungsrahmen wurde in der Folgezeit anhand verschiedener *fachpolitischer Programme* inhaltlich flankiert:

- Innovationsprogramm 2020 (SWH 2010)
- Clusterstrategie 2020 (SWAH 2012)
- Masterplan Industrie (SWH 2010 und 2015)
- Tourismuskonzept Land Bremen 2015 (SWH 2009)
- Gewerbeflächenentwicklungsprogramm 2020 (SWAH 2012).
- ...

Im Rahmen der Gewerbeflächenentwicklung wird zwischen den Standorten Bremen und Bremerhaven differenziert. Während das Gewerbeflächenentwicklungsprogramm 2020 die Entwicklung in der Stadtgemeinde Bremen abdeckt, wird diese in Bremerhaven im Wesentlichen durch den Masterplan Fischereihafen (vgl. SWH 2008a) (Fortschreibung geplant: siehe Strukturkonzept 2020) koordiniert.

Außerdem wird die Entwicklung Bremerhavens durch weitere Konzepte im Rahmen der Wirtschafts- und Beschäftigungsinitiative Bremerhaven flankiert³⁵.

Im Folgenden werden rückblickend die wesentlichen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung des Landes bis 2015 anhand der fünf Leitlinien des Strukturkonzepts 2015 beschrieben.

Anreize für unternehmerische Investitionen bieten

Im Rahmen dieser Entwicklungsdeterminante sollten vor allem betriebliche Investitionen durch das Land Bremen gefördert werden. Auf die Schaffung von wettbewerbsfähigen Standortbedingungen zielen im Wesentlichen das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP) und Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung des Gewerbeflächenangebots im Land Bremen ab (GRW und EFRE).

Ein weiteres wesentliches Instrument war und ist die Entwicklung und Vorhaltung eines adäquaten Gewerbeflächenangebots durch die öffentliche Hand (siehe Kap. 4.2 und Teil C). Der Fokus wurde auf die nachhaltige Sicherung (Bestandspflege) und den Ausbau der bestehenden Gewerbeflächen in Bremen und Bremerhaven gelegt.

Das Folgeprogramm des integrierten Flächenprogramms für Gewerbe und Dienstleistungen IFP 2010, das Gewerbeentwicklungsprogramm 2020 (GEP) stellt für die Stadt Bremen die Binnenentwicklung durch Nachverdichtung und Brachflächenrevitalisierung in den Vordergrund (vgl. SWAH 2012c). Außerdem wird eine stärkere branchenspezifische Profilierung der einzelnen Gewerbebestände angestrebt, um durch die räumliche Nähe Synergieeffekte zu ermöglichen und die Entstehung von überregional vermarktbareren Kompetenzzentren zu begünstigen, bzw. die bestehenden Clusterstrukturen zu verstetigen. Diese Maßnahme unterstützt zentrale Ziele des Innovationsprogramms 2020 und flankiert die Clusterstrategie des Landes (siehe Leitlinie 2) (vgl. SWAH 2012c).

Schwerpunkte der Gewerbeflächen liegen zukünftig im Güterverkehrszentrum (GVZ), der Hansalinie dem Gewerbegebiet Bremer Wollkämmerei (BWK) sowie in der Überseestadt, dem Technologiepark und dem Bremer Industriepark (BIP) (vgl. SWAH 2012c; SWH 2010b).

Der Fischereihafen stellt das größte Gewerbegebiet Bremerhavens, dar. Dessen Entwicklung wird strategisch durch den Masterplan Fischereihafen (SWH 2008a) gesteuert, der in der Folge auf das Strukturentwicklungskonzept Bremerhaven 2020 entstanden ist (vgl. SWH 2008a). Angrenzend an das südliche Ende des Fischereihafens sollen 200 ha Fläche auf der Luneplate zukünftig als Gewerbegebiet genutzt werden und mit dem Industriegebiet Luneort und dem Gewerbegebiet Bohmsiel ein zusammenhängendes Gewerbegebiet bilden (vgl. SWH 2008a).

Bei der Entwicklung und Erschließung von Gewerbegebieten sollen in Bremen und Bremerhaven zukünftig, vermehrt Public-Private-Partnership (PPP)-Modelle zur Anwendung kommen, um zur Entlastung des Landeshaushalts beizutragen (vgl. SWH 2010b, SWAH 2012c).

Impulse in Forschung und Entwicklung setzen

Im Rahmen dieser Leitlinie wurde die Fokussierung auf den Ausbau Bremens als Technologiestandort gesetzt. Ziel war es, die unternehmerische FuE-Tätigkeit anzuregen und den branchenübergreifenden Technologietransfer zu fördern, um das Hervorbringen neuer, innovativer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen voranzutreiben. So soll der Strukturwandel weiter forciert und die Wettbewerbsfähigkeit

³⁵ Leuchtturmregion Bremen (veröffentlicht durch SWH, 2006), Masterplan Fischereihafen (veröffentlicht durch SWH, 2008a).

des Landes Bremen ausgebaut werden (vgl. SWH 2008b). Auch im neuen Strukturkonzept 2020 nimmt dieses Thema einen hohen Stellenwert ein (siehe unten).

Durch das Innovationsprogramm 2020 und die Clusterstrategie 2020 werden die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung innerhalb dieser Leitlinie und auch die Zielstellungen der Fortschreibung des Strukturkonzepts zum Strukturkonzept 2020 auf spezifische bremische Kompetenzfelder konzentriert. Diese regionale Spezialisierung auf Kernkompetenzen ist mit Blick auf die sich kontinuierlich verändernden Rahmenbedingungen (siehe auch Kapitel 2) und begrenzt verfügbaren Haushaltsmitteln erforderlich:

„Angesichts der Haushaltslage Bremens muss sich die Innovations- und Clusterpolitik dort konzentrieren, wo die größten und nachhaltigsten Effekte erzielt werden können“ (SWAH 2012a: 32).

Im Rahmen des Innovationsprogramms 2020 sollen Unternehmen zu FuE Aktivitäten angeregt und in diesem Bereich gefördert werden. Wesentliche Ziele sind die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu stärken und sie unter den führenden zehn Technologieregionen in Deutschland zu etablieren. Weiterhin soll die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft erweitert werden. Durch die Verbesserung der Infrastruktur und die Bereitstellung von Finanzierungsinstrumenten für einzelbetriebliche Maßnahmen sollen im Land Bremen innovationsfördernde Rahmenbedingungen geschaffen werden (vgl. SWH 2010a).

Die Förderung orientiert sich an acht bremischen Kompetenzfeldern³⁶ und an drei Innovationsclustern:

- Luft- und Raumfahrt
- Maritime Wirtschaft und Logistik
- Windindustrie; Windenergie und erneuerbare Energie.

Ziel der FuE-Förderung in den Clustern ist es, den Wissens- und Technologietransfer innerhalb und zwischen den Clustern auszubauen sowie an frühere Innovationserfolge anzuknüpfen. Außerdem sollen die nationalen Führungspositionen in diesen Branchen ausgebaut bzw. gesichert werden. Weiterhin soll zu einer internationalen Positionierung beigetragen werden (vgl. SWH 2010a).

Um diese Ziele zu erreichen, können bis zum Jahr 2020 weitere öffentliche Mittel eingesetzt werden (rd. 100 Mio. EUR). Durch die Akquisition von EU- und Bundesmitteln wird eine projektbezogene Aufstockung der Finanzmittel angestrebt. Bis 2013 wurden vor allem Mittel aus dem bremischen EFRE-Programm zur Finanzierung innovationsfördernder Aktivitäten herangezogen. In der aktuellen Programmperiode 2014 – 2020 wurde eine adäquate Unterstützung der Innovationspolitik aus dem EFRE sichergestellt (siehe. Kap. 3.1.2.2; Abbildung 8) (vgl. SWH 2010a).

Für die betriebliche FuE-Förderung stehen die Förderprogramme FEI, PFAU und AUF sowie weitere Finanzierungsinstrumente der BAB für innovative Unternehmen (z. B. der Initialfonds oder Mikrodarlehen) zur Verfügung (vgl. ebd.).

Die Bremer Clusterstrategie 2020 unterstreicht und konkretisiert die Ausrichtung der Innovationspolitik auf Cluster. In der Strategie werden einzelne Zielsetzungen und Maßnahmen für die jeweiligen Cluster spezifiziert.

³⁶ Zu den bremischen Kompetenzfeldern zählen: Automobilwirtschaft/Elektromobilität, Umweltwirtschaft/ Umwelttechnologien, Gesundheitswirtschaft/Lifescience, Nahrungs- und Genussmittelwirtschaft, Kreativwirtschaft, Informations- und Kommunikationstechnologie, Maschinenbau und Robotik, Innovative Materialien (vgl. SWH 2010a).

In der Luft- und Raumfahrtbranche nehmen FuE-Tätigkeiten einen besonderen Stellenwert ein. Um den zukünftigen Anforderungen in diesen Branchen gerecht zu werden, sollen neben den bestehenden Instrumenten der Innovationsförderung, öffentliche Mittel eingesetzt werden. Ein neues, bremisches Förderprogramm für Luft- und Raumfahrt - „LuRaFo“ – wurde im Jahr 2016 aufgelegt. Insgesamt 11,4 Mio. EUR sollen bis 2020 überwiegend aus EFRE-Mitteln hierfür bereitgestellt werden.³⁷

Zur Finanzierung der Clusterstrategie standen bis 2014 Finanzmittel aus dem EFRE-Programm sowie aus den Landesprogrammen der Innovationsförderung und dem LIP zur Verfügung. Flankiert wurden verschiedene Maßnahmen durch das Bremer ESF-Programm. Ab 2015 erfolgt die Umsetzung der Clusterstrategie hauptsächlich im Rahmen des neuen EFRE-Programms 2014-2020.

Freiräume für Beschäftigungspotenziale und Talente schaffen

Innerhalb dieser Leitlinie wurden die für Bremen besonders relevanten Trends des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels berücksichtigt, die in der Fortschreibung zum Strukturkonzept 2020 weiterhin eine zentrale Position einnehmen (siehe unten). Durch eine aufeinander abgestimmte Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, sollte dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden (vgl. SWH 2008b). Die Erhaltung und der punktuelle Ausbau weicher Standortfaktoren sollten diese Maßnahmen flankieren (vgl. ebd.).

Vor allem im Bereich der Ausbildung und Qualifikation von Fachkräften wurden und werden Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik verstärkt aufeinander abgestimmt. Im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Landes Bremen werden die Maßnahmen auf die bremischen Cluster und Kompetenzfelder ausgerichtet³⁸ (vgl. SWH 2010a). Außerdem wurden die Beschäftigungspotenziale im Bereich der Tourismuswirtschaft und in den Kernbereichen der bremischen Industrie fokussiert (vgl. SWH 2008b).

Um die Beschäftigungspotenziale optimal auszuschöpfen, sollen künftig weiterhin Gründungen gefördert werden, hier vor allem technologiebasierte Gründungsvorhaben z. B. durch Spin-offs aus Hochschulen (vgl. SWH 2010a). Insbesondere das Arbeitskräftepotenzial von Frauen und Migranten wurde durch das Strukturkonzept 2015 fokussiert. Zum einen bezog sich dies auf eine Aktivierung des unternehmerischen Potenzials dieser Zielgruppen. Dabei sollte der Zugang von Frauen und Migranten zu adäquaten Beratungsangeboten und Programmen der Wirtschaftsförderung erleichtert werden (z. B. Existenzgründungen)³⁹. Zum anderen sollten Frauen und Migranten verstärkt als Fach- und Führungskräfte ausgebildet werden (vgl. SWH 2008b). Ansatzpunkte waren und sind hier die Förderung des Zugangs von Frauen zu MINT-Fächern sowie eine Verbesserung der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen (vgl. SWH 2010a). Auch dieses Themengebiet nimmt im neuen Strukturkonzept 2020 eine bedeutende Rolle ein (siehe unten).

Neue Wege für die Entwicklung der Unternehmens- und Branchenstruktur aufzeigen

Als strukturelle Handlungsfelder wurden im Strukturkonzept 2015 die Stärkung der industriellen Zentren, die Förderung des Dienstleistungsbereichs sowie die Förderung des Mittelstands herausgestellt (vgl. SWH 2008b).

³⁷ <https://www.wfb-bremen.de/de/page/startseite/presse/pressemitteilungen/news/38915> [Zugriff 19.05.2016].

³⁸ Beispiele sind das im Rahmen des Konjunkturpakets 2 geförderte Aus- und Weiterbildungszentrum für Windenergie in Bremerhaven (vgl. SWAH 2012a) oder auf die Cluster ausgerichtete Studiengänge an den Hochschulen, z. B. der Studiengang Windenergietechnik an der Hochschule Bremerhaven oder der an der Universität Bremen geplante Masterstudiengang Raumfahrttechnik (vgl. SWAH 2012a).

³⁹ Ein Beispiel ist das Landesprogramm Gründungsfabrik Bremen, welches diese Zielgruppen explizit anspricht (vgl. SWH 2008b).

Der Masterplan Industrie konkretisiert die industriepolitischen Handlungsfelder. Hier hat die bremische Wirtschaftspolitik den Ansatz zur Orientierung auf Kernkompetenzen und Entwicklungspotenziale aufgegriffen und dadurch die Industrie- und Clusterpolitik miteinander verzahnt (vgl. SWH 2010c).⁴⁰

Dies betrifft die für Bremen dominanten Kernbranchen des Fahrzeugbaus sowie der Luft- und Raumfahrt. Hinzu kommen die Nahrungs- und Genussmittelindustrie sowie die Potenziale in der Maritimen Wirtschaft und der Offshore Windenergie. Auch die Verzahnung der Industrie- und Innovationspolitik des Landes war ein wichtiger Baustein. Der Ausbau von FuE in industriellen Branchen (in denen FuE einen hohen Stellenwert einnehmen) stand ebenfalls im Fokus der Aktivitäten (vgl. ebd.).

Kernziele, die im Strukturkonzept definiert wurden, waren die Ansiedlung von Zulieferern in Schlüsselbereichen (zur Vervollständigung von Wertschöpfungsketten) und die Einbindung von Großunternehmen in innovative Netzwerke (vgl. SWH 2008b). Die Vernetzung von standortprägenden industriellen Großunternehmen, regionalen KMU (Zulieferern) und wissenschaftlichen Einrichtungen wurde als eine wichtige Entwicklungsdeterminante der industriellen Kernbereiche definiert (vgl. SWH 2010c).

Die zentralen Branchen des Dienstleistungssektors im Land Bremen sind Verkehr und Logistik sowie Tourismus und Einzelhandel (vgl. SWH 2010b). Deren Entwicklung wird u. a. über den Masterplan Logistik (vgl. KLB Logistik 2008), das Kommunale Zentren- und Nahversorgungskonzept (vgl. SUBVE u. SWH 2009) und das Tourismuskonzept 2015 (vgl. SWH 2009) koordiniert.

Insbesondere der Tourismus besitzt einen hohen Stellenwert für die bremische Wirtschaft. Im Rahmen des letzten Tourismusprogramms für das Land Bremen wurden durch EU- und Landesmittel eine Vielzahl an touristischer Infrastruktur (ko-)finanziert, so z. B. das Universum Bremen oder das Klimahaus Bremerhaven (vgl. SWH 2009b).

Aktivierende wirtschaftliche Rahmenbedingungen setzen

Um attraktive Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung im Land Bremen zu gewährleisten, sollten die Standortkosten für Unternehmen niedrig gehalten werden, auch um im Wettbewerb zwischen Bremen und den wirtschaftlichen starken Gemeinden aus dem niedersächsischen Umland konkurrenzfähig zu bleiben (vgl. SWH 2008b).

Neben der Bereitstellung von Gewerbeflächen ist deren infrastrukturelle Ausstattung maßgebend für deren Attraktivität. Für den Ausbau der Infrastruktur der Logistik- und Hafenstandorte wurden im Strukturkonzept 2015 ebenfalls Erschließungsinvestitionen vorgesehen. Insbesondere die überregionale Erreichbarkeit der Gewerbegebiete soll sichergestellt werden. Der Ringschluss der A281 zur besseren Erreichbarkeit des GVZ und der Ausbau der Cherbourger Straße in Bremerhaven zur besseren Anbindung des Überseehafens waren wichtige strategische Projekte, die im Strukturkonzept 2015 und der Zwischenbilanz 2010 herausgestellt wurden (vgl. SWH 2008b u. 2010b).

Bereits im Jahr 2010 wurden das Strukturkonzept 2015 und die damit verbundenen Ziele und Aktivitäten durch das Wirtschaftsressort im Rahmen einer Zwischenbilanz reflektiert. In den meisten Bereichen konnten damals erste Entwicklungserfolge und das Erreichen von Teilzielen bilanziert werden (vgl. SWH 2010b).

⁴⁰ Der Masterplan Industrie (MPI) wurde 2014 das erste Mal fortgeschrieben und 2015 von der Bürgerschaft beschlossen (SWAH 2015).

3.3.3 Das Strukturkonzept 2020

Mit der Verabschiedung des Strukturkonzepts 2020 hat der Bremer Senat im Jahr 2014 die Strukturpolitik des Landes bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben und das alte Strukturkonzept 2015 abgelöst (vgl. SWAH 2014e).⁴¹ Die zentralen Handlungsfelder des Strukturkonzepts wurden nun verstärkt an globalen und regionalen Trends⁴², und daraus resultierenden Risiken und Chancen für das Land Bremen ausgerichtet. Im Dokument wurden sieben strukturpolitische Leitlinien definiert, in denen neue Ziele und Aktivitäten dargelegt werden. Zudem wurden innerhalb der Leitlinien insgesamt sieben Vertiefungsfelder definiert, die spezifischere Ziele und Aktivitäten innerhalb der einzelnen Entwicklungsfelder festlegen.

Wie auch im Strukturkonzept 2015 wird das neue Strukturkonzept 2020 durch weitere Strategien, Konzepte und Fachprogramm flankiert, die strukturpolitische Zielstellungen zum Teil eigenständig abdecken. Hierzu gehören u.a.:

- Masterplan Industrie (MPI 2015)
- Innovationsprogramm 2020
- Clusterstrategie 2020
- Gewerbeflächenentwicklungsprogramm 2020 (GEP)
- Tourismuskonzept
- ...

Inhaltlich bleibt, wie auch die Laufzeit einiger flankierenden fachpolitischen Programme zeigt, die starke Fokussierung auf Innovationen und Cluster/Kompetenzfelder sowie die Stärkung und Sicherung der industriellen Zentren und Dienstleistungsbereiche bestehen. Im Bereich Infrastruktur liegt der Fokus weiterhin auf dem Erhalt und der Qualifizierung des Bestands (vgl. SWAH 2014e). Die Themen demografischer Wandel und Fachkräftemangel bleiben ebenfalls von zentraler Bedeutung. Die Sicherstellung des Fachkräfteangebots soll durch die verstärkte Aktivierung der Erwerbsbeteiligung von Migrantinnen und Frauen, durch bedarfsorientierte Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie durch die attraktive Profilierung des Standorts erreicht werden.

Neu ist im Strukturkonzept 2020 die Fokussierung von „Guter Arbeit“ (siehe Kap. 4.1.2.1; Exkurs), die diesbezüglich einen Beitrag leisten soll. Der Arbeitsmarkt soll durch die Berücksichtigung von Kriterien der „Guten Arbeit“ attraktiv ausgestaltet werden, u.a. um Fachkräfte anzuziehen oder am Standort zu binden (vgl. SWAH 2014e).

Mit der Fortschreibung des Strukturkonzepts 2020 wurde der Themenkomplex Klimaschutz und Co2-Minderung bzw. Energie-Effizienz und Ressourcenknappheit verstärkt in die Strukturpolitik des Landes eingebunden. Neben einer eigenen Leitlinie hinsichtlich dieser Thematik schlägt sie sich als Querschnittsthema in vielen Leitlinien des Strukturkonzepts nieder.

Auch das Thema der gesellschaftlichen Spaltung und Bekämpfung von Armut bekommt erhöhte Aufmerksamkeit. Hier zielt die Strukturpolitik vor allem auf die (Re)Integration von Menschen ins Erwerbsleben durch Aktivierung und entsprechende Hilfestellungen sowie Maßnahmen der sozialen Stadtentwicklung (vgl. SWAH 2014e).

⁴¹ http://www.bremen.de/neu-in-bremen/aktuelles/25614281/leichte_sprache/39811093

⁴² Trends sind: die Globalisierung sowie der strukturelle und technologische Wandel; der Klimawandel sowie Energie- und Ressourcenverfügbarkeit; der demografische Wandel; Zunehmende soziale Disparitäten; die Haushaltsnotlage der Freien Hansestadt Bremen.

Die strategische Ausrichtung des Landes an den Strategien/Prioritäten der EU bleibt weiterhin bestehen:

„Der strategische Rahmen für die Strukturpolitik des Landes Bremen soll sich mit der Ausrichtung der „Europa 2020“-Strategie im Einklang befinden“ (SWAH 2014e: 3).

Das neue Strukturkonzept 2020 „*bildet die Dachstrategie*“, zur Koordinierung der EU Strukturfonds und ist mit der „Europa 2020“-Strategie kompatibel (vgl. SWAH 2014e: 4).

Strukturpolitische Leitlinien und Ziele

Die zentralen Leitlinien des Strukturkonzepts 2020 basieren auf Herausforderungen und auch Chancen für die Hansestadt Bremen, die sich aus globalen und regionalen Entwicklungstrends ableiten lassen.

Von zentraler Bedeutung sind der Erhalt und der Ausbau der Verkehrs- und Hafeninfrastrukturen und eine verstärkte Profilierung Bremens als Logistikstandort im Kontext weltweit zunehmender Güterverkehrsströme sowie die Positionierung der bremischen Innovationscluster, Kompetenzfelder und Schlüsselindustrien im internationalen Wettbewerb (Leitlinien 1 - 3).

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, eines zukünftig abnehmenden Erwerbspersonenpotenzials und daraus resultierenden Wettbewerb um Fachkräfte wird Humankapital zur Schlüsselressource. Hier sind Themen wie die attraktive Ausgestaltung des Arbeitsmarktes und des Wohnstandortes Bremen sowie die Gestaltung und Nutzung von Potenzialen der Zuwanderung von zentraler Bedeutung. Gleichzeitig stellt die Zunahme von Ungleichheiten (z. B. durch atypischen Arbeitsverhältnisse mit nicht existenzsicherndem Einkommen) sowie die räumliche Konzentration und Verstetigung von Armut ein erhebliches Risiko⁴³ dar. Hier gilt es zu intervenieren und einem weiteren Auseinanderdriften entgegenzuwirken (Leitlinie 4 - 5).

Im Kontext des sich vollziehenden Klimawandels sowie steigender Energie- und Rohstoffpreise und dem voranschreitenden Ausbau erneuerbarer Energien, bestehen Potenziale im Bereich Umweltwirtschaft, die Unternehmen- und auch Forschung - in Bremen, insbesondere im Bereich Offshore-Windenergie, nutzen können, auch um langfristig effizientere und umweltfreundlicher zu agieren und wettbewerbsfähig zu bleiben (Leitlinie 6).

Zuletzt spielt die anhaltende Haushaltsnotlage Bremens für die bremische Strukturpolitik eine entscheidende Rolle. Für die öffentliche Hand bestehen nur begrenzte Handlungsspielräume. Ausgaben können nur im Rahmen des Konsolidierungsrahmens 2020 stattfinden. Hier gilt es die Position Bremens gegenüber dem Bund zu stärken und auf eine Lösung der Altschuldenproblematik und zukünftig sichere Finanzierung hinzuarbeiten, sowie innovative Finanzierungsmodelle zur Anwendung zu bringen, die den bremischen Haushalt entlasten (Leitlinie 7).

Aus Tabelle 12 lassen sich die Grundzüge der einzelnen Entwicklungsleitlinien und die entsprechenden Schwerpunkte und Programme entnehmen.

⁴³ z. B. Belastung kommunaler Finanzen, sinkende Kaufkraft

Tabelle 12: Leitlinien des Strukturkonzepts 2020

Trends	Leitlinien	Ziel	Schwerpunkte bis 2020	Ausgewählte Handlungsansätze	Ausgewählte Programme und Strategien
Globalisierung sowie struktureller und technologischer Wandel	Innovationsorientierung und Internationalisierung des Standortes fördern	Bremen international innovativen Wirtschaftsstandort positionieren	Förderung eines unternehmensorientierten Innovationssystems Erleichterung des Zugangs zu Bildung	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung einer Fachkräftestrategie/langfristige Fachkräftesicherung - Bindung Studierender an den Standort Bremen - Internationales Standortmarketing mit Fokus auf Innovationscluster - Internationalisierung der bremischen Wirtschaft (Förderung beim Aufbau von Netzwerken, der internationalen Markterkundung und Erschließung) 	<p>Innovationsprogramm 2020</p> <p>Clusterstrategie 2020</p> <p>Bremer Vereinbarung für Ausbildung und Fachkräftesicherung</p>
	Modernisierung der Unternehmensstruktur begleiten	Zukunftsfähige industriell und dienstleistungsorientierte Wertschöpfung mit „Guter Arbeit“ für Männer und Frauen	Weiterentwicklung der Industriepolitik und Stärkung des Mittelstands	<ul style="list-style-type: none"> - Fortschreibung der Industriepolitik Bremens - Förderung betrieblicher Investitionen, insbesondere durch das LIP - Sicherung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen und mehr Aktivitäten für mehr Frauen in Führungspositionen - Stärken und Standortvorteile der Maritimen Wirtschaft- und Wissenschaft ausbauen - Erhalt des Wert- und Reedereistandorts Bremen/Bremerhaven - Energieeffizienz/ Co2 Minderung fördern 	<p>Masterplan (2015)</p> <p>Gewerbeentwicklungsprogramm (GEP) 2020</p>
	Leistungsfähige Infrastruktur vorhalten	Qualifizierte Infrastrukturversorgung durch den Erhalt, Neubau und die qualitative Aufwertung gewerblicher und verkehrlicher Infrastrukturen	Bestandserhalt und bedarfsgerechter Ausbau strukturell relevanten öffentlicher Infrastrukturen	<ul style="list-style-type: none"> - Weiterentwicklung des stadtbremischen Überseehafengebiets und angrenzender Gewerbestandorte (Fokus LogInPort, Anbindung durch Hafentunnel an A 27) - Ringschluss A 281 vorantreiben - Leistungsfähige Hafenhinterlandanbindung bereitstellen und gute verkehrliche Erreichbarkeit Bremen und Bremerhavens gewährleisten - Weiterentwicklung des Verkehrsflughafens Kooperation mit Sea-Airport Cuxhaven 	<p>GEP 2020</p>

Trends	Leitlinien	Ziel	Schwerpunkte 2020	Ausgewählte Handlungsansätze	Ausgewählte Strategien	Programme und
Demografischer Wandel sowie Zunahme von Ungleichheiten	Attraktivität des Arbeitsmarktes und Wohnstandortes stärken	Attraktivität des Arbeitsmarktes steigern und die oberzentralen Funktionen Bremens und Bremerhavens sichern	Unterstützung von „Guter Arbeit“ und Innenstadtentwicklung in Bremen und Bremerhaven	<ul style="list-style-type: none"> - „Gute Arbeit“ unterstützen - Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützen - Bedarfsgerechter Ausbau der Kindertagesbetreuung - Image und Identität durch Standortmarketing profilieren - Kultur- und Veranstaltungsförderung - Programm Wohnen und Arbeiten in Bremen-Nord weiterentwickeln 	<p>Bremen Innenstadt 2025</p> <p>Zentren- und Nahversorgungskonzept Stadt Bremen</p> <p>Leitbild Stadtentwicklung 2020</p>	
	Gesellschaftlichen Zusammenhalt und Armut bekämpfen	Durch zielgruppenspezifische Ansätze Armut bekämpfen und einer sozialen Spaltung entgegenwirken.	Fokus auf Förderung sozialer Eingliederung und auf integrierten Handlungsansätzen der Stadtentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung Langzeitarbeitsloser (Verknüpfung von Aktivierung, Qualifizierung, Beschäftigungsförderung und Ausbau sozialer Infrastruktur in benachteiligten Quartieren) - Unterstützung der Teilhabe von Alleinerziehenden am Erwerbsleben - Unterstützung von Menschen mit Migrationshintergrund (z. B. Anerkennung von ausländischen Abschlüssen) - Unterstützung der „lokalen Ökonomie“ 		
Klimawandel sowie Energie- und Ressourcenverfügbarkeit	Energiewende gestalten	Nutzung der Standortvorteile Bremens im Bereich erneuerbaren Energien (insb. Off-shorewindenergie) Energieeffiziente Innovationen	Co2-Minderung, Energieeffizienz, Ausbau erneuerbarer Energien	<ul style="list-style-type: none"> - Ressourcenschonende und energieeffiziente Produktionsprozesse und Wirtschaftsweisen fördern - Co2-Reduktion im Bereich Mobilität - Verwirklichung der Ziele des bremischen Energiegesetzes - Weiterentwicklung von Klima- und Umweltschutz in Häfen und Schifffahrt - Einsatz erneuerbarer Energien - Einsatz moderne Mobilitäts- und Wohnkonzepte - Intelligente Netze 	Klimaschutz- und Energieprogramm 2020	
Trends	Leitlinien	Ziel	Schwerpunkte 2020	Ausgewählte Handlungsansätze	Ausgewählte Strategien	Programme und
Anhaltende extreme Haushaltsnotlage in Bremen	Eigenständigkeit nutzen	Verlässliche staatliche Ordnung und effektive Verwaltung, die bremische Interessen auf der regionalen bis internationalen Ebene vertritt	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaftsfreundliche Verwaltung - Stärkung der Position des Landes gegenüber anderen Bundesländern, Bund und EU 	<ul style="list-style-type: none"> - Auf Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hinwirken, - Auf Lösung für Altschuldenproblematik und für adäquate Finanzausstattung der Stadtstaaten hinwirken - Ressortübergreifende Verwaltungsmodernisierung (Effizienzsteigerung) - Entlastung des Haushalts durch Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente für Unternehmen - Subventionswettlauf der Länder im Rahmen von GRW entgegenwirken - Regionale Kooperationen (Metropolregion Bremen-Oldenburg, Regionalforum Bremerhaven) weiterentwickeln 	EFRE Darlehensfonds	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach SWAH (2014e)

3.4 Zusammenfassung und Fazit

Der förderrechtliche und finanzielle Gestaltungs- und Handlungsspielraum für die Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung in Bremen wird in einem hohen Maße von den Vorgaben der EU und des Bundes geprägt. So setzt das europäische Beihilfe- und Wettbewerbsrecht den zentralen Rahmen zur Bestimmung von Fördergebieten und Förderarten, Fördervoraussetzungen und Höhe der Fördersätze. Den finanziellen und operativen Rahmen für landes- und kommunale Aktivitäten werden maßgeblich von den EU-Strukturfonds (v. a. EFRE, ESF) und der Gemeinschaftsaufgabe GRW bestimmt.

Angesichts der anhaltenden Haushaltsnotlage von Bremen, dem Niedergang wichtiger Schlüsselindustrien und dem damit einhergehenden tiefgreifenden Strukturwandel, ist das Land Bremen besonders von den finanziellen Zuwendungen seitens der EU und des Bundes angewiesen. Zwischen 2007 und 2014 flossen rd. 333 Mio. EUR an externen Finanzmitteln (inkl. Konjunkturpakete des Bundes) in die Förderung von Unternehmen, wirtschaftsnaher Infrastruktur und Beschäftigungsmaßnahmen (bezogen auf EFRE: 142 Mio. / ESF: 89 Mio. / GRW: ca. 14 Mio. / KPII: 88 Mio. EUR). Die erforderliche Kofinanzierung (i. d. R. 50 %) bindet dabei erhebliche Finanzmittel des Landes, die nicht mehr „frei“ zur Verfügung stehen. Im Zeitraum 2015 bis 2020 muss Bremen mit einem geringeren Mittelvolumen von EU und Bund von ca. 233 Mio. EUR arbeiten (bezogen auf EFRE: 103 Mio. / ESF: 76 Mio. / GRW: ca. 54 Mio. EUR).

Gemäß den Vorgaben der EU-Verordnungen zu den Strukturfonds hat Bremen in seinen EFRE- und ESF-Programmen eine Quantifizierung der Ziele anhand von konkreten Erfolgsindikatoren vorgenommen. Für die Nachvollziehbarkeit der Vergabe von Fördermitteln an Projekte wurden Auswahl- und Vergabekriterien festgelegt.

Die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik wurden seit 2008 durch ein Strukturkonzept (2015 / 2020) zielgerichtet koordiniert. Die Strukturpolitik setzte auf die Stärkung der industriellen Zentren und der prägenden Dienstleistungsbranchen Bremens. Diese wurden, wie auch die Innovations-, Gewerbeflächen-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, verstärkt auf die bremischen Cluster und Kompetenzfelder ausgerichtet. Vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage des Landes war es möglich öffentliche Mittel dadurch in den Bereichen mit den größtmöglichen Potenzialen konzentriert einzusetzen, um diese auszubauen und nachhaltig zu stärken.

Aufgrund der starken Abhängigkeit von Drittmitteln der EU und des Bundes orientierte sich die inhaltliche Ausrichtung der einzelnen Fachpolitiken des Strukturkonzepts besonders stark an Leitlinien und Strategien des Bundes und der EU. Insbesondere die Kompatibilität mit der „Europa 2020“-Strategie sollte sicherstellen, dass in Zukunft konsequent Mittel aus den EU-Strukturfonds zur Finanzierung für Programme und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung genutzt werden können. Um zur Entlastung der anhaltenden prekären Haushaltslage beizutragen, wurde die Programmatik der Landesprogramme LIP und FEI weitestgehend auf Darlehen umgestellt.

Mit der Fortschreibung des Strukturkonzepts (2020), rücken neben den zentralen Themen wie die Förderung von Innovationen oder die Entwicklung der bremischen Cluster und Kompetenzfelder verstärkt regionale und globale Trends und daraus ableitbare Risiken und Chancen in den Fokus der Strukturpolitik. Vor allem die Themen Klimawandel/Ressourcenknappheit/Energieeffizienz und gesellschaftliche Spaltung/Armutsbekämpfung sowie die attraktive Ausgestaltung des Arbeitsmarktes nehmen hier im Gegensatz zum Strukturkonzept 2015 eine bedeutende Rolle ein.

Zudem sah das Strukturkonzept 2020 vor, die Ausweitung der Förderung auf Darlehensbasis zu prüfen und umzusetzen (siehe die Einführung eines EFRE-Darlehensfonds ab Herbst 2016). Die Orientierung an Prioritäten und Strategien der EU und des Bundes wurde ebenfalls beibehalten.

4 Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung in Bremen

Die kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen und seinen beiden Stadtgemeinden erfolgt anhand zahlreicher Landesprogramme und Instrumente. Für die Untersuchung wurden zwei zentrale Bereiche ausgewählt: die gewerbliche bzw. einzelbetriebliche Förderung (Investition und Innovation) sowie wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen (Gewerbeflächen). Kapitel 4.1 verschafft einen kurzen Überblick über die wesentlichen Programme und Ansätze der einzelbetrieblichen Förderung in Bremen. Kapitel 4.2 veranschaulicht Ansatzpunkte im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur. In den Teilen B und C des Berichts werden die Förderbereiche intensiver behandelt.

4.1 Einzelbetriebliche Förderung – Programme in Bremen

Die kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen bietet - trotz der erfolgten Reduktion an Förderprogrammen - ein breites Spektrum an landesspezifischen Programmen, um betriebliche Investitionen und Existenzgründungen zu fördern sowie Innovationstätigkeiten zu aktivieren.

Insgesamt wurden zu Beginn dieses Vorhabens (2014) 21 landesspezifische Förderinstrumente und -programme erfasst. Gebündelt nach ihrer thematischen Ausrichtung lassen sich 13 Programme/Instrumente herausfiltern, davon werden die drei „finanzstärksten“ näher betrachtet (siehe Teil B).

Insgesamt wurden die Programme nachfolgenden thematischen Kategorien unterschieden:

- Investitionsförderung
- Innovationsförderung
- Förderung der Umweltwirtschaft
- Absatzförderung
- Finanzierung bzw. Kapitalbereitstellung
- Beratung, Coaching und Qualifizierung.

Diese Differenzierung schließt Überschneidungen in den Themenbereichen nicht aus. Neben ihrem thematischen Schwerpunkt decken einige Programme zudem weitere Teilbereiche ab. Dies trifft z. B. auf die Programme der Umweltwirtschaft zu, die auch der Innovationsförderung (B) zugeordnet werden können.

Die Tabelle 13 gibt einen Überblick zu den untersuchten Landesprogrammen. Die wesentlichen Ziele, Zielgruppen, Zuwendungsarten und bewilligten Mittel im Zeitraum zwischen 2007 und 2012 (z. T. 2013) werden in Tabelle 14 dargestellt.

Vor dem Hintergrund der strukturpolitischen Leitlinien und Zielsetzungen (siehe Kap. 3.3), zielen die Förderprogramme des Landes auf eine Sicherung bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Hierzu dient in erster Linie das LIP, das größte Förderprogramm des Landes. Zur Sicherung und Schaffung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen gibt es u. a. die Landesprogramme FEI und PFAU.

Die Aktivierung und Sicherung der betrieblichen Innovationstätigkeit sind zwei weitere zentrale Ziele. Hierfür wurden verschiedene Programme der Innovationsförderung aufgelegt (FEI, PFAU, AUF). Sie zielen auch auf eine Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft und somit auf eine Förderung des horizontalen und vertikalen Wissenstransfers durch Kooperationsprojekte ab. Auf die Entwicklung nachhaltiger Technologien und somit auf die Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes richten sich die Förderprogramme PFAU und AUF. In Anbetracht absehbarer Verschärfungen von betrieblichen Umweltschutzauflagen sowie steigenden Rohstoff- und Energiekosten sollen so die Wettbewerbsfähigkeit der

Bremer Unternehmen gewährleistet, Marktpotenziale im Bereich Umweltwirtschaft erschlossen und die Lebensqualität im Land Bremen erhalten werden.

Eine weitere wichtige Zielsetzung ist die Förderung von Existenzgründungen und von „jungen“ Unternehmen in ihrer Startphase. Hierzu dienen verschiedene Beratungsangebote (z. B. im Rahmen des B.E.G.IN-Netzwerks) und Qualifizierungsmaßnahmen, wie das BRUT Programm der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB). Zudem stehen über die BAB oder auch die Bürgschaftsbank Bremen GmbH (BBB) diverse Instrumente zur Projektfinanzierung und Kapitalbereitstellung zur Verfügung: Starthilfe- und Mikrodarlehen oder Wagniskapital mit dem Initialfonds und Beteiligungsfonds. Mit den BUK- und BGK-Krediten stehen zudem weitere zinsvergünstigte KfW-Kredite als Option zur Projektfinanzierung zur Verfügung.

Weiterhin ist die Förderung von kleinen und Kleinstunternehmen zur Erschließung internationaler Märkte ein Ziel, welches durch das Bremer Außenwirtschaftsförderprogramm (AWF) erreicht werden soll.

Die Finanzierung von vielversprechenden Projekten, die nicht im vollen Maße von der Hausbank der Projektträger finanziert werden (können), ist eine weitere Zielsetzung, für die vorwiegend die Finanzinstrumente der BAB zur Verfügung stehen.

Tabelle 13: Übersicht der untersuchten Förderprogramme und Instrumente

Förderprogramm / Instrument		
• Investition	– LIP – Landesinvestitionsförderprogramm	
• Innovation	– FEI – Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation	
• Umweltwirtschaft	– PFAU – Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken	
	– AUF – Förderung von Projekten der angewandten Umweltforschung	
• Absatzförderung	– AWF - bremisches Außenwirtschaftsförderprogramm	
• Finanzierung / Kapitalbereitstellung	– BAB -Mikrokredit & BAB-Starthilfekredit	
	– BUK - Bremer Unternehmerekredit Bremer & BGK – Bremer Gründerkredit	
	– Landesbürgschaften	
	– Bürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbank Bremen	
	– Ergänzungsfinanzierung & Wachstumsfinanzierung	
	– Wagniskapital	BUG Beteiligungskapital
		Initialfonds
	Beteiligungsfonds Bremen (BfB)	
• Beratung, Coaching und Qualifizierung	– BRUT – Bremer Förderprogramm für Unternehmensgründungen	
	– Beratung über RKW/	Erstberatung
	– B.E.G.IN	Allgemeine Beratung
		Existenzgründungsberatung
		Gründungsfabrik Breme Bremerhaven
		Coaching für Existenzgründerinnen

Quelle: Eigene Darstellung (IAW 2015)

Tabelle 14: Übersicht der untersuchten Programme und Instrumente

Förderprogramm/ Instrument	Ausrichtung	Ziele	Zielgruppen ¹⁾	Art der Förderung	Förderberechtigt	Förderung 2007- 2014 in Mio. EUR ²⁾
Landesinvestitionsförderprogramm (LIP)	Investition	<ul style="list-style-type: none"> Private Investitionen im Land Bremen induzieren Neue Arbeitsplätze schaffen Bestehende Arbeitsplätze sichern 	KMU	Zuschuss & Darlehen	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input checked="" type="checkbox"/> GU* <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	41,032 Zuschuss 11,236 Darlehen ³⁾
Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI)	Innovation	<ul style="list-style-type: none"> Aktivierung der betrieblichen FuE-Tätigkeit und Stärkung der Innovationsfähigkeit hochwertige Arbeitsplätze schaffen und sichern Kooperation zwischen Wirtschaft und Wissenschaft fördern 	KMU Wissenschaftliche Einrichtungen	Zuschuss & Darlehen	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input checked="" type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input checked="" type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	14,345 Zuschuss 1,178 Darlehen ³⁾
Förderung Angewandter Umwelt-techniken (PFAU)	Umweltwirtschaft & Innovation	<ul style="list-style-type: none"> Förderung der Entwicklung umweltschonender Technologien Kooperation zwischen Wirtschaft und Forschung fördern Hochwertige Arbeitsplätze schaffen und sichern 	KMU	Zuschuss	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input checked="" type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input checked="" type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	11,085
Angewandte Umweltforschung (AUF)	Umweltwirtschaft & Innovation	<ul style="list-style-type: none"> Förderung der Entwicklung umweltschonender Technologien Anwendung von Forschungsergebnissen in der wirtschaftlichen Praxis Kooperation zwischen Wirtschaft und Forschung fördern Marktfähige Innovationen im Bereich Umweltwirtschaft fördern 	Wissenschaftliche Einrichtungen	Zuschuss	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen* (<input checked="" type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input checked="" type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	5,912
Bremisches Außenwirtschaftsförderprogramm (AWF)	Absatzförderung	<ul style="list-style-type: none"> Kleinen Unternehmen den Zugang zu internationalen Märkten erleichtern und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken 	KU	Zuschuss	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	1,714
Wachstums- und Ergänzungsfinanzierung (WUE)	Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Finanzierung in beratungsintensiven Phasen wie Gründung, Wachstum, Umstrukturierung, aber auch Konsolidierung 	KMU	Darlehen	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	86,3 (seit 2011)

Förderprogramm/ Instrument	Ausrichtung	Ziele (Auswahl)	Zielgruppen ¹	Art der Förderung	Förderberechtigt	Förderung 2007- 2014 in Mio. EUR
BAB-Starthilfekredit & BAB-Mikrokredit	Finanzierung & Existenz- gründung	<ul style="list-style-type: none"> • Projekte mit geringem Kapitalbedarf und unzureichenden Sicherheiten für eine Finanzierung durch den privaten Kapitalmarkt ermöglichen 	KU Existenz- gründer	Darlehen	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input checked="" type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input checked="" type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige ⁴⁾	720,034 387,043 (seit 10/2011)
Bremer Unternehmenskredit (BUK & BUKH)	Finanzierung & Existenz- gründung	<ul style="list-style-type: none"> • Investitionen mit langfristigem Finanzierungsbedarf ermöglichen 	KMU Freiberufler	Darlehen (Durchleitung und zusätzliche Vergünstigung von KfW- Krediten)	BUK⁵⁾ <input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input checked="" type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige BUKH <input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input checked="" type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	777,4 ⁶⁾ davon seit 2011 im BGK 68,2
Bremer Gründerkredit (BGK)		<ul style="list-style-type: none"> • Investitionen mit langfristigem Finanzierungsbedarf ermöglichen 	KMU Freiberufler		BGK <input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input checked="" type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input checked="" type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	
Wagniskapital	Finanzierung & Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Die Bonität und somit den Zugang zu Krediten bzw. anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten der Zuwendungsnehmer durch Kapitaleinlagen mit Rangrücktritt verbessern 	KMU	Kapitaleinlage	BUG-Beteiligungskapital <input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige Beteiligungsfonds Bremen (BfB) <input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	38.460 bewilligtes Volumen 10.819 Beteiligungs- volumen Stand 31.12.2014
	Finanzierung & Innovation		KMU		Initialfonds <input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input checked="" type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	n. b.
Landesbürgschaften	Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Kreditfinanzierung ermöglichen 	Unternehmen Freiberufler	Ausfall- bürgschaft	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input checked="" type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschule <input checked="" type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige <input checked="" type="checkbox"/> Idealvereine/Nicht gewerblich tätige Einrichtungen	1.179 = mittlerer Bürgschafts- obligio (Stand 2012)

Förderprogramm / Instrument	Ausrichtung	Ziele	Zielgruppen ¹	Art der Förderung	Förderberechtigt	Förderung 2007-2014 in Mio. EUR
Bürgschaften der Bürgschaftsbank Bremen) BBB	Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Kreditfinanzierung ermöglichen 	Unternehmen Existenzgründer Freiberufler	Ausfallbürgschaft Beteiligungs-garantien	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input checked="" type="checkbox"/> Existenzgründungen <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschule <input checked="" type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige <input checked="" type="checkbox"/> Idealvereine/Nicht gewerblich tätige Einrichtungen	104,246 Ausfallbürg. 6,990 Beteiligungsg. 55,272 Bürgschafts-/ Garantiebestand zum 31.12.2014 2,003
Bremer Förderprogramm für Unternehmensgründungen (BRUT)	Existenzgründung	<ul style="list-style-type: none"> Existenzgründungsideen zu einem geschäftsfähigen Konzept weiterentw. Existenzgründung realisieren Anfänglich das operative Geschäft unterstützen 	Existenzgründer	Zuschuss/kostenlose Qualifizierung	<input type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input type="checkbox"/> MU <input type="checkbox"/> KU) <input checked="" type="checkbox"/> Existenzgründungen ⁵⁾ <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	2,003
Beratungsförderun g im Land Bremen B.E.G.IN – Netzwerk RKW Bremen GmbH	Existenzgründung & Allgemeine Beratung	<ul style="list-style-type: none"> Allgemeine Beratung Junge KMU in beratungsintensiven Phasen unterstützen Existenzgründungsberatung Förderung von Existenzgründern durch Qualifizierung und Beratung Erstberatung Orientierung und Vermittlung Beratung für Existenzgründerinnen Existenzgründungen von Frauen unterstützen Gründungsfabrik Bremen/Bremerhaven Existenzgründungen von Migranten und aus der Arbeitslosigkeit unterstützen 	Existenzgründer /KMU /	Zuschuss/kostenlose Beratung	<input checked="" type="checkbox"/> Unternehmen (<input type="checkbox"/> GU <input checked="" type="checkbox"/> MU <input checked="" type="checkbox"/> KU) <input checked="" type="checkbox"/> Existenzgründungen ⁶⁾ <input type="checkbox"/> Forschungseinrichtungen/Hochschulen <input type="checkbox"/> Freiberufler/Selbstständige	2,916

1) Es handelt sich hier um die Zielgruppe(n), auf die das Programm/Instrument vorrangig abzielt. Die Antrags- bzw. Förderberechtigung kann in den jeweiligen Programmen weitere Fördernehmer umfassen.

2) Bewilligte Mittel

3) Subventionswert der Darlehen inkl. ergänzende Zuschussförderung (bei LIP)

4) Bis 2014 konnten mit dem BUK-Kredit auch GU gefördert werden.

5) Beinhaltet auch die Gründung freiberuflicher Existenzen

6) Beinhaltet auch die Gründung freiberuflicher Existenzen

Quelle: Eigene Darstellung (IAW 2016)

4.1.1 Zuwendungsarten und Finanzmittel

Die einzelbetriebliche Förderung erfolgt i.d.R. durch vier Zuwendungsarten:

- Darlehen
- Zuschüsse
- Kapitaleinlagen
- Bürgschaften.

Zuschüsse stellten bislang die Hauptzuwendungsart dar. Inzwischen gewinnt die Vergabe an Darlehen immer mehr an Bedeutung. Sie werden seit der Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik (siehe Kap. 3.3) verstärkt, und vor allem in den Programmen mit hohem Mittelvolumen (LIP seit 2008 und FEI seit 2009), eingesetzt. Darlehen dienen in als Ersatz und Ergänzung einer klassischen Zuschussförderung. Dies war bislang (bis 2014) allerdings nur bei den Landes- und nicht bei Drittmitteln des Bundes und der EU möglich. Inzwischen können Darlehen auch im Rahmen des GRW und des EFRE vergeben werden, so z. B. im EFRE-Darlehensfonds ab dem Herbst 2016.

Zahlreiche Förderkredite werden durch die Bremer Aufbau-Bank (BAB) angeboten⁴⁴ Landesbürgschaften und Bürgschaften der Bürgschaftsbank Bremen (BBB) sowie die Kapitaleinlagen der Bremer Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH BUG und der Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH (BBM) (Initial- und Beteiligungsfonds) sind weitere Zuwendungsarten (vgl. Tabelle 15).

Mittelbewilligung

Insgesamt wurde im Zeitraum zwischen 2007 und 2014 eine Fördersumme von 92,738 Mio. EUR an Zuschüssen und Darlehen (Subventionswert) in den sieben aufgeführten Förderprogrammen des SWAH und des SUBV bewilligt (vgl. Tabelle 15).

Im LIP wurden zwischen 2007 und 2014 die meisten Fördermittel bewilligt. Rund 42 Mio. EUR entfielen auf Zuschüsse, ein Großteil wurde davon im Ausnahmejahr 2007 vergeben (siehe Teil B). Der Subventionswert der bewilligten LIP-Darlehen (inkl. ergänzender Zuschussförderung) entsprach zwischen 2008 und 2014 in etwa 11,236 Mio. EUR. Ab 2011 übersteigen die Subventionswerte der bewilligten Darlehen die Zuschüsse deutlich.

Nach dem LIP folgen die Programme der Innovationsförderung (FEI, PFAU, AUF).

Ein Blick auf die räumliche Verteilung der bewilligten Mittel zeigt auf, dass knapp 40 % der erfassten Finanzmittel auf die Stadtgemeinde Bremerhaven entfallen. Beim LIP erreicht Bremerhaven sogar einen Anteil von knapp 45 % (vgl. Tabelle 15).

Neben den aufgeführten Programmen des SWAH (u.a. LIP, AWF) und des SUBV (u.a. PFAU, AUF) sind die Förderinstrumente der BAB und BBB sowie weiterer Institutionen bedeutende Bestandteile der Bremer Wirtschaftsförderung.

Im Rahmen der BUK/BGK Kredite wurden von der BAB zwischen 2007 und 2014 insgesamt eine Darlehenssumme von 777 Mio. EUR bewilligt. Darüber hinaus wurden 38,460 Mio. EUR an Wagniskapital bewilligt. Die Bremer Bürgschaftsbank (BBB) gewährte im gleichen Zeitraum 104,246 Mio. EUR an Ausfallbürgschaften und knapp sieben Mio. EUR an Beteiligungsgarantien.

⁴⁴ BUK, BUKH, BGK, Ergänzungsfinanzierung, Wachstumsfinanzierung, Starthilfekredit, Mikrokredit.

Tabelle 15: Aufteilung der bewilligten Mittel des SWAH und SUBV zwischen Bremen und Bremerhaven im Zeitraum zwischen 2007 und 2014

Programme	Bewilligte Mittel in tsd. EUR										Gesamtsumme Förderanteile in Mio. EUR			
											Bremen ²⁾		Bremerhaven ²⁾	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014	Summe	absl.	in %	absl.	in %
LIP	28.923	6.795	716	1.594	3.049	255	130	570	42.032	21.084	50,2	20.946	49,8	
Darlehen ¹⁾	--	165	986	845	3.528	2.099	777	2.836	11.236	7.769	69,1	2.887	30,9	
FEI	2.611	833	1.365	1.840	4.192	1.392	1.320	792	14.345	9.998	69,7	4.346	30,3	
Darlehen	--	--	177	90	346	262	303	n.b.	1.178	1.033	87,7	145	12,3	
PFAU	3.382	875	2.424	1.812	986	666	618	322	11.085	7.850	70,8	3.235	29,2	
AUF	1.011	1.132	1.534	324	588	813	537	290	6.229	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	
AWF	54	177	235	253	317	274	267	137	1.714	1.556	90,8	158	9,2	
BRUT	193	82	285	235	301	250	470	187	2.003	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	
Beratungsförderung B.E.G. In/ RKW	577	680	222	382	321	278	244	212	2.916	2.394	83,0	522	17,0	
Gesamtsumme	36.751	10.739	7.944	7.375	13.628	6.289	4.666	5.346	92.738	49.290	60,5	32.239	39,5	

1) Subventionswert der Darlehen und ergänzende Zuschussförderung (Kombiförderung)

** Gesamtbetrag ohne Programme für die keine räumliche Differenzierung möglich ist (AUF und BRUT).

Quelle: Eigene Darstellung (IAW 2014); nach SUBV (2013); Schriftliche Mitteilung SUBV (2016); SWAH (2014a, 2014c, 2014d, 2013d, 2013e, 2013f, 2012d, 2012e, 2011a); SWH (2010d, 2010e, 2009c, 2009d, 2008e)

Beschäftigungseffekte in den drei stärksten Förderprogrammen LIP, FEI und PFAU

Eine erste – rein deskriptive - Übersicht zur Mittelbewilligung und Wirkung hinsichtlich der Beschäftigung geben die Tabelle 16 und Tabelle 17.

Bei den Kennzahlen zu den gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätzen handelt es sich um Angaben des Wirtschaftsressorts, die aus verschiedenen Jahresberichten (LIP-Jahresberichte, Beleihungsberichte und Controllingberichte) entnommen wurden. Die Zahlen zu den Arbeitsplätzen basieren in der Regel auf Auskünften und den Verpflichtungen (z. B. bei LIP) der geförderten Unternehmen.

Insgesamt wurden im Zeitraum zwischen 2007 und 2014 durch die drei Programme bei einer Bewilligungssumme von zusammen 79,084 Mio. EUR knapp 3.350 neue Arbeitsplätze geschaffen.⁴⁵ Gleichzeitig konnten knapp 8.500 Arbeitsplätze gesichert werden.

Auf das LIP entfiel mit 2.318 neuen Arbeitsplätzen der größte Anteil (69,2 %). Ein Großteil wurde hiervon im Rahmen der Zuschussförderung geschaffen.

Im FEI-Programm ist eine ähnliche Verteilung von neuen Arbeitsplätzen zugunsten der Zuschussförderung zu beobachten. Durch das PFAU-Programm – in dem bisher keine Darlehen vergeben werden – sind durch die gewährten Zuschüsse 250 neue Arbeitsplätze entstanden.

⁴⁵ Ohne Angabe für FEI für 2014, die noch nicht differenziert nach Zuschüssen und Darlehen vorliegen.

Tabelle 16: Bewilligte Zuschüsse und Arbeitsplatzwirkung in den Programm LIP, FEI, PFAU (2007-2014)

Programm	Jahr	Bewilligte Zuschüsse in tsd. EUR		Neue Arbeitsplätze (abs.)		Gesicherte Arbeitsplätze (abs.)					
		Bremen	Bremerhaven	Gesamt	Bremen	Bremerhaven	Gesamt	Bremen	Bremerhaven	Gesamt	
LIP	2007	15.378	13.545	28.923	405,5	599,5	1.005	1.114	89,5	1.203,5	
	2008	3.640	3.155	6.795	322	196	518	357	89	446	
	2009	103	613	716	19	15	34	18	68	86	
	2010	118	1.476	1.594	9	82	91	91,5	242	333,5	
	2011	1.060	1.988	3.048	83	341	424	261	594	855	
	2012	255	0	255	7	0	7	195	0	195	
	2013	130	0	130	34	0	34	23,5	0	23,5	
	2014	400	170	570	74	16	90	0	0	0	
	Gesamt	21.084	20.946	42.032	953,5	1.249,5	2.203	2.060	1.082,5	3.142,5	
	FEI	2007	1.290	1.321	2.611	59	56	115	82	717	799
		2008	444	389	833	1	3	4	10	9	19
		2009	1.017	348	1.365	10	3	13	7	0	7
		2010	1.412	428	1.840	16	1	17	19	0	19
		2011	3.204	988	4.192	81	10	91	84	37	121
2012		1.129	263	1.392	37	2	39	34	2	36	
2013		912	408	1.280	24	1	25	20	16	36	
2014		n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	
Gesamt		9.408	4.145	13.553	228	76	304	256	781	1.037	
PFAU		2007	3.382	0	3.382	109	0	109	61	0	61
		2008	174	701	875	8	32	40	22	29	51
		2009	2.254	170	2.424	35	0	35	42	0	42
		2010	527	1.285	1.812	13	14	27	10	0	10
		2011	406	580	986	5	4	9	20	98	118
	2012	432	234	666	21	0	21	8	716	724	
	2013	403	215	618	4	5	9	12	233	245	
	2014	272	50	322	2	0	2	3	4	7	
	Gesamt	7.850	3.235	11.085	197	55	252	178	1.080	1.258	
	Gesamt	38.342	28.326	66.670	1.302	1.364,5	2.759	2.494	2.943,5	5.437,5	

Quelle: Eigene Darstellung nach offiziellen Angaben aus den LIP Jahresbericht, Beleihungsberichten sowie Controllingberichten der WFB und der BIS; SWAH (2014a, 2014c, 2014d, 2014i, 2013d, 2013e, 2013f, 2012d, 2012e, 2011a); SWH (2010d, 2010e, 2009c, 2009d, 2008e)

Tabelle 17: Bewilligten Darlehen und Arbeitsplatzwirkung der Programme LIP, FEI, PFAU (2007-2014)

Programm	Jahr	Bewilligte Darlehen ¹ in tsd. EUR		Neue Arbeitsplätze (abs.)		Gesicherte Arbeitsplätze (abs.)				
		Bremen	Bremerhaven	Bremen	Bremerhaven	Bremen	Bremerhaven	Gesamt		
LIP	2007	--	--	0	0	0	0	0		
	2008	n.b. (110)	n.b. (55)	165	42	77	161	355		
	2009	977 (710)	9 (0)	986	67	68	331,5	352,5		
	2010	781 (390)	64 (30)	845	38	44	151,5	331		
	2011	2.470 (1.438)	1.058 (310)	3.528	104,5	125,5	683,5	1.341		
	2012	1.580 (910)	519 (75)	2.099	38,5	57,5	270	373		
	2013	510 (279)	267 (190)	777	22	37	82	179		
	2014	1.921 (1.095)	915 (760)	2.836	7	25	343	525		
	Gesamt	8.349	2.887	11.236	319	434	2.022,5	1.434	3.456,5	
	FEI	2007	--	--	--	0	0	0	0	
		2008	--	--	--	0	0	0	0	
		2009	177	0	177	28	28	28	28	
		2010	70	20	90	8	8	7	7	
		2011	246	100	346	44	44	19	24	
2012		243	25	268	34	37	17	19		
2013		303	0	303	39	39	25	25		
2014		n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.		
Gesamt		1.033	145	1.178	153	156	96	7	103	
Gesamt		2007-2014	9.382	3.032	12.414	472	590	1.775,5	1.259	3.034,5

1) Es handelt es sich um den Subventionswert; bei LIP inkl. ergänzende Zuschussförderung (Angaben in Klammern)

Quelle: Eigene Darstellung nach offiziellen Angaben aus den LIP Jahresbericht (SWAH 2007 – 2014), Beleihungsberichten (SWAH 2007 -2013) sowie Controllingberichten der WFB und der BIS; SWAH (2014a, 2014c, 2014d, 2014i, 2013d, 2013e, 2013f, 2012d, 2012e, 2011a); SWH (2010d, 2010e, 2009c, 2009d, 2008e)

4.1.2 Vergabekriterien

In den Förderprogrammen und -richtlinien sind die zentralen Voraussetzungen zur Antragsberechtigung, die spezifischen Vergabe- und Auswahlkriterien sowie das Bewilligungsverfahren definiert.

Eine Grundbedingung für eine Förderung ist, dass sich der Sitz des Antragstellers bzw. einer Betriebsstätte im Land Bremen befinden muss. Zusätzlich ist das Vorhaben maßgeblich im Land Bremen umzusetzen. Weiterhin muss die Förderung einen Anreizeffekt für die Umsetzung von Projekten darstellen bzw. diese überhaupt erst ermöglichen. Daher sind Förderanträge generell vor Projektbeginn zu stellen. Eine finanzielle Doppelförderung des gleichen Fördergegenstands wird ausgeschlossen⁴⁶.

Ein weiteres generelles Kriterium ist die Darlegung eines erkennbaren wirtschaftlichen Erfolgs, der im Rahmen des Vorhabens/durch die Investition zu erwarten ist. Kriterien, wie die wirtschaftliche Vertretbarkeit oder Machbarkeit eines Projekts, ein erfolgsversprechender Geschäftsplan oder ein ausreichender Eigenkapitalanteil bzw. eine gesicherte Gesamtfinanzierung eines Projekts und dergleichen, finden sich in den Förderkriterien aller Programme und Instrumente wieder. So sind im Rahmen von FEI beispielsweise Förderungen möglich, wenn sie *„mittelfristig einen wirtschaftlichen Erfolg versprechen“* (FEI-Richtlinie 2013: 6 und FEI Richtlinie 2015: 5) bzw. im Rahmen von PFAU, wenn das Vorhaben *„technisch und wirtschaftlich machbar erscheint, [bzw.] die zu entwickelnden Produkte, Produktionsverfahren und Dienstleistungen deutliche Marktchancen erkennen lassen“* (PFAU-Richtlinie 2012: 2 und PFAU Richtlinie 2015: 3). Einem wirtschaftlich gehaltlosen Einsatz von öffentlichen Mitteln wird somit vorgebeugt. Dies spiegelt sich auch im Ausschluss der Förderung von „Unternehmen in Schwierigkeiten“⁴⁷ wider, die i. d. R. nicht gefördert werden können. Ausnahmefälle sind das Außenwirtschaftsförderprogramm (AWF), in dem Unternehmen in Schwierigkeiten nicht kategorisch ausgeschlossen werden und unter besonderen Voraussetzungen eine Förderung in Form von Landesbürgschaften erhalten können.

Des Weiteren wird in einigen Programmen (z. B. FEI) die Vorlage eines Konzepts zur Erfolgskontrolle vorgegeben, das konkrete Erfolgskriterien definiert und deren Messung sicherstellt.

Die Ausrichtung eines Projekts auf das Hervorbringen von Innovationen ist ein Kriterium, welches in den Programmen der Innovationsförderung (FEI, PFAU, AUF) und den Wagniskapitalinstrumenten (Initial- und Beteiligungsfonds) zu den Fördervoraussetzungen gehört.

Die Möglichkeit einer Förderung ist in allen Bereichen zudem dadurch bedingt, dass die Angestellten der Zuwendungsempfänger einen Mindestlohn in Höhe von 8,80 EUR brutto erhalten (Stand MLG 2016). Dies ist im *„Gesetz zur Durchsetzung eines Mindestlohns in Bremen“* verankert worden und gilt auch für Zuwendungen, die durch das Land Bremen vergeben werden⁴⁸.

Die regionalwirtschaftliche Relevanz eines Unternehmens oder des Projekts sind nur im FEI und im LIP als eine Bedingung zur Förderung angegeben. Im LIP wird diese über den sog. „Primäreffekt“ definiert (vgl. LIP 2011 und LIP 2014, II 6.1). Im FEI hingegen wird sie nicht weiter spezifiziert. In der Richtlinie heißt es lediglich: *„FuE-Projekte und FuE-Verbundprojekte können gefördert werden, wenn sie regional-*

⁴⁶ Eine Ausnahme stellen die BUK und BGK Kredite dar, die bis zum Erreichen der Förderhöchstgrenzen um Kredite aus dem KfW-Unternehmerkredit und dem ERP-Gründerkredit erweitert werden können (vgl. BAB 2013b).

⁴⁷ Für KMU in Schwierigkeiten stehen allerdings die hier nicht aufgeführten Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen zu Verfügung (siehe BAB 2014: <https://www.bab-bremen.de/foerderung/rettungs-und-umstrukturierungsbeihilfen-rub-lassen-sie-sich-helfen-179.html> [Zugriff: 05.04.2016])

⁴⁸ *„Die Freie Hansestadt Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gewähren Zuwendungen im Sinne von § 23 der Landeshaushaltsordnung nur, wenn sich die Empfänger verpflichten, ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mindestens den Mindestlohn zu zahlen.“* (§5 Gesetz zur Durchsetzung eines Mindestlohns in Bremen).

wirtschaftlich relevant sind“ (FEI-Richtlinie 2013: 6). Weiterhin besteht für geförderte Dauerarbeitsplätze und Wirtschaftsgüter im LIP eine Zweckbindungsfrist von fünf Jahren. Sie müssen für diesen Zeitraum im Betrieb erhalten bleiben. Durch das FEI und LIP geförderte Unternehmen müssen ihre Betriebsstätte nach Abschluss des Bewilligungszeitraums für mindestens weitere fünf Jahre im Land Bremen erhalten, wodurch die Förderwirkung innerhalb des Bundeslands Bremen sichergestellt wird.

Infokasten: Definition Zweckbindungsfrist in LIP 2014 und FEI 2015

„Ist mit der Förderung im Rahmen einer Investitionsförderung (Investitionsdarlehen und/oder Investitionszuschuss bzw. Zinsverbilligung) die Neuschaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen verbunden (Ziffer II.6 und Ziffer III.), so müssen diese nach Maßgabe der im Darlehensvertrag bzw. Zuwendungsbescheid enthaltenen Regelungen mindestens für einen Zeitraum (Überwachungszeitraum) von fünf Jahren nach Abschluss des Bewilligungszeitraumes (Zweckbindungsfrist) erhalten und besetzt bleiben oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden. Die geförderten Wirtschaftsgüter müssen mindestens fünf Jahre nach Abschluss des Bewilligungszeitraumes in der geförderten Betriebsstätte verbleiben, es sei denn, sie werden durch gleich- oder höherwertige Wirtschaftsgüter ersetzt. Das ersetzende Wirtschaftsgut ist nicht erneut förderfähig. Die geförderte Betriebsstätte ist für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Bewilligungszeitraumes (Zweckbindungsfrist) im Lande Bremen fortzuführen“ (LIP 2011 / 2014 V 2.1).

„Im Falle einer Verlegung eines geförderten Unternehmens bzw. einer geförderten Betriebsstätte in ein anderes Bundesland oder in das Ausland innerhalb eines Zeitraumes von 5 Jahren nach Beendigung eines mit Mitteln des Landes Bremen geförderten Projektes bleibt eine Rückforderung der gewährten Zuwendung vorbehalten“ (FEI-Richtlinie 2013: 13 / FEI Richtlinie 2015: 14).

Quelle: LIP 2014 (BAB 2014a) und FEI 2015 (SWAH 2014i)

Weiterhin bestehen in den einzelnen Programmen und Instrumenten zahlreiche spezifische Förderbedingungen sowie Höchst- und Mindestbeträge. Die Förderung erfolgt zielgruppenspezifisch, die jeweiligen Programme und Instrumente sind explizit auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet.

Neben den landesspezifischen Vergabekriterien sind zudem die Kriterien des Bundes und der EU zu beachten, sofern Mittel aus deren Programmen in den Landesprogrammen verwendet werden. Hier handelt es sich hauptsächlich um die Vergabekriterien für EFRE (siehe Kap. 3.1.2) und GRW (siehe Kap. 3.2.1), die stark in die Finanzierung der bremischen Förderprogramme eingebunden sind.

Werden die Förderkriterien von potenziellen Zuwendungsempfängern erfüllt, kann über eine Förderung entschieden werden. Letztendlich wird die Entscheidung vom Projektträger aufgrund der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens getroffen. Dabei können externe Expertisen, z. B. Sachverständige hinzugezogen werden.

Im LIP werden nach der positiven Feststellung der Fördervoraussetzungen noch zusätzlich folgenden Informationen in den Entscheidungsprozess einbezogen:

- „Äußerung der jeweils zuständigen Kammer oder des Verbandes des Antragstellers zu den im Antrag gemachten Angaben über die Verhältnisse des Unternehmens und des Vorhabens.

Äußerung der zuständigen Agentur für Arbeit zur arbeitsmarktpolitischen Relevanz“ (LIP 2011 und LIP 2014 I: 8).

4.1.3 Exkurs: Diskussion Kriterien der „Guten Arbeit“ in der Bremer Wirtschaftsförderung

Aus Sicht der Gewerkschaften und auch der Bremer Arbeitnehmerkammer soll die Vergabe öffentlicher Mittel in der Wirtschaftsförderung an soziale Kriterien, den sog. Kriterien „Guter Arbeit“ gekoppelt werden (vgl. Salot 2013; Schreiner, Müller 2012).

Rechtliche und förderpolitische Umsetzbarkeit

In einer Studie zur Verankerung *„Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene“* hat sich Kohte (2012) mit der rechtlichen Zulässigkeit von Kriterien „Guter Arbeit“ in der Vergabepaxis der Wirtschaftsförderung beschäftigt. Dabei stellt er heraus, dass diverse Kriterien rechtlich umsetzbar sind. Demnach sind Vorgaben zur Zahlung eines Mindestlohns, Bindung an Tarifverträge der Branche sowie Höchstquoten für Leiharbeit, für befristete Arbeitsverhältnisse oder geringfügige Beschäftigungen wie Minijobs möglich. Außerdem sind im Kontext der Gleichstellung der Geschlechter und der besseren Integration von benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, Quoten für Frauenarbeitsplätze oder die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung oder Migrationshintergrund denkbar. Auch Quoten für die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen sind eine mögliche Option (vgl. Kohte 2012).

Eine Möglichkeit zur Einbindung sozialer Kriterien in die kommunale Wirtschaftsförderung bieten das Gesetz und der Koordinationsrahmen zur GRW (vgl. Grundmann 2013). So können Zielsetzungen der GRW-Förderung zur Schaffung und Sicherung von qualitativen Dauerarbeitsplätzen auf Landesebene präzisiert und strenger ausgestaltet werden (vgl. Kohte 2012). Als Beispiele für die Integration der Kriterien „Guter Arbeit“ im Rahmen der GRW-Förderung werden in der Studie (vgl. Kohte 2012) die Bundesländer Thüringen und Sachsen-Anhalt angeführt (vgl. ebd.).

In Thüringen werden Unternehmen, in denen Beschäftigte zu mehr als 30 % über Leiharbeit im Betrieb tätig sind, nicht mehr gefördert.

Betriebsstätten mit mehr als 30 % Leiharbeitern erhalten keine Förderung. Für Betriebsstätten mit mehr als 10 % Leiharbeitern beträgt der maximale Fördersatz zehn Prozent (...).

Quelle: Abs. 4.3.3 GRW-Richtlinie des Freistaats Thüringen vom 26.05.2016:
Thüringer Staatsanzeiger Nr. 26 vom 27. Juni 2016: 887

In Sachsen-Anhalt wurde dem Aspekt der Förderung qualitativer Arbeitsplätze Rechnung getragen, indem bei lohnkostenbezogenen Förderungen nur Arbeitsplätze mit einem Bruttojahresgehalt von mindestens 36.000,00 EUR gefördert werden.

Bei der Bestimmung der förderfähigen Investitionskosten werden Arbeitsplätze nicht berücksichtigt, die durch Leiharbeiter, durch Mitarbeiter mit Werkverträgen und oder durch geringfügig Beschäftigte auf 450 Euro Monatseinkommens besetzt werden (Abs. 2.2.5).

Es werden nur Arbeitsplätze gefördert, die mit Arbeitskräften besetzt werden, denen im Arbeitsvertrag pro Jahr ein Mindestbruttolohn von 36.000 EUR garantiert ist (Abs. 2.3.1).

Betriebsstätten mit mehr als 20 % Leiharbeitern erhalten keine Förderung (Abs. 2.4.2).

Quelle: GRW-Richtlinie Sachsen-Anhalt vom 05.10.2014: MBI. LSA Nr. 33, 2014;
RdErL des MW v. 16.07.2015; MBI. LSA Nr. 29, 2015

Weitere Möglichkeiten der Integration sozialer Kriterien sind die Einbindung dieser in operationelle Programme oder sonstige Förderrichtlinien sowie die gesetzliche Verankerung, z. B. in Form eines Landesmindestlohngesetzes (vgl. Grundmann 2013).

Diskussion der Thematik in der bremischen Politik

Das Thema „Gute Arbeit“ in der Wirtschaftsförderung wurde – vor dem Hintergrund von zunehmend prekären Beschäftigungsverhältnissen im Land Bremen⁴⁹ – ebenfalls in der Bremischen Bürgerschaft diskutiert. Die Fraktion der SPD und Bündnis90/Die Grünen haben am 20. November 2012 den Antrag auf Integration von Kriterien guter Arbeit in die Wirtschaftsförderung gestellt. Dem wurde von der Bremischen Bürgerschaft zugestimmt⁵⁰.

Durch gesetzliche Vorgaben und der Gestaltung der Fördervoraussetzungen im Rahmen der betrieblichen Investitionsförderung wurden diese – z. T. bereits vorher⁵¹ – in die Wirtschaftsförderung des Landes Bremen integriert (vgl. Bremische Bürgerschaft 2013).

Weiterhin wurde dem Aspekt der „Guten Arbeit“ unter folgender Definition im Rahmen des Strukturkonzepts des Landes Bremen 2020 Rechnung getragen (siehe Kap. 3.3):

- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit tariflich abgesicherter Bezahlung
- eine ausgewogene Begrenzung von Leiharbeit
- die Einhaltung der Vorgabe des Tariftreue- und Vergabegesetzes und des bremischen Landesmindestlohngesetzes
- eine gute Erwerbsbeteiligung von Frauen gerade auch in gewerblich – technischen Berufen
- die Integration Arbeit suchender Menschen in Erwerbsarbeit
- eine hohe Ausbildungsquote und eine qualifizierte Ausbildung
- eine Stärkung des Gesundheitsschutzes (vgl. SWAH 2014e).

Ausgangslage in Bremen

Der Bremer Senat hat durch landespolitische Vorgaben bereits Grundlagen zu einer Ausgestaltung des bremischen Arbeitsmarktes im Sinne der „Guten Arbeit“ gelegt, die sich auch im Bereich der Wirtschaftsförderung niederschlagen. In Bremen werden Kriterien der „Guten Arbeit“ zum Beispiel durch das „Gesetz zur Durchsetzung eines Mindestlohns in Bremen“, bei der Vergabe von Fördermitteln durchgesetzt (vgl. Landesmindestlohngesetz).

Durch das Landesmindestlohngesetz (MLG)⁵² werden Empfänger öffentlicher Zuwendungen im Land Bremen dazu verpflichtet, ihren Arbeitnehmern den im Land Bremen gültigen Mindestlohn zu zahlen. Diese Regelung trat schon vor der Einführung des bundesweiten Mindestlohns in Kraft, Bremen war in

⁴⁹ Zwischen 2003 und 2011 sind im Land Bremen mehr atypische Arbeitsplätze (Leiharbeit, Minijobs, Teilzeitbeschäftigung) als reguläre Arbeitsplätze entstanden. Für 2/3 von mehr als 70.000 Minijobbern stellte die Beschäftigung das einzige Arbeitseinkommen dar. Außerdem wies die Quote der Leiharbeit mit vier Prozent im Vergleich zur Bundesebene den höchsten Anteil auf (2013) (vgl. Bremische Bürgerschaft 2013).

⁵⁰ Die Beschlusslage ist folgendem Dokument zu entnehmen:

http://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2013-09-11_Drs-18-1051_6600e.pdf [Zugriff: 06.06.2014].

⁵¹ Zum Beispiel durch das Tariftreue- und Vergabegesetz (2009) sowie dem Landesmindestlohngesetz (MLG) (September 2012) (vgl. Bremische Bürgerschaft 2013).

⁵² In Kraft getreten am 17.07.2012.

diesem Bereich somit Vorreiter. Zudem fiel der bremische Landesmindestlohn bis Ende 2016 mit 8,80 EUR höher aus als im Bundesdurchschnitt.

Ein weiteres Beispiel ist das Tariftreue- und Vergabegesetz⁵³, das Auftragnehmer öffentlicher Vergaben verpflichtet, ihren Arbeitnehmern den tariflichen Mindestlohn ihrer Branche zu zahlen. Diese Mechanismen kommen bei finanziellen Zuwendungen (Förderprogrammen), Krediten der BAB sowie bei öffentlichen Auftragsvergaben in der Breite zur Anwendung und sichern somit gewisse Standards bei der Entlohnung der Arbeitnehmer. Eine Einschränkung ist allerdings, dass die tariflich abgesicherte Bezahlung nur durch öffentliche Auftragsvergaben und nicht durch öffentliche Zuwendungen gewährleistet wird. Im Rahmen einer öffentlichen Zuwendung wird „lediglich“ die Bezahlung des aktuell im Land Bremen gültigen Mindestlohns gefordert.

Die Kriterien der „Guten Arbeit“ kommen seit 2013 im Rahmen des Bremer Landesinvestitionsförderprogramms (LIP 2011, LIP 2014) zur Anwendung (vgl. Bremische Bürgerschaft 2013).

Im LIP ist die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen eine Grundbedingung für die Förderung. Dabei werden förderfähige Investitionskosten auf 300.000 EUR pro neuen Arbeitsplatz und auf 150.000 EUR pro gesicherten Arbeitsplatz begrenzt. Durch das LIP 2014 wurde die Höhe der förderfähigen Investitionskosten pro geschaffenem Arbeitsplatz (ehemals 200.000 EUR) und pro gesichertem Arbeitsplatz (ehemals 100.000 EUR) erhöht (vgl. BAB 2014a, BAB 2013c, SWAH 2013g). Die Förderung von Leiharbeit wird durch das LIP nicht unterstützt:

„Neue Dauerarbeitsplätze die mit Beschäftigten einer Leiharbeitsfirma besetzt sind, die zur Dienstleistung in die Betriebsstätte entsandt wurden, werden [bei der Berechnung] nicht berücksichtigt“ (LIP 2014, II. 2.11).

Quelle: BAB (2014a)

Zu gesicherten Arbeitsplätzen zählen mit Leiharbeitern besetzte Beschäftigungen, um die Kompatibilität mit dem GRW-Koordinierungsrahmen zu wahren, jedoch weiterhin (vgl. SWAH 2013g). Allerdings wird der Fördersatz um den Anteil der beschäftigten Leiharbeiter an der Belegschaft reduziert.

„Sind bei Investitionsbeginn in der geförderten Betriebsstätte vorhandene Dauerarbeitsplätze mit Beschäftigten einer Leiharbeitsfirma besetzt, die zur Dienstleistung in die Betriebsstätte entsandt wurden, ist die mögliche Gesamtförderung um den Anteil dieser Leiharbeitsbeschäftigten an der Gesamtzahl der vorhandenen Dauerarbeitsplätze zu verringern“ (LIP 2014, II. 4.2.3).

Quelle: BAB (2014a)

Diese Restriktion kann umgangen werden, wenn Leiharbeiter unverzüglich in die Stammelegschaft übernommen werden (vgl. Bremische Bürgerschaft 2013).

Neben dem Aspekt der Leiharbeit wird auch der Aspekt geringfügiger Beschäftigung im LIP berücksichtigt. Teilzeitstellen werden anteilig zu der jährlichen Anzahl der Arbeitsstunden eines Dauerarbeitsplatzes angerechnet. Beschäftigungsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von unter 15 Stunden werden gar nicht berücksichtigt (vgl. BAB 2014a).

Weiterhin wird die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für Frauen sowie die Schaffung von Dauerausbildungsplätzen, die mindestens fünf Jahre bestehen, mit Investitionszuschüssen von jeweils 5.000,00 EUR pro neu geschaffene Stelle gefördert (Bonus). Die Zahl der Dauerarbeitsplätze für Frauen muss hier

⁵³ In Kraft getreten am 02.12.2009

i. d. R. um mindestens fünf Prozent erhöht werden, um für eine Bonusförderung infrage zu kommen⁵⁴ (vgl. BAB 2014a).

Einen Überblick über Vergabekriterien und Anreize des LIP, die sich auf Kriterien der „Guten Arbeit“ beziehen, gibt Tabelle 18.

4.2 Wirtschaftsnahe Infrastruktur / Gewerbeflächen - Programme in Bremen

Ein wichtiges Element der kommunalen Wirtschaftsentwicklung ist ein attraktives und vielseitiges Angebot an Gewerbeflächen und an einer guten wirtschaftsnahen Infrastruktur.

Im Bereich der Stadt Bremen wurde die Gewerbeflächenentwicklung bis 2010 bzw. 2012 maßgeblich durch das „Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen“ (IFP) (vgl. Bremische Bürgerschaft 2002) gesteuert. Im neuen Gewerbeentwicklungsprogramm (GEP 2020) wurden 2012 die Ziele und Leitlinien der Gewerbeflächenentwicklung bis 2020 festgeschrieben und die Gewerbeflächenpolitik der Stadt Bremen neu ausgerichtet. Im Bereich der Stadt Bremerhaven wird die Gewerbeflächenentwicklung maßgeblich durch den Masterplan Fischereihafen (vgl. SWAH 2008a) gelenkt. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über strategische und räumliche Schwerpunkte der Gewerbeflächenentwicklung Bremen und Bremerhaven gegeben. In Teil C des Berichts wird diese Thematik hinsichtlich der Effekte für die Kommunen Bremen und Bremerhaven sowie die Finanzierung der Gewerbeflächenentwicklung anhand von ausgewählten Fallbeispielen genauer betrachtet.

Wirtschaftsnahe Infrastruktur

Neben den betriebsbezogenen Zielsetzungen richten sich die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung auf den Erhalt und bedarfsgerechten Ausbau einer leistungsfähigen, wirtschaftsnahen Infrastruktur. Dies zielt auf die Anpassung und Optimierung von gewerblichen und verkehrlichen Infrastrukturen, aber auch auf die Entwicklung und Aktivierung von städtischen Wirtschaftsräumen sowie von Technologie- und Gründerzentren ab.

Entsprechende Aktivitäten der Wirtschaftsförderung werden in einem hohen Maße durch EU-Mittel (EFRE) kofinanziert. Sie sind im Rahmen des Operationellen Programms (OP) EFRE definiert und verankert (siehe Kap. 3.1.2).

4.2.1 Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen

Strategische Schwerpunkte der Gewerbeflächenpolitik

Im Jahr 1993 wurde das IFP erstmals aufgelegt. 2002 wurde es durch ein Nachfolgeprogramm (IFP 2010) bis 2010 fortgeschrieben (vgl. Bremische Bürgerschaft 2002).

Die im *IFP 2010* konkretisierten Ziele der Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Bremen sollten einen Beitrag dazu leisten, die Gewerbeflächen in der Stadt den Anforderungen der Wirtschaft entsprechend zu entwickeln. Die Maßnahmen zielten auf ein adäquates Gewerbeflächenangebot ab, dass Unternehmen ausreichend Möglichkeiten zur Ansiedlung und Betriebserweiterungen eröffnet (vgl. Bremische Bürgerschaft 2002). Konkrete Zielsetzungen wurden im IFP 2010 nach quantitativen und qualitativen Kriterien unterschieden (vgl. SWH 2008c).

⁵⁴ Die konkreten Bedingungen sind der Programmrichtlinie (LIP 2014: III.1) zu entnehmen.

Tabelle 18: Kriterien „Guter Arbeit“ in der Vergabepaxis des LIP 2014

Kriterium	Textteil / Erläuterung
Schaffung von sozialversicherungs-pflichtigen Arbeitsplätzen (mit tariflich abgesicherter Bezahlung)	<p>„Mit den Investitionsvorhaben müssen im Lande Bremen neue Dauerarbeitsplätze geschaffen und vorhandene gesichert werden. Dauerarbeitsplätze sind Arbeitsplätze, die von vornherein auf Dauer angelegt sind. Dauerarbeitsplätze, die mit Beschäftigten einer Leiharbeitsfirma besetzt sind, die zur Dienstleistung in die Betriebsstätte entsandt wurden, werden bei der Neuschaffung von Dauerarbeitsplätzen nicht berücksichtigt.“ (II.5.1) (auch LIP 2011)</p> <p>„Die förderfähigen Investitionskosten sind für Darlehen, Investitionszuschüsse und Zinsverbilligungen nach Ziffer II.6.1 und II.6.2 insgesamt auf</p> <ul style="list-style-type: none"> – maximal € 300.000,- pro neu geschaffenen Dauerarbeitsplatz nach Ziffer II. 5 – maximal € 150.000,- pro gesicherten Dauerarbeitsplatz nach Ziffer II. 5 begrenzt.“ (II.2.11) <p>(gegenüber LIP 2011 II.2.11 sind die Investitionszuschüsse erhöht worden)</p>
Schaffung von Frauenarbeitsplätzen	<p>„Werden Investitionsdarlehen oder Investitionszuschüsse bzw. Zinsverbilligungen nach Ziffer II.6.1 und II.6.2 gewährt, kann im Rahmen der beihilferechtlich zulässigen Förderhöchstintensitäten (Ziffer I.13) ein Bonus für die Schaffung von Frauenarbeitsplätzen bewilligt werden. Gefördert wird die Schaffung und Besetzung von zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen für Frauen, sofern</p> <ul style="list-style-type: none"> – bei Errichtungen oder dem Erwerb einer von der Stilllegung bedrohten oder stillgelegten Betriebsstätte Dauerarbeitsplätze für Frauen geschaffen werden. – bei den übrigen Investitionsmaßnahmen der Anteil der bei Investitionsbeginn in der zu fördernden Betriebsstätte bestehenden Dauerarbeitsplätze für Frauen bezogen auf die gesamten Dauerarbeitsplätze um mindestens 5 %-Punkte erhöht wird. <p>Die zusätzlichen Dauerarbeitsplätze für Frauen müssen mindestens für die Dauer von fünf Jahren besetzt werden.“ (III.1.1) (auch in LIP 2011)</p>
Schaffung von Ausbildungsplätzen	<p>„Werden Investitionsdarlehen oder Investitionszuschüsse bzw. Zinsverbilligungen nach Ziffer II.6.1 und II.6.2 gewährt, kann im Rahmen der beihilferechtlich zulässigen Förderhöchstintensitäten (Ziffer I.13) ein Bonus für die Schaffung von Ausbildungsplätzen bewilligt werden. Gefördert wird die Schaffung und Besetzung von zusätzlichen Dauerausbildungsplätzen, sofern</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Zahl der bestehenden Ausbildungsplätze nach Abschluss der Investitionsmaßnahme höher ist als unmittelbar vor Investitionsbeginn – die zusätzlichen Ausbildungsplätze mindestens für die Dauer eines regulären Ausbildungsverhältnisses geschaffen und besetzt werden – die Ausbildungsverträge in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei einer nach dem Berufsbildungsgesetz zuständigen Stelle eingetragen worden sind – die Ausbildungsverhältnisse grundsätzlich kurzfristig, d.h., zum nächstmöglichen Termin beginnen.“ (III.2.1) (auch LIP 2011).
Begrenzung von geringfügiger Beschäftigung	<p>„Mit den Investitionsvorhaben müssen im Lande Bremen neue Dauerarbeitsplätze geschaffen und vorhandene gesichert werden [...] (II.5.1). Zwischen der Zahl der Dauerarbeitsplätze und der Zahl der Beschäftigten ist zu unterscheiden. Teilzeitarbeitsplätze werden wie folgt berücksichtigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ein Teilzeitarbeitsplatz wird im Verhältnis der jährlichen Arbeitsstunden zu der Zahl der Arbeitsstunden eines Vollzeitarbeitsplatzes anteilig berücksichtigt. – Beschäftigte mit Wochenarbeitszeiten unter 15 Stunden bleiben unberücksichtigt.“ (II.5.2) (auch LIP 2011).
Begrenzung von Leiharbeit	<p>„Die Förderung von arbeitsplatzsichernden Maßnahmen erfolgt über Investitionsdarlehen. Sind bei Investitionsbeginn in der geförderten Betriebsstätte vorhandene Dauerarbeitsplätze mit Beschäftigten einer Leiharbeitsfirma besetzt, die zur Dienstleistung in die Betriebsstätte entsandt wurden, ist die mögliche Gesamtförderung um den Anteil dieser Leiharbeitsbeschäftigten an der Gesamtzahl der vorhandenen Dauerarbeitsplätze zu verringern.“ (II.4.2.3) (auch LIP 2011).</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach dem LIP 2014 (BAB 2014a)

Zu den *qualitativen Zielen* zählte die Verbesserung der verkehrlichen Anbindung der städtischen Gewerbegebiete und somit die Gewährleistung einer guten (auch überregionalen) Erreichbarkeit. Auch die thematische/branchenspezifische Profilierung und Spezialisierung der Gewerbegebiete bzw. der Ausbau der bestehenden Cluster sollte vorangetrieben werden, um eine überregionale Strahlkraft und Nachfrage zu generieren und sich auf dem Markt zu positionieren.⁵⁵ Weiterhin wurde der Fokus - auch vor dem Hintergrund begrenzter Flächenreserven - auf die Bestandspflege und Bestandssicherung, Revitalisierung von Brachflächen sowie auf die Erhöhung der Nutzungsdichte in den einzelnen Gewerbegebieten, gelegt. Zudem sollte städtebauliche Qualifizierung (hochwertige öffentliche Infrastruktur innerhalb der Gewerbegebiete, hohe architektonische Gestaltungsqualität der Gebäude) bei der Entwicklung der Gewerbegebiete berücksichtigt werden, um so zu einem positiven Image des Gebietes und letztlich zur erfolgreichen Vermarktung beizutragen (vgl. SWH 2008c).

Die Bereitstellung von 50 ha Gewerbefläche pro Jahr⁵⁶ und die Vorhaltung einer Dispositionsreserve von 100 ha wurden im Bereich der *quantitativen Ziele* angestrebt.

Auskunft über die Entwicklung der im IFP konkretisierten Erschließungsprojekte sowie zu den Arbeitsplatz- und Investitionseffekten der getätigten öffentlichen Investitionen im Rahmen der Erschließung von Gewerbegebieten, geben die Evaluierungsberichte zur gewerblichen Flächenentwicklung in der Stadt Bremen.⁵⁷ Der letzte Evaluierungsbericht wurde 2012 vorgelegt. Dieser Bericht bildete die Grundlage für die Neujustierung der Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Bremen durch das GEP 2020, welches 2012 aufgelegt wurde (vgl. SWAH 2012c).

Die wesentlichen Zielsetzungen und Schwerpunktbereiche des IFP 2010 wurden *im neuen GEP 2020* größtenteils übernommen. Die Fokussierung auf die Bestandspflege und Bestandssicherung, die Profilierung und verkehrliche Anbindung sowie die städtebauliche Qualifizierung der Gewerbegebiete bleiben zentral. Hinsichtlich der Qualifizierung von Gewerbestandorten wird diese im GEP 2020 noch mehr in den Fokus der Aktivitäten gerückt. *„Anders als im IFP 2010 wird der Fokus nicht ausschließlich auf die Flächenentwicklung gelegt. Zukünftig soll neben der bedarfsgerechten Erschließung von Gewerbeflächen verstärkt die Qualifizierung der Wirtschaftsstandorte in Bremen im Fokus stehen“* (SWAH 2012c:2).

Insbesondere Dienstleistungsstandorte wie die Überseestadt, die Airport-Stadt oder der Technologiepark sollen zur „Urbanen Nutzungsräumen“ entwickelt werden. Die verstärkte Einbindung privater Investitionen in die Gewerbeflächenentwicklung sowie die Vermarktung im Rahmen des Standortmarketings (auch im Kontext der Metropolregion „Bremen / Oldenburg im Nordwesten“) im GEP 2020 verstärkt in den Fokus gerückt. Außerdem sollen die Lagen am Wasser verstärkt genutzt und Ansiedlungsflächen für „hafenaффine“ Betriebe optimiert werden (SWAH 2012c). Einen Überblick über die Leitlinien des GEP 2020 gibt Tabelle 19.

Die quantitative Zielsetzung einer Flächenbereitstellung von 50 ha pro Jahr wurde entsprechend des langjährigen Durchschnitts auf 25-32 ha reduziert. (vgl. SWAH 2012b, SWAH 2012c).

⁵⁵ Als erfolgreiche Projekte in diesem Bereich werden im Evaluierungsbericht des IFP 2005-2007 beispielhaft der Technologiepark, das GVZ und die Airport-Stadt genannt (vgl. SWH 2008c).

⁵⁶ Dies entspricht dem durchschnittlichen Vermarktungsergebnis zwischen 1997 – 2001 (vgl. SWH 2008c).

⁵⁷ Die Ergebnisse werden im Teil C des Berichts zu den Umsetzungsaktivitäten reflektiert.

Tabelle 19: Leitlinien der Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Bremen (GEP 2020)

Leitlinien GEP
Profilierung der Gewerbestandorte weiter intensivieren
Bestandspflege und –entwicklung in den Fokus der Gewerbeentwicklung rücken
Bereitstellung eines bedarfsgerechten Gewerbeflächenangebots sicherstellen
Schwerpunktsetzung der Flächenentwicklung auf Binnenentwicklung und Nachverdichtung
Förderung der Entwicklung und Reattraktivierung von Bestandsimmobilien
Gewerbeflächenmarketing und Netzwerke stärken
„Standortfaktor Wasser“ stärker nutzen
Qualifizierung von Dienstleistungsstandorten zu urbanen Nutzungsräumen unterstützen
Einbindung privater Investitionen in die zukünftige Gewerbeentwicklung verstärken
Die Potenziale der Metropolregion „Bremen/Oldenburg im Nordwesten“ für die Gewerbeentwicklung nutzen

Quelle: SWAH (2012c)

Räumliche Schwerpunkte der Gewerbeflächenentwicklung (IFP 2010 und GEP 2020)

Im IFP 2010 wurde die Entwicklung der Gewerbegebiete nach Schwerpunktprojekten und sonstigen Projekten unterschieden (vgl. SWAH 2012b). Im Gewerbeentwicklungsprogramm 2020 (GEP 2020) wurde diese Einteilung aufgehoben und lediglich Schwerpunkte der Gewerbeflächenentwicklung definiert. Einen Überblick über die Schwerpunkte der gewerblichen Flächenentwicklung im IFP und GEP gibt die Tabelle 20 (vgl. SWAH 2012c).

Mit der Aufstellung des GEP 2020 haben sich die Schwerpunktprojekte im Gegensatz zum IFP 2010 etwas verändert.

Die im IFP 2010 als sonstige Projekte gefassten Gebiete Gewerbegebiet Wollkämmerei, Bayernstraße und Steindamm, finden sich im GEP 2020 nun unter den Schwerpunktprojekten wieder.

Im GEP 2020 nicht mehr berücksichtigt wurden die Gewerbegebiete, für die keine weiteren vermarkt-baren Flächen zur Verfügung standen (in Tabelle 20 grün hinterlegt). Dies betrifft das Gewerbegebiet bei den drei Pfählen (TÜV Gelände) bzw. das Gewerbegebiet Bremer Vulkan. Das Gebiet bei den drei Pfählen wurde von einer privaten Investorengruppe gekauft und eigenständig entwickelt (vgl. SWAH 2012c). Das Gewerbegebiet Bremer-Vulkan wurde nach dem Konkurs der Vulkan-Werft seit 1996 öffentlich entwickelt und bis 2009 vollständig erschlossen (vgl. SWH 2011). Nach der Aufgabe des Standortes der Bremer Wollkämmerei in Blumenthal wurden 2011 die an das Vulkangelände angrenzenden Flächen von der Stadt Bremen gekauft. Das Gebiet insgesamt (einschließlich dem bereits vollständig entwickelten Gewerbegebiet Vulkan) wird seitdem unter dem Namen Bremer Wollkämmerei (BWK) entwickelt und vermarktet (vgl. SWAH 2012c).

Mit der Aufstellung des GEP 2020 fielen zudem einige Projekte, in denen vorwiegend keine Entwicklung stattgefunden hat, aus dem Schwerpunktbereich der Gewerbeflächenentwicklung heraus (in Tabelle 20 rot hinterlegt). Dies wird auf fehlende Nachfrage sowie planungs- und eigentumsrechtliche Hindernisse zurückgeführt (vgl. SWAH 2012b).

Für die Erschließungsprojekte: Nord-West-Zentrum (Schwerpunktprojekt im IFP 2010) sowie Rehum/Hospitalstraße (sonstiges Projekt im IFP 2010) ist dies auf eine Veränderung der Nachfragesituation zurückzuführen (vgl. SWAH 2012c).

Tabelle 20: Schwerpunktprojekte der Gewerbeflächenentwicklung IFP 2010/GEP 2020

Gewerbegebiet ¹⁾	IFP 2010	GEP 2020
Technologiepark Bremen	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Technologiestadtteil	Schwerpunkt Projekt	Nicht realisiert
Airport Stadt	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Bremer Industriepark	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Güterverkehrszentrum (GVZ)	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Überseestadt	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Gewerbepark Hansalinie	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Büropark Oberneuland	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Bürostandort Überseemuseum	Schwerpunkt Projekt	Nicht realisiert
Science Park	Schwerpunkt Projekt	Schwerpunkt Projekt
Nord-West-Zentrum	Schwerpunkt Projekt	Nicht realisiert
Bahnhof Neustadt (einschl. Güterbahnhof)	Sonstiges Projekt	Sonstiges: Schwerpunkt Bremen-Süd
Bayernstraße	Sonstiges Projekt	Schwerpunkt Projekt
Steindamm	Sonstiges Projekt	Schwerpunkt Projekt
Rekum/Hospitalstraße	Sonstiges Projekt	Nicht realisiert
Bei den drei Pfählen (TÜV Gelände)	Sonstiges Projekt	Vollständig vermarktet
Bei den Oken (MVA)	Sonstiges Projekt	Nicht realisiert
Osterholz Nußhorn	Sonstiges Projekt	Nicht realisiert
Gewerbegebiet Bremer Vulkan	Sonstiges Projekt	Vollständig vermarktet
Gewerbegebiet Wollkämmerei ²⁾	Sonstiges Projekt	Schwerpunkt Projekt
Huckelriede (Cambrai-Kaserne)	Sonstiges Projekt	Ohne Erwähnung

1) farblich markierte Projekte, die im GEP 2020 nicht mehr berücksichtigt wurden:

- Blau hinterlegt: keine Entwicklung
- Grün hinterlegt: keine vermarktbare Fläche

2) Zukünftig insgesamt als Bremer Wollkämmerei bezeichnet (vgl. SWAH 2012c: 40)

Quelle: SWAH (2012b)

Das Gewerbegebiet Nord-West-Zentrum sollte den Gewerbeflächenbedarf im Bremer Westen mittelfristig sichern. Aufgrund der damals vorhandenen Flächenreserven im Bereich der Überseestadt sowie in den Gewerbegebieten Bayernstraße und Bremer Industriepark wurden die Flächenreserven von der Politik als ausreichend erachtet. Daher, sowie vor dem Hintergrund der Fokussierung auf die Innenentwicklung wurde im GEP 2020 auf die Realisierung dieses Projekts verzichtet (vgl. SWAH 2012c).

Das Gewerbegebiet Rekum/Hospitalstraße war für die mittel- bis langfristige Sicherung des Gewerbeflächenpotenzials in Bremen-Nord vorgesehen. Aufgrund der Einstellung des Betriebs der Bremer Wollkämmerei (BWK) sind nun auch hier ausreichend Flächen vorhanden, sodass bis auf weiteres auf die Entwicklung des Gewerbegebiets Rekum/ Hospitalstraße verzichtet werden kann (vgl. SWAH 2012c).

Das Gewerbegebiet Büropark Oberneuland konnte nur sehr eingeschränkt vermarktet werden. Im GEP 2020 wurde daher eine Neuausrichtung des verbleibenden Gebiets als Wohnflächen vorgeschlagen (Kombination Wohnen und Arbeiten) (vgl. SWAH 2012c).

Der Gewerbepark Hansalinie ist eine Gewerbefläche im Stadtteil Hemelingen, im Südosten Bremens. 155 ha beträgt aktuell (2014) die Gesamtgröße des Gewerbeparks Hansalinie. Weitere Erschließungen finden statt oder sind geplant. Am Standort befinden sich mehr als 75 Unternehmen mit ca. 3.000 Mitarbeitern aus den Branchen Automobilzulieferer & -logistiker, Dienstleistungsunternehmen, Handwerksbetriebe und Fachgroßhandel.

Die Airport-Stadt ist eine ca. 206 ha (brutto) große Gewerbefläche rund um den Bremer Flughafen. Ihre Entwicklung gilt als Erfolgsgeschichte. Von insgesamt ca. 16.000 Beschäftigten in der Airport-Stadt arbeiten allein 6.000 in der Luft- und Raumfahrttechnologie. In den vergangenen Jahren wird häufiger ein Flächenmangel in der Airport-Stadt konstatiert.

Das GVZ Bremen gehört europaweit zu den besten Gütenverkehrszentren. Auf den rund 500 ha Flächen haben sich vor allem Logistik-Betriebe angesiedelt. Weitere Erschließungen finden statt. Für die Verkehrsströme im GVZ hat der Ringschluss der BAB 281 eine herausgehobene Bedeutung.

Der Bremer Industrie-Park ist ein ca. 140 ha großes Areal, das im Ortsteil Industriehäfen am Übergang des Stadtbezirks Bremen-Nord zum Stadtbezirk Bremen-West Gewerbe- und Industrieflächen anbietet. Nach einem Anstieg der Nachfrage am Standort finden weitere Erschließungen statt. Bereits ansässige Gewerbe sind u. a. Kunststoff- und Metallproduktion, die Metallverarbeitung, Logistik und Recycling.

Der Science Park ist ein Gewerbegebiet im Vegesacker Ortsteil Grohn, welches in direkter Nähe zur 1999 gegründeten JUB liegt. Hier sollte - in erster Linie - Raum für die Ansiedlung technologieorientierter Unternehmen geschaffen werden und mögliche Synergie-Effekte mit der JUB entstehen, um so den Strukturwandel in Bremen-Nord voranzutreiben. Die Entwicklung des Science-Parks bzw. der Bau eines Science-Centers hatte sich jedoch jahrelang hingezogen.

4.2.2. Gewerbeflächenentwicklung in Bremerhaven

In Bremerhaven liegt neben den strategischen Konzepten des Landes aktuell (Stand Juni 2016) kein weiteres Programm zur gewerblichen Flächenentwicklung der kommunalen Gewerbegebiete vor. Das größte Gewerbegebiet der Seestadt ist der Fischereihafen, dessen Entwicklung durch den Masterplan Fischereihafen (SWH 2008) koordiniert wird. Hierbei handelt es sich um die Hafenumflächen des Sondervermögens Fischereihafen, die strategische Steuerung obliegt deshalb dem Land Bremen. Ein grober Überblick zu den Zielen und Schwerpunkten wurde bereits in Kap. 3.3 (siehe Abschnitt: „Anreize für unternehmerische Investitionen bieten“) gegeben (siehe Tabelle 21).

Tabelle 21: Zentrale wirtschaftspolitische Aktivitäten im Fischereihafen (Masterplan Fischerhafen)

Wirtschaftspolitische Aktivitäten
Bestandspflege und Bestandssicherung der vorhandenen Unternehmen im Fischereihafen Bremerhaven
Bereitstellung von ausreichenden Flächen für Neuansiedlungen und Betriebserweiterungen, die den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen und der wieder ansteigenden Bedeutung des Wasseranschlusses Rechnung tragen
Schaffung leistungsfähiger Infrastruktur für die innere Erschließung und für die äußere Anbindung,
Weitere Clusterbildung im Fischereihafen durch die Etablierung von branchenbezogenen Netzwerken,
Unterteilung des heterogenen Gewerbegebietes in verschiedene Bereiche (Forschung und Entwicklung und Meereswissenschaft, Tourismus, kleinteilige Fisch- und Lebensmittelver- und -bearbeitung, Lebensmittelindustrie, maritimer Groß- und Anlagenbau).

Quelle: SWH (2008c)

Die Flächen des Fischereihafens werden durch die Bremen Ports GmbH und Co. KG (BP) und die Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH (FBG) verwaltet. Die Fläche des Fischereihafens beläuft sich auf insgesamt 756 ha. BP verwaltet 156 ha (Wasserseite), während die FBG mit 597 ha (Landseite) für den größten Teil dieser Flächen verantwortlich ist. Das Gewerbegebiet Fischereihafen macht insgesamt 470 ha Fläche des Sondervermögens Fischereihafen aus (vgl. SWH 2008a).

Die kommunalen Gewerbegebiete der Stadt Bremerhaven werden durch die BIS entwickelt und vermarktet. Hierzu gehören das Industrie- und Dienstleistungsgebiet Carl-Schurz sowie die Industriegebiete Speckenbüttel und Weddewarden-Ost, die am Nordrand der Stadt lokalisiert sind und zusammen unter dem Begriff LogIN Port Bremerhaven vermarktet werden (GI-Flächen). Hinzu kommen die Gewerbegebiete Van-Heukelum-Straße, Rudolfstraße, Riedemannstraße, Poristraße und Bohmsiel (GE-Flächen), die innerhalb des Stadtgebiets verteilt sind (siehe Tabelle 22). Mit der Luneplate wird eine weitere, am Südrand der Stadt liegende Fläche, entwickelt, auf der zukünftig industrielle Ansiedlungen möglich sind und welche die BIS vermarktet. Zusätzlich zu diesen Flächen wird das Entwicklungsgebiet Alter/Neuer Hafen (Hafenwelten), in dem sich touristische Attraktionen wie z. B. das Klimahaus Bremerhaven befinden, durch die Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH & Co. KG (BEAN) entwickelt und verwaltet. Der Vermarktungsauftrag für dieses Gebiet liegt auch bei der BIS.

Tabelle 22: Gewerbegebiete in Bremerhaven

Gewerbeflächen des Landes		Überseehäfen
		Fischereihafen
Kommunal Gewerbeflächen	LogInPort	Carl-Schurz Gelände
		Speckenbüttel
		Weddewarden Ost
	Weitere Gewerbeflächen	Van-Heukelum-Straße
		Rudolfstraße
		Riedemannstraße
		Poristraße
		Bohmsiel
		Alter/Neuer Hafen (Hafenwelten)*

*Fläche der BEAN

Quelle: Eigene Darstellung iaw (2015) nach BIS (2014); SWH (2008a)

5 Organisation und Akteure der kommunalen Wirtschaftsförderung im Bundesland Bremen

Kommunale Wirtschaftsförderung lässt sich mit unterschiedlichen Organisationsformen betreiben. Im Folgenden (Kap. 5.1.) werden die verschiedenen Formen skizziert.

In Bremen und den beiden Stadtgemeinden wurde im Zuge der neu ausgerichteten Wirtschaftspolitik ab 2008 die Aufbau- und Ablaufform der kommunalen Wirtschaftsförderung verändert. Das Kap. 5.2 veranschaulicht anhand von Erläuterungen und Übersichten die komplexe Organisationsstruktur und das Beziehungsgefüge der Wirtschaftsförderung in Bremen. Differenziert nach verschiedenen Handlungsebenen werden die beteiligten Einrichtungen beschrieben sowie nach Aufgaben und Handlungsbereichen eingeordnet.

5.1 Organisationsformen und Akteure der kommunalen Wirtschaftsförderung

Organisationsformen

Es gibt kein einheitliches Konzept für die Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung (vgl. Deutscher Städtetag 2012). Grundlegend lassen sich zwei Organisationsformen unterscheiden. Als klassische Form gilt die öffentlich-rechtliche Organisation. Hier werden Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung verwaltungsintern durchgeführt, z. B. als eigenständiges Amt oder Teil eines Amtes (Amtsmodell). Eine Alternative ist die Auslagerung der Aufgaben auf einen privatrechtlichen Träger, i. d. R. eine GmbH (Gesellschaftsmodell) (vgl. Kruse, Högbe 2013). Diese ist normalerweise als PPP mit mehrheitlichen Besitzanteilen der Kommune organisiert (vgl. DStGB 2008). Eine dritte Variante, eine Kombination aus Amts- und Gesellschaftsmodell, ist ebenfalls möglich (vgl. Haug 2004).

Eine Umfrage des Difu (2013) ergab, dass die Amtslösung mit etwa 70 % die überwiegende Organisationsform der kommunalen Wirtschaftsförderung in Deutschland ist. Das Gesellschaftsmodell kommt vor allem in großen Kommunen und Städten vermehrt zur Anwendung. In ca. 40 % der befragten Großstädte wurde mit Wirtschaftsförderungsgesellschaften gearbeitet. Darunter befinden sich alle drei Stadtstaaten⁵⁸. Im Bundesland Bremen wird diese Aufgabe von den beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) (Bremen Stadt) und Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) (Bremerhaven) übernommen (vgl. Kap 5.2).

Die jeweiligen Organisationsformen weisen Vor- und Nachteile auf.⁵⁹ Generell liegt der Vorteil der Amtslösung in dem einfachen Kontakt zwischen Wirtschaftsförderung und anderen beteiligten Stellen innerhalb der Verwaltung. Eine Abstimmung zwischen den Akteuren wird erleichtert und die Wirtschaftsförderung besitzt durch einen zeitnahen und guten Informationsfluss eine frühzeitige Möglichkeit der Einflussnahme auf andere, für ihre Arbeit relevante, Verwaltungsbereiche (vgl. Dallmann, Richter 2012). Die Nachteile der Amtslösung sind u. a. eine geringe Flexibilität und Einschränkungen bei der Personalakquise (vgl. Dippel et al. 2008). Weiterhin ist der Einbeziehung privater Akteure hier nur informell möglich (vgl. Haug 2004).

⁵⁸ Zum Beispiel die HWF Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH: <http://www.hwf-hamburg.de/> (Zugriff: 17.04.2014).

⁵⁹ Einen guten Überblick über Vor- und Nachteile geben Dippel, Grunewald, Stauder (2008): http://www.handelshaus.com/fileadmin/user_upload/P_Publikationen/Raabe_Verlag_Kommunale_Wirtschaftspolitik_30_01_08.pdf [Zugriff: 17.04.2014].

Hier setzen die Vorteile der Wirtschaftsförderungsgesellschaften an. Separate Gesellschaften können flexibler agieren und mit der Wirtschaft „auf Augenhöhe“ kommunizieren. Weiterhin ist die Einstellung und langfristige Bindung von hoch qualifiziertem Personal, welches in der Wirtschaftsförderung benötigt wird, leichter möglich, da bessere Verdienstmöglichkeiten als in der öffentlichen Verwaltung geboten werden können (vgl. Wied 2012).

Akteure

An der kommunalen Wirtschaftsförderung ist eine Vielzahl von Einrichtungen beteiligt, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen. So beispielsweise für die Betreuung bei der Beantragung, Auswahl, Bewilligung, Abwicklung und Evaluation von Förderanträgen und -projekten. Die kommunale Wirtschaftsförderung ist dabei auf ein Zusammenspiel verschiedenster Akteure und Einrichtungen angewiesen. Dabei handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe, die eine Einbindung und Kooperation mehrerer Träger z. B. verwaltungsintern zwischen verschiedenen Behörden, Fachdienststellen und Verwaltungsebenen erfordert (vgl. Gärtner et al. 2006).

Darüber hinaus sind weitere staatliche und private Akteure involviert (vgl. Kruse, Högbe 2013). Hierzu zählen Unternehmensberater/ Beratungsinstitutionen, Hausbanken, Förderbanken, Bildungs- und Forschungseinrichtungen, Verbände sowie private Initiativen (vgl. Funk 2009). Diese übernehmen Aufgaben im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung und setzen sie in einem Netzwerk um. Das Beziehungsgefüge, in dem die beteiligten Akteure gemeinsam agieren, ist entscheidend für eine positive Entwicklung des Standorts (vgl. Icks, Richter 1999). Auch in Bremen sind neben den Wirtschaftsförderungsgesellschaften diverse staatliche und private Akteure, mit ihren spezifischen Leistungen, in die Wirtschaftsförderung involviert. Zusammen setzen sie die Gesamtaufgabe in einem Netzwerk um (vgl. Kap 5.2).

5.2 Die Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderung im Bundesland Bremen

5.2.1 Einführung

Die Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung nehmen im Bundesland Bremen und den beiden Stadtgemeinden in Arbeitsteilung verschiedene Einrichtungen wahr. Abbildung 9 versucht die komplexe Organisationsstruktur und die relationalen Verflechtungen der wichtigsten Institutionen der bremischen Wirtschaftsförderung nachzuzeichnen. Gleichzeitig ist eine Differenzierung nach vier Handlungsbereichen möglich:

- Rahmensetzung und Finanzierung
- Umsetzung und Betreuung
- Kapitalbereitstellung
- Beratung, Information und Koordinierung.

Der erste Bereich der beihilferechtlichen und förderpolitischen *Rahmensetzung* wurde bereits im Kap. 3 behandelt.

Im Mittelpunkt steht hier die *Umsetzungsebene* und damit das Management (Strukturierung, Koordinierung) von Angeboten und Dienstleistungen für eine einzelbetriebliche Förderung und Entwicklung der wirtschaftsnahen Infrastruktur.

Hierfür verfügt Bremen über drei zentrale Institutionen der Wirtschaftsförderung: In der Stadt Bremen ist seit Mitte 2009 die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) im Auftrag des SWAH für die Landesentwicklung und Wirtschaftsförderung zuständig. In der Stadt Bremerhaven deckt diese Aufgaben die BIS, Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH ab. In enger Abstimmung mit WFB und BIS übernimmt seit 2009 die Wirtschafts- und Strukturförderbank des Landes Bremen, die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB), wichtige Teilbereiche in der Abwicklung der betrieblichen Förderung.

Die BAB nimmt eine Hybridstellung ein, da sie im Handlungsfeld der *Kapitalbereitstellung* ebenfalls eine zentrale Rolle spielt. In diesem Handlungsbereich werden unterschiedliche Finanzinstrumente für Unternehmen und Existenzgründer, freiberuflich Tätige und auch wissenschaftliche Einrichtungen bereitgestellt, die der Projektfinanzierung dienen. Weitere wesentliche Akteure sind neben der BAB, die *Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH* (BBM), die *Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH* (BUG) und die *Bürgschaftsbank Bremen GmbH* (BBB) sowie die Geschäftsbanken im Land Bremen.

Angesichts des breiten Spektrums an angebotenen Förderprogrammen, dem betrieblichen Bedarf an Erfahrungsaustausch und Vernetzung sowie an Information und Qualifizierung, gibt es eine weitere Ebene: *Beratung, Information und Koordinierung*. Für dieses Aufgabenfeld gibt es in Bremen zentrale Anlaufstellen und Serviceeinrichtungen. Dies sind u. a. das *Enterprise Europe Network* (EEN), der *Unternehmensservice Bremen* (USB) und der *Einheitliche Ansprechpartner des Landes Bremen* (EA), die *RKW Bremen GmbH* (RKW) sowie die *Bremer Existenzgründungsinitiative* (B.E.G.IN-Netzwerk)⁶⁰.

⁶⁰ Die einzelnen Akteure werden in Kapitel 5.2.2 genauer beschrieben.

Außerhalb dieser Zuordnung stehen die sonstigen Akteure, die z. T. über ihre Mitgliedschaft im B.E.G.IN-Netzwerk und/oder ihrer Funktion als Träger bzw. Teilhaber⁶¹ der beschriebenen Institutionen des Akteursnetzwerkes indirekt in dieser Zuordnung erfasst sind. Die Tabelle 23 gibt einen Überblick über die beschriebenen Akteure und Handlungsfelder.

In Abbildung 9 ist die Organisationsstruktur der Wirtschaftsförderung in Bremen dargestellt. In Abbildung 10 und Tabelle 23 wird ein Überblick über dessen Systematisierung gegeben.

Tabelle 23: Akteure und Aufgaben der Wirtschaftsförderung im Land Bremen

Handlungsfeld	Zentrale Akteure	Aufgabe
Rahmensetzung und Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • EU Kommission (GD Regio) • Bund (BMWi, KfW) • Land Bremen (SWAH; SUBV) 	<ul style="list-style-type: none"> – Festsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen – Entwicklung wirtschaftspolitischer Strategien, Förderprogrammen – Finanzierung
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) • Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) • Bremer Aufbaubank GmbH (BAB) 	<ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung von Förderprogrammen – Dienstleistungen für Unternehmen und Existenzgründer
Kapitalbereitstellung	<ul style="list-style-type: none"> • Bremer Aufbaubank GmbH (BAB) • Bremer Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH (BBM) • Bremer Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH (BUG) • Bürgschaftsbank Bremen GmbH (BBB) • Geschäftsbanken 	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung von Finanzmitteln zur Projektfinanzierung
Beratung und Information	<ul style="list-style-type: none"> • Enterprise Europe Network (EEN) • Unternehmensservice Bremen (USB) • Einheitlicher Ansprechpartner (EA) • Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft Bremen GmbH (RKW Bremen) • Bremer Existenzgründungsinitiative • (B.E.G.IN) 	<ul style="list-style-type: none"> – Durchführung von Programmen der Beratungsförderung – Informationen zu wirtschaftsbezogenen Fragen – Kontaktvermittlung zu Experten/Behörden

Quelle: Eigene Darstellung (iaw 2016)

⁶¹ Diese können den jeweiligen Infoboxen im folgenden Teilabschnitt entnommen werden.

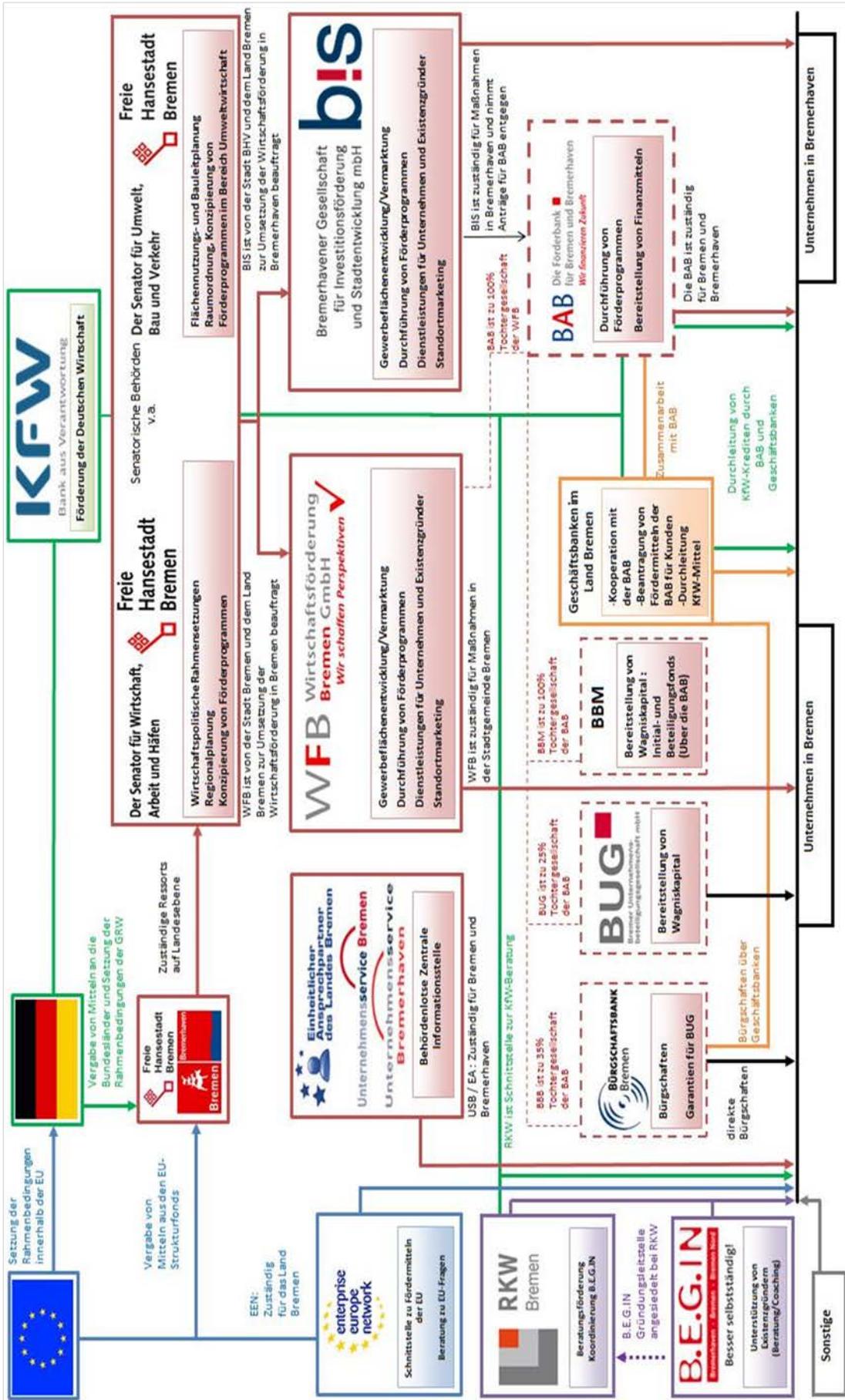


Abbildung 9: Organisation der Wirtschaftsförderung im Land Bremen: Stand Juni 2016

Quelle: Eigene Darstellung (iaw 2016)

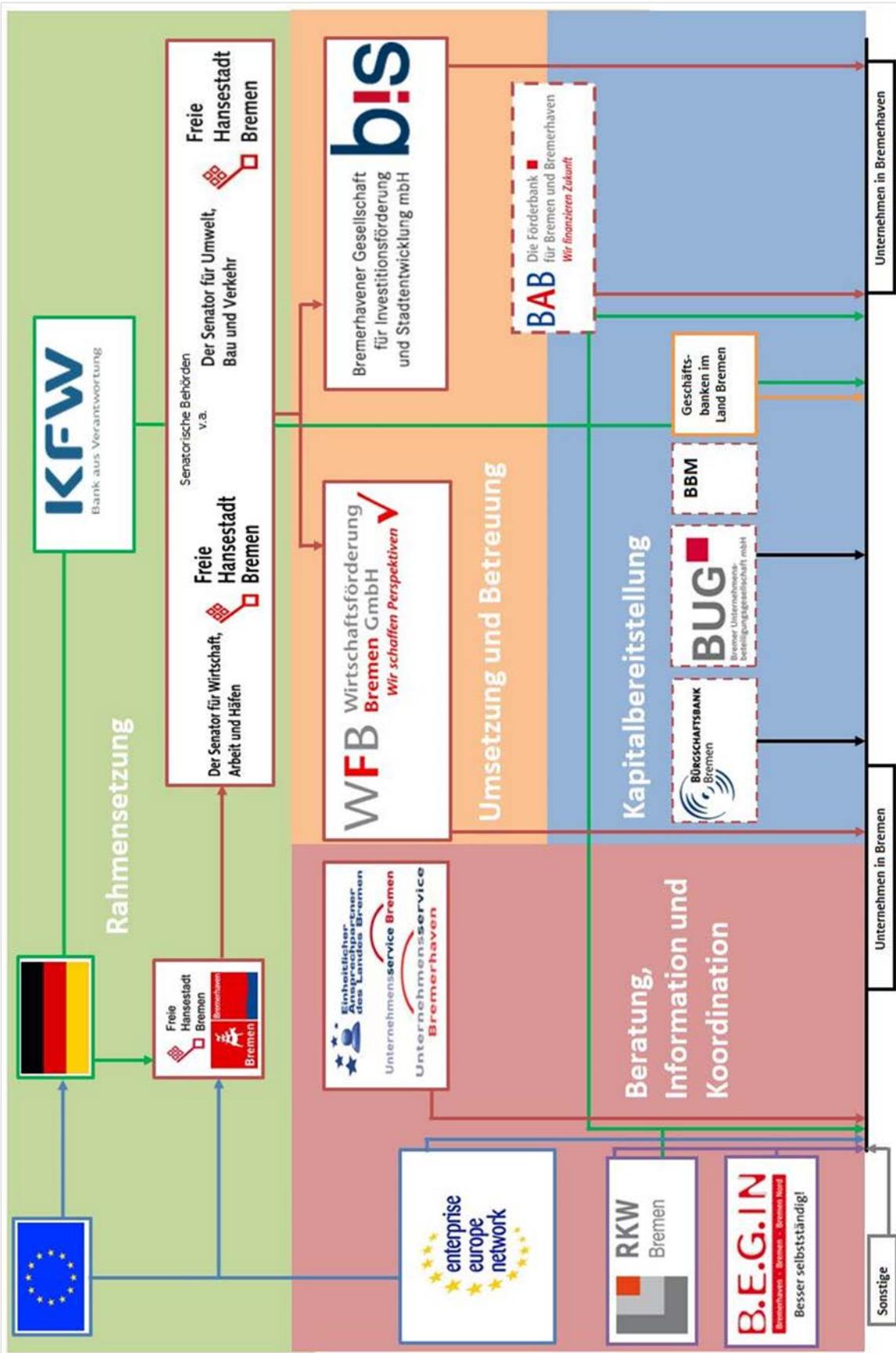


Abbildung 10: Organisation der Wirtschaftsförderung im Land Bremen: Stand Juni 2016

Quelle: Eigene Darstellung (iaw 2016)

5.2.2 Die verschiedenen Ebenen der Wirtschaftsförderung in Bremen

Rahmensetzung und Finanzierung

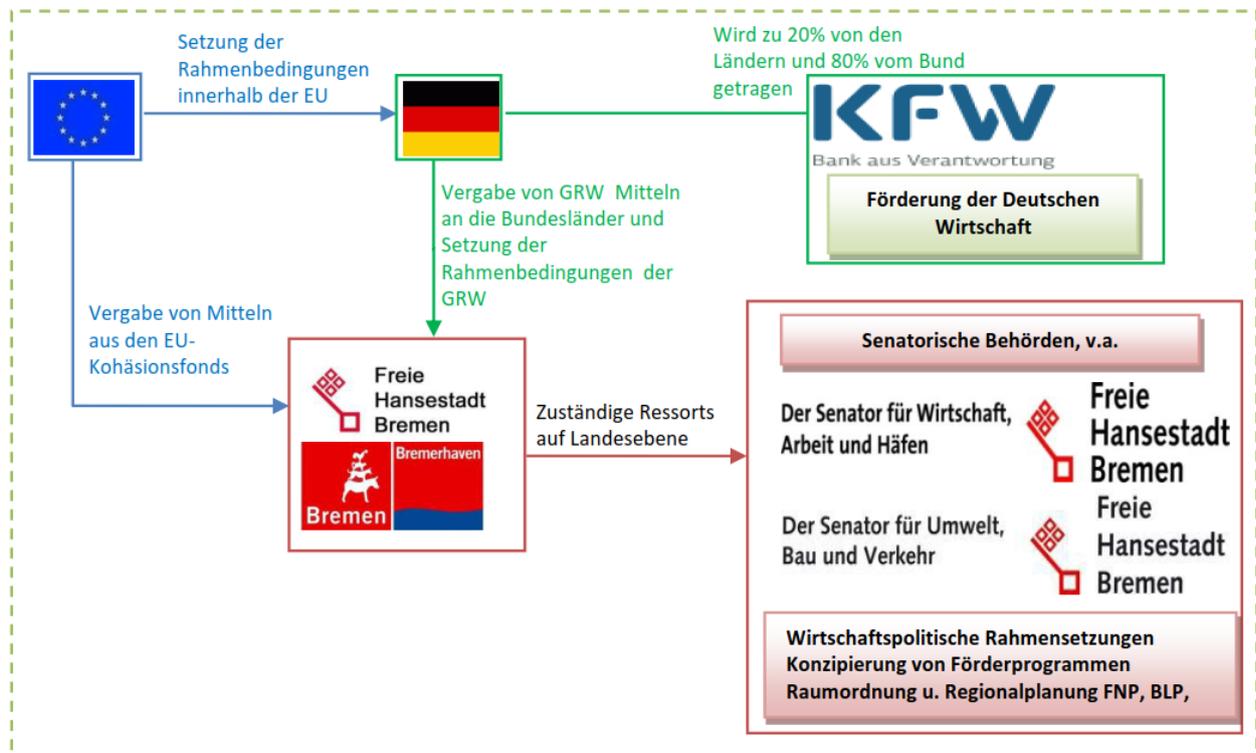


Abbildung 11: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Rahmensetzung und Finanzierung

Quelle: Eigene Darstellung (iaw 2016)

Der förderrechtliche und finanzielle Rahmen für die Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung in Bremen wird maßgeblich von den Vorgaben der EU und des Bundes geprägt. Hier sind das europäische Beihilfe- und Wettbewerbsrecht sowie finanzielle und programmatische Rahmen wie die EU-Strukturfonds (u. a. EFRE) und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zu nennen (vgl. Kap. 3).

Ein wichtiger Akteur auf Bundesebene ist die von Bund und Ländern getragene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Sie stellt über Geschäfts- bzw. Hausbanken und z. T. über Förderbanken der Bundesländer (hier BAB) Finanzmittel für Unternehmen, Existenzgründer und freiberuflich Tätige zu besonders günstigen Konditionen zur Verfügung. Gleichzeitig bietet die KfW über ihre jeweiligen Regionalpartner (in Bremen u. a. die RKW Bremen GmbH) Beratungs- und Coachingprogramme für die genannten Zielgruppen an (vgl. KfW 2014 a, b) [Zugriff 28.03.2014]⁶².

Auf der *Landesebene* ist der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) für die Gestaltung der kommunalen Wirtschaftsförderung federführend verantwortlich.

Im SWAH werden die Wirtschaftspolitik des Landes Bremen gestaltet und die wesentlichen wirtschaftspolitischen Strategien und Entwicklungskonzepte (z. B. Clusterstrategie 2020, Innovationsstrategie 2020, Gewerbeentwicklungsprogramm 2020 etc.) für die Städte Bremen und Bremerhaven erarbeitet. Zudem ist

⁶² a: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/%C3%9Cber-die-KfW/Arbeitsweise/>
b: <http://www.rp-suche.de/rpsuche/GCD/suche/index.jsf?conversationContext=1>

das Senatsressort mit der Gewerbe- und Regionalplanung sowie einem breiten Feld an operativen Aufgaben (z. B. Entwicklung und Förderung von Einzelhandels- und Bürostandorten) für Tätigkeiten zuständig, die im Bereich der Wirtschaftsförderung zu verorten sind (vgl. SWAH 2013b; SWAH 2014) [Zugriff: 01.04.2014]⁶³. Im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung ist das Ressort auch für die Konzipierung von Förderprogrammen (z. B. LIP) verantwortlich, für deren Umsetzung die Wirtschaftsförderungsgesellschaften WFB und BIS beauftragt werden. Das SWAH übt die Fachaufsicht über diese Gesellschaften und die wirtschaftsfördernden Aufgaben der BAB aus. Sie unterstützt die Gesellschaften und weitere Akteure bei der Durchführung ihrer Aufgaben im Rahmen der Wirtschaftsförderung innerhalb des SWAH ist auch die EFRE-Verwaltungsbehörde angesiedelt, welche das EFRE-Programm im Land Bremen koordiniert⁶⁴.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) ist auch im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung in die Wirtschaftsförderung des Landes involviert und übernimmt selbst diverse operative Aufgaben. Das SUBV konzipiert und finanziert Förderprogramme im Bereich der Umweltwirtschaft und beauftragt die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) und die Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) mit der Umsetzung (z. B. beim Förderprogramm PFAU). Das SUBV setzt auch selbst Programme um (z. B. das Programm AUF). Weitere Einsatzpunkte beziehen sich im Rahmen der Stadtentwicklung auf die Planung- und Entwicklung von städtischen Wirtschaftsräumen und Gewerbestandorten (z. B. Verkehrsplanung oder Flächennutzungs- und Bauleitplanung), die in erster Linie über das EFRE-OP finanziert werden. An der Umsetzung des EFRE-Programms ist u.a. auch das Ressort der Senatorin für Bildung und Wissenschaft (SWB) beteiligt. Einen Überblick über diesen Handlungsbereich gibt Abbildung 11.

⁶³ <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen59.c.1462.de>

⁶⁴ Die ESF-Verwaltungsbehörde ist ebenfalls im SWAH angesiedelt (vgl. SWAH 2013b).

Umsetzungsebene

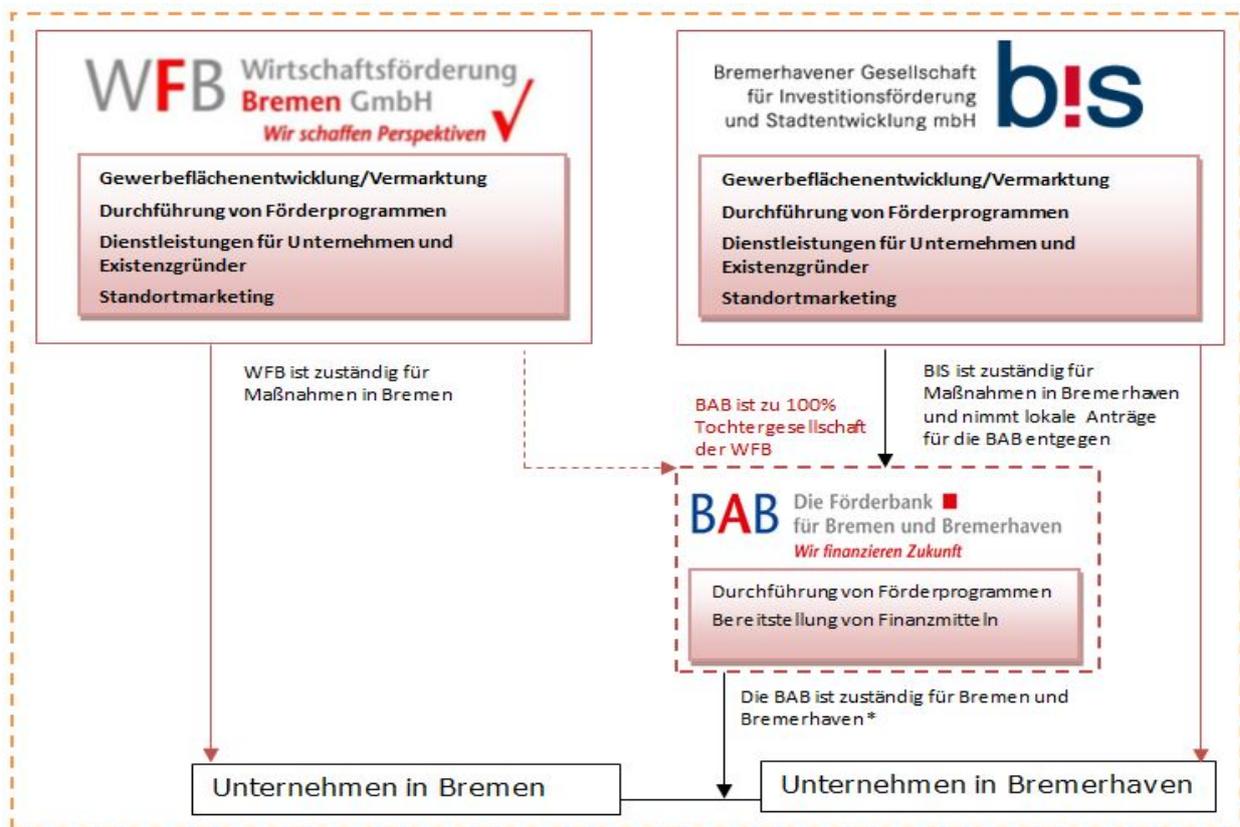


Abbildung 12: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Umsetzung

Quelle: Eigene Darstellung (iaw 2014)

Die zentralen Akteure im operativen Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung sortieren sich nach den beiden Städten: In der Stadt Bremen ist dies die *Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB)* und für Bremerhaven die *Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS)*.

Im Rahmen der Neuaufstellung der Wirtschaftsförderung im Land Bremen sind die ehemaligen Gesellschaften, die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), die Hanseatische Veranstaltungs-GmbH (HVG), die Bremen Marketing GmbH und die Messe- und Ausstellungsgesellschaft Hansa GmbH (MGH), zur WFB zusammengeführt worden. Im Auftrag der Hansestadt Bremen entwickelt und vermarktet die WFB seit dem 01. Juni 2009 den Standort Bremen (vgl. WFB 2014) [Zugriff 26.03.2014]⁶⁵. Die WFB wird zu 92,27 % vom Land Bremen, zu 6,95 % von der Stadtgemeinde Bremen und zu 0,78 % von der Stadt Bremerhaven getragen (vgl. WFB 2015).

Die BIS wurde 1989 gegründet und wird zu 86,4 % von der Stadt Bremerhaven und zu 13,4 % vom Land Bremen getragen. Die Gesellschaft ist im Auftrag der Stadt Bremerhaven und des Landes Bremen für die Entwicklung und Vermarktung des Standortes Bremerhaven zuständig (vgl. BIS 2014 [Zugriff 26.03.2014]⁶⁶; SWAH 2013e).

Die Wirtschaftsförderungsgesellschaften werden vom Land Bremen mit der Entwicklung und Vermarktung ihres Zuständigkeitsbereichs, sowie auf Basis des „Gesetzes zur Übertragung von

⁶⁵ <http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-geschaeftsbereiche>

⁶⁶ <http://www.bis-bremerhaven.de/ueber-uns.56640.html>

Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts“ vom 26. Mai 1998 mit der Durchführung von beliebigen Förderprogrammen der Wirtschaftsförderung beauftragt (vgl. WFB 2014 [Zugriff: 26.03.2014]⁶⁷; BIS 2014 [Zugriff: 26.03.2014]⁶⁸; SWAH 2012e).

Neben der einzelbetrieblichen Förderung übernehmen WFB und BIS im Auftrag des Landes bzw. der Städte Bremen und Bremerhaven ein breites Spektrum an Aufgaben. Hierzu zählen u.a. die Bestandspflege des lokalen Unternehmensbestands sowie die Akquise neuer Unternehmen und Investoren. Zudem sind sie auch für Infrastruktur- und Erschließungsmaßnahmen sowie für den gewerblichen Grundstücks- und Immobilienverkehr und Standortmarketing (z. B. Messebeteiligung) sowie Innovationsförderung⁶⁹ zuständig. Weiterhin bieten WFB und BIS diverse Dienstleistungen und Beratungen für Existenzgründer, Bestandsunternehmen und ansiedlungswillige Betriebe an (vgl. BIS 2014 [Zugriff: 26.03.2014]⁷⁰; WFB 2013a).

Die *Bremer Aufbaubank GmbH (BAB)*, eine 100%ige Tochtergesellschaft der WFB und gleichzeitig Förderbank des Landes Bremen, ist ebenfalls an der Durchführung von Förderprogrammen des SWAH beteiligt (vgl. SWH 2010e; WFB 2015;). Gleichzeitig stellt sie aus Eigenmitteln diverse Instrumente zur Finanzierung und Absicherung wirtschaftlicher Aktivitäten im gesamten Land Bremen zur Verfügung (vgl. BAB 2014) [Zugriff: 26.03.2014]⁷¹. Die BAB ist sowohl für die Stadt Bremen als auch die Stadt Bremerhaven zuständig (vgl. WFB 2013a). Abbildung 12 gibt einen Überblick zur Umsetzungsebene. In Tabelle 24 wird zudem ein Überblick über Leistungskennzahlen (2011/2012) der WFB und der BIS gegeben.

Tabelle 24: Ausgewählte Kennzahlen der WFB und BIS 2011/2012

	WFB	BIS
Gründung	2009	1989/1993
Veränderung	Ehemals BIG, HVG, Bremen Marketing, MGH	Verschmelzung 1999
Eigenkapital	102.025.000 €	470.000 € (nur Stammkapital)
Gesellschafter	Land Bremen: 6,95% Stadt Bremen: 92,27 % Stadt Bremerhaven: 0,78 %	Land Bremen: 13,6 % Stadt Bremerhaven: 86,4 %
Stimmanteile	n.b.	Land Bremen: 25 % Stadt Bremerhaven: 75 %
Zuständigkeit für (ausgewählte) Förderprogramme und Instrumente	– LIP (Zuschuss) – FEI (Zuschuss) – PFAU – ...	– LIP – FEI (Zuschuss) – PFAU – AUF (seit 07.2016) – ...

Quellen: Eigene Darstellung nach SWAH (2013e, f); WFB (2013b)

⁶⁷ <http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-geschaeftsbereiche>

⁶⁸ <http://www.bis-bremerhaven.de/ueber-uns.56640.html>

⁶⁹ Die Innovationsförderung wird ab 2016 in das Wirtschaftsressort integriert.

⁷⁰ <http://www.bis-bremerhaven.de/ueber-uns/dienstleistungen.56817.html>

⁷¹ <http://www.bab-bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen59.c.1462.de>

Kapitalbereitstellung

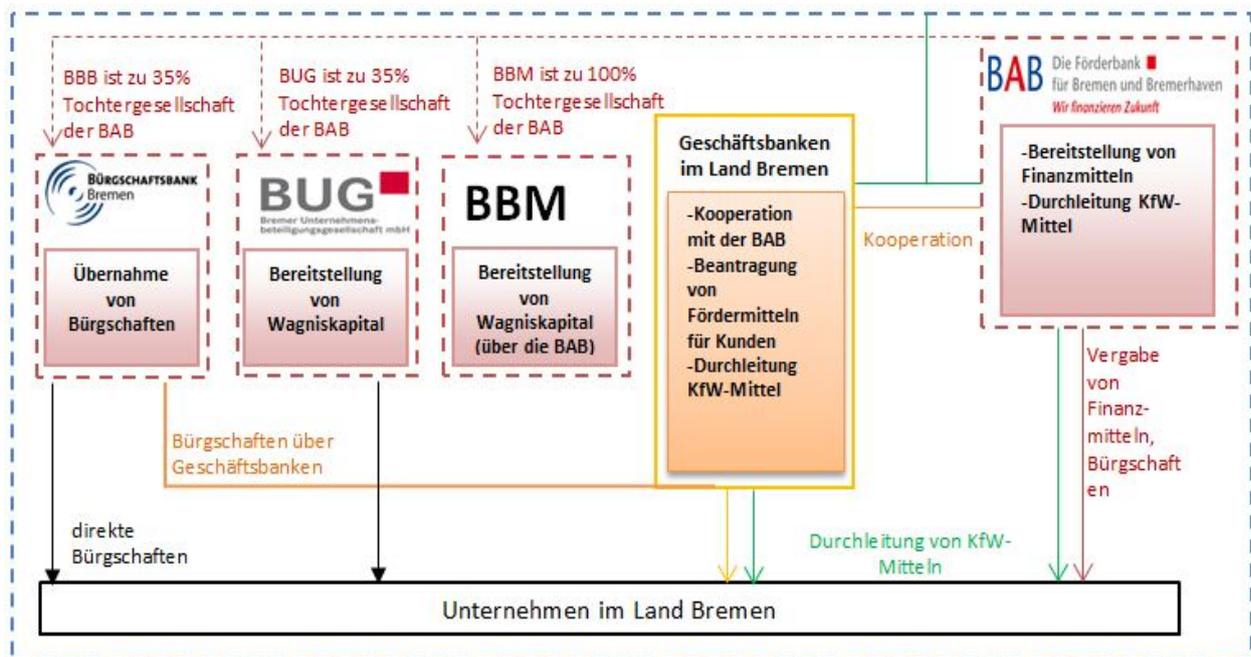


Abbildung 13: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Kapitalbereitstellung

Quelle: Eigene Darstellung (iaw 2016)

Einen Überblick über den Bereich Kapitalbereitstellung gibt Abbildung 13. Im Bereich der Kapitalbereitstellung nimmt die BAB eine wichtige Position ein. Die Bremer Aufbaubank (BAB) ist die Förderbank des Bundeslands Bremen. Sie wurde 2001 gegründet und ist zu 100 % eine Tochtergesellschaft der WFB (vgl. WFB 2015). Sie ist im Rahmen der Wirtschaftsförderung für die finanzielle Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten im Land Bremen zuständig, die im Interesse des Bundeslands liegen (vgl. WFB 2013a). Sie stellt diverse Instrumente zur Finanzierung wirtschaftlicher Aktivitäten im Land Bremen zur Verfügung, z. B. die Starthilfe- und Mikrokredite oder die BGK-BUK Kredite (siehe Kap. 4). Die finanziellen Fördermittel der BAB stehen nicht in Konkurrenz zu den Geschäftsbanken und kommen nur zum Einsatz, wenn aufgrund einer verminderten Finanzierungsbereitschaft der Hausbanken Finanzierungslücken für die Umsetzung eines Projekts bestehen (vgl. BAB 2014) [Zugriff: 28.03.2014]⁷².

Kredite der BAB können Kunden - in Abhängigkeit von der Art des Produkts - direkt oder über ihre Hausbank/Geschäftsbanken von der BAB beantragen. In Bremerhaven nimmt die BIS Kreditanträge für die BAB entgegen, im Bereich der Stadtgemeinde Bremen werden Anträge direkt an die BAB gestellt. Die Mittel der BAB werden nicht immer direkt an den Endkreditnehmer vergeben. Zum Teil werden die Kredite in Kooperation mit den Geschäftsbanken, die von der BAB beliehen werden und das Risiko tragen, an den Kunden durchgeleitet.

- Weiterhin ermöglicht die BAB den Zugang zu Mitteln der KfW. Kredite der KfW werden mit Produkten und Finanzierungsangeboten der BAB verknüpft, sodass die Endkreditnehmer von einer zusätzlichen Zinsvergünstigung profitieren können (so z. B. bei den Krediten BGK und BUK). Über die Geschäftsbanken werden ebenfalls Fördermittel der KfW zur Verfügung gestellt. Die Einbindung der Geschäftsbanken und der BAB sind nötig, da die KfW kein eigenes Filialnetz besitzt und ihre Mittel nach dem „Hausbankprinzip“ über die Banken der Kreditnehmer vergibt.

⁷² <http://www.bab-bremen.de/sixcms/detail.php?qsid=bremen172.c.1667.de>

Diese prüfen die Vorhaben und beantragen im Förderfall die Mittel von der KfW (vgl. KfW 2014a) [Zugriff: 28.03.2014]⁷³.

Außerdem übernimmt die BAB seit der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung im Jahr 2008 die Durchführung von Förderprogrammen. So wurden die Förderaufgaben der Investitionsförderung, der bremischen Außenwirtschaftsförderung und der Existenzförderung von der WFB auf die BAB übertragen (vgl. SWH 2010e). Das Fördergeschäft übernimmt die BAB im Auftrag des Landes Bremen, welches im Einklang mit der Landesgesetzgebung die Haftung für die Verbindlichkeiten der BAB übernimmt (vgl. BAB 2014) [Zugriff: 28.03.2014]⁷⁴.

Neben Darlehen stellt die Vergabe von Wagniskapital einen wichtigen Baustein zur finanziellen Förderung der bremischen Wirtschaft dar. In diesem Bereich arbeitet die BAB eng mit der *Bremer Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH (BBM)* - eine 100%ige Tochtergesellschaft der BAB - und der *Bremer Unternehmensbeteiligungsgesellschaft mbH (BUG)* zusammen.

Die BBM stellt Kapital in Form von stillen Einlagen mit Rangrücktritt aus dem *Initialfonds* und dem *Beteiligungsfonds zur Verfügung*. Diese Mittel werden über die BAB beantragt. Die BUG, die zu 25 % von der BAB aber mehrheitlich von privaten Akteuren (Sparkasse Bremen AG, Sparkasse Bremerhaven und Technologie-Beteiligungs-Gesellschaft mbH (tbg), Bonn) getragen wird, stellt ebenfalls Wagniskapital in Form von stillen Einlagen mit Rangrücktritt zur Verfügung (*BUG-Beteiligungskapital*) (vgl. BAB 2014 [Zugriff: 28.03.2014]⁷⁵; BAB 2013a, BAB 2012a). Die Mittel der BUG können von Unternehmen und Existenzgründern direkt bei der BUG beantragt werden. Die Beteiligungsengagements der BUG werden zu 70 % durch Beteiligungsgarantien der *Bürgschaftsbank Bremen GmbH (BBB)* abgesichert (vgl. BAB 2012a).

Die BBB, die zu 34,65 % von der BAB, zu 1,35% von der WFB sowie von diversen weiteren Akteuren (13 Banken; drei Kammern; Verbände) getragen wird, übernimmt im Rahmen der Wirtschaftsförderung Ausfallbürgschaften und Beteiligungsgarantien. Dies geschieht in Kooperation mit der jeweiligen Hausbank eines Antragstellers. Förderfähig sind KMU, Existenzgründer und freiberuflich Tätige im Bundesland Bremen. Weiterhin übernimmt die BBB auch direkt Ausfallbürgschaften für diese Zielgruppe, sofern die zu fördernden Personen und Unternehmen noch keine Geschäftsbank zur Finanzierung ihres Vorhabens gewinnen konnten. Die direkte Unterstützung der BBB richtet sich vor allem an Existenzgründer (vgl. Bürgschaftsbank Bremen 2014; WFB 2015).

Auch die BAB übernimmt Landesbürgschaften, sofern die Möglichkeit einer Bürgschaft durch die BBB nicht besteht (vgl. HB 2007/HB2013).

⁷³ <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/%C3%9Cber-die-KfW/Arbeitsweise/Kreditvergabe-%C3%BCber-Hausbanken/>
<https://www.kfw.de/KfW-Konzern/%C3%9Cber-die-KfW/Arbeitsweise/Zusammenarbeit-mit-Landesf%C3%B6rderinstituten/>

⁷⁴ <http://www.bab-bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen172.c.1667.de>

⁷⁵ <http://www.bab-bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen59.c.1464.de>

Beratung, Koordination und Information

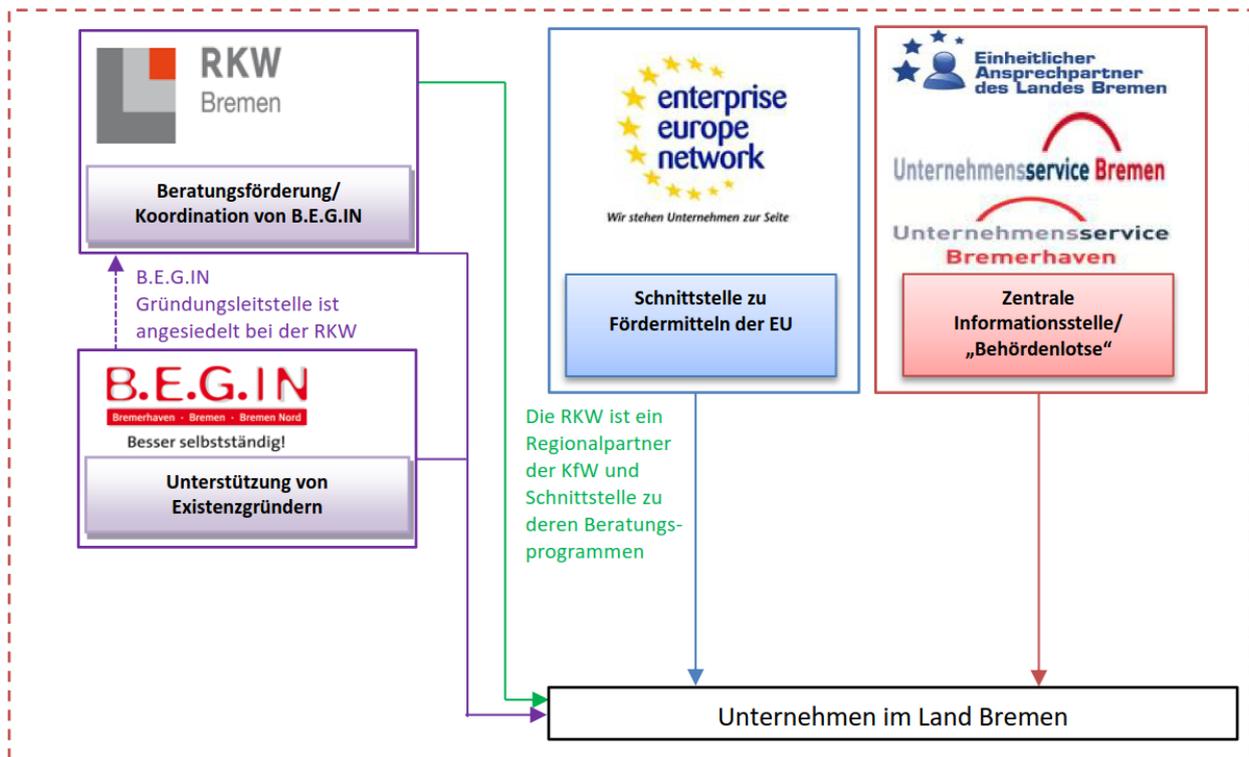


Abbildung 14: Organisation der Wirtschaftsförderung: Bereich Beratung, Koordinierung und Information

Quelle: Eigene Darstellung (iaw 2016)

Im Bereich der Beratung und Information bieten folgende Kontaktstellen und Einrichtungen diverse Informationen und Beratungsleistung zu verschiedenen Themengebieten an (vgl. Abbildung 14).

Das *Enterprise Europe Network Bremen/Bremerhaven (EEN)*, welches von der EU eingerichtet und vom Land Bremen und der EU finanziert wird, ist eine Schnittstelle zu Fragen und Förderprogrammen auf europäischer Ebene. Das EEN stellt über seine Partner (siehe Kurztex EEN) vor Ort Informationen zu EU-Fördermitteln und generellen EU-Fragen im Bereich Wirtschaft und Wissenschaft bereit (vgl. EEN 2014 [Zugriff: 02.04.2014]⁷⁶; WFB 2011).

Der *Unternehmensservice Bremen (USB)* nimmt die Rolle einer „One-Stop-Agency“ ein und ist im Akteursnetzwerk der Bremer Wirtschaftsförderung eine zentrale Beratungs- und Informationsstelle für Unternehmen und Existenzgründer. Die Einrichtung informiert und berät Kunden über das breite Spektrum an Fördermöglichkeiten sowie bei Fragen zu den Themen Existenzgründung, Unternehmensführung und zu Dienstleistungsangeboten in Bremen (vgl. SWAH 2014 [Zugriff 04.04.2014]⁷⁷; Unternehmensservice Bremen 2014 [Zugriff 04.04.2014]⁷⁸). Seit 2016 bietet auch der Unternehmensservice Bremerhaven Dienstleistungen für Unternehmen und Existenzgründer zu betriebswirtschaftlichen und wirtschaftsförderungsbezogenen Fragen an (vgl. BIS 2016) [Zugriff 26.05.2016]⁷⁹. Vorher war der USB auch für Bremerhaven zuständig.

⁷⁶ <http://hb.enterprise-europe-germany.de/service.html>

⁷⁷ <http://www.bremen.de/wirtschaft/wirtschaftsfoerderung/unternehmensservice-bremen>

⁷⁸ <http://www.unternehmensservice-bremen.de/>

⁷⁹ <http://www.bis-bremerhaven.de/neueroffnet-unternehmensservice-bremerhaven.93182.html>



Enterprise Europe Network (EEN)

Das Enterprise Europe Network (EEN) ist ein Netzwerk von Informations- und Beratungsstellen, welches von der Europäischen Kommission eingerichtet wurde und dessen Niederlassung in Bremen sowohl von der EU als auch der Freien Hansestadt Bremen finanziert wird. Neben den Mitgliedsländern der EU sind 26 nicht EU-Ländern Mitglied innerhalb des Netzwerks (Stand 04/2016). In Bremen und Bremerhaven sind die WFB, die BIS und die Denkfabrik Forschungs- und Entwicklungs-GmbH (DD) Ansprechpartner des EEN. Das Netzwerk bietet ein breites Dienstleistungsangebot zu EU-Fragen und der Internationalisierung für die Wirtschaft und die Wissenschaft (vgl. EEN 2014a [Zugriff: 07.04.2014]⁸⁰; WFB 2011). Die Dienstleistungen des EEN umfassen die Unterstützung von wissenschaftlichen Einrichtungen und Unternehmen bei der Erschließung ausländischer Märkte, dem Aufbau von internationalen Geschäftsbeziehungen/Kooperationen und der Akquise von EU-Fördermitteln. In diesem Zusammenhang werden:

- Projektideen von Unternehmen und Forschungseinrichtung auf ihrer Förderwürdigkeit geprüft, entsprechende EU-Förderprogramme für sie identifiziert und Kontakte zu den zuständigen Stellen vermittelt
- Kooperationen in internationalen Forschungsprojekten oder internationale Geschäftsbeziehungen über die Netzwerkpartner des EEN und die Organisation von Kooperationsbörsen hergestellt
- Informationen zum EU-Binnenmarkt sowie den unterschiedlichen nationalen Vorschriften im Wirtschaftsrecht und weiteren, für die Wirtschaft relevanten, Bereichen innerhalb der EU bereitgestellt (vgl. EEN 2014 [Zugriff: 07.04.2014])⁸¹.



Unternehmensservice Bremen (USB)

Der Unternehmensservice Bremen (USB) ist eine von der Handelskammer und Handwerkskammer Bremen, der RKW Bremen GmbH, der BAB, der WFB und dem Land Bremen, getragener Service für Unternehmen und Existenzgründer. Der USB fungiert als zentraler Ansprechpartner bei betriebswirtschaftlichen oder wirtschaftsförderungsbezogenen Fragen.

Der USB berät und informiert bei allen Fragen zum Thema Existenzgründung und Unternehmensführung sowie bei Fragen zu Fördermöglichkeiten und Dienstleistungsangeboten in Bremen.

Sowohl in der Bremer Innenstadt (bei der WFB) als auch in Bremen Nord unterhält der USB ein Büro. Zusammen mit dem USB angesiedelt ist auch der „Einheitliche Ansprechpartner des Landes Bremen“ (EA) (vgl. SWAH 2014; Unternehmensservice Bremen 2014 [Zugriff: 07.04.2014]⁸²).

Im Jahr 2015 wurde das Angebotsspektrum durch den „Willkommensservice“ erweitert. Hier werden ausländische Unternehmen, Fachkräfte und Existenzgründer in ausländerrechtlichen und fachlichen Fragen beraten sowie Hilfestellung für bremische Unternehmen, bei Fragen zur Einstellung ausländischer Fachkräfte geboten (vgl. WFB 2016 [Zugriff 26.05.2016]).⁸³

⁸⁰ <http://hb.enterprise-europe-germany.de/about.html>

<http://hb.enterprise-europe-germany.de/netzwerk-weltweit.html>

⁸¹ <http://hb.enterprise-europe-germany.de/service.html>

⁸² <http://www.bremen.de/wirtschaft/wirtschaftsfoerderung/unternehmensservice-bremen>

<http://www.unternehmensservice-bremen.de/>

⁸³ <https://wfb-bremen.de/de/page/stories/unternehmensservice-bremen/mit-dem-willkommensservice-durch-den-behoerndenschunge>

Beim USB ist auch der *Einheitliche Ansprechpartner des Landes Bremen (EA)* angesiedelt. Der EA hält Informationen und Formulare für die Aufnahmen und Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit in der Freien Hansestadt Bremen bereit und vermittelt Kunden an die zuständigen Behörden sowie an weitere Institutionen und Akteure. Außerdem koordiniert der EA als „Behördenlotse“ die Abwicklung von behördlichen Verfahren (vgl. WFB 2014 [Zugriff: 07.04.2014]; Unternehmensservice Bremen 2014 [Zugriff: 07.04.2014])⁸⁴.

Am 26. Februar 2016 zog die WFB⁸⁵ eine positive Bilanz bzgl. des seit 2011 bestehenden Unternehmensservice Bremen und dem einheitlichen Ansprechpartner des Landes Bremen. 58.000 Kunden haben die Dienstleistungen der Einrichtung bereits in Anspruch genommen.

Ein weiterer Akteur im Bereich der Beratung, Koordination und Information ist die *RKW Bremen GmbH (RKW)*. Die RKW bietet Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Unternehmen, Existenzgründer und Freiberufler an und ist Projektträger für staatliche Förderprogramme aus dem Bereich Beratung und Coaching (vgl. RKW 2014c; RKW 2014). Außerdem ist die RKW Mitglied in der *Bremer Existenzgründungsinitiative (B.E.G.IN)*, welche durch die RKW koordiniert wird. Die Gründungsleitstelle des B.E.G.IN-Netzwerks ist bei der RKW angesiedelt (vgl. SWAH 2011b).

Das *B.E.G.IN-Netzwerk* selbst ist ein Zusammenschluss aus z. Zt. 15 Institutionen (vgl. Abbildung 15), die Existenzgründungen und junge KMU im Land Bremen unterstützen (vgl. B.E.G.IN 2014) [Zugriff: 12.05.2016]⁸⁶. Kunden können sich bei der Gründungsleitstelle kostenlos beraten lassen. Je nach individuellem Bedarf werden sie in der Folge an Netzwerkpartner vermittelt, deren Leistungen in Anspruch genommen werden können. Außerdem besteht die Möglichkeit über das B.E.G.IN Netzwerk an Förderprogrammen des Bundes und des Landes, aus dem Bereich Beratung und Coaching, teilzunehmen.

⁸⁴ <http://www.unternehmensservice-bremen.de/einheitlicher-ansprechpartner/>

⁸⁵ http://www.unternehmensservice-bremen.de/news/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=47 [Zugriff: 29.02.2016]

⁸⁶ http://www.begin24.de/index.asp?tree_id=17



Einheitlicher Ansprechpartner (EA)

Der einheitliche Ansprechpartner (EA) ist ein, im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie geforderter, zentraler Ansprechpartner für Unternehmen und Existenzgründer im Land Bremen. Diese Stelle wurde 2009 durch das Land eingerichtet und bei der WFB angesiedelt (SWH 2010b). Der EA hält Informationen und Formulare für die Aufnahmen und Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit in Bremen bereit, koordiniert als „Behördenlotse“ die Abwicklung von behördlichen Verfahren und vermittelt Kunden an die zuständigen Behörden und Stellen sowie bei weiteren Fragen zu Immobilien, Flächen, Fördermöglichkeiten und Existenzgründungen an weitere Experten (vgl. WFB 2014; Unternehmensservice Bremen 2014).



RKW Bremen GmbH (RKW)

Die RKW Bremen GmbH ist eine Tochtergesellschaft der RKW Nord Holding GmbH. Das RKW organisiert Unternehmensberatungen über externe Experten und bietet Seminare und Beratungen für KMU und Existenzgründer an, um diese bei der Unternehmensführung bzw. dem Aufbau eines Betriebs zu unterstützen (vgl. RKW 2014 [Zugriff: 07.03.2014]⁸⁷).

Im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung ist das RKW ein Projektträger für diverse staatliche Förderprogramme (vgl. RKW 2014c). Außerdem wird bei der RKW das B.E.G.IN-Netzwerk koordiniert, die B.E.G.IN-Gründungsleitstelle ist in den Büros der RKW in Bremen, in Bremen Nord und in Bremerhaven angesiedelt. Darüber hinaus ist bei der RKW Bremen die Geschäftsstelle für die Initiative Umwelt Unternehmen, IUU (jetzt Umwelt Unternehmen) und des IQ-Netzwerks (Integration durch Qualifizierung) in Bremen angesiedelt. Weiterhin ist das RKW ein Regionalpartner der KfW und Schnittstelle zu deren Förderprogrammen im Bereich Beratungsförderung.

⁸⁷ http://www.rkw-bremen.de/index.asp?tree_id=39



6. Literaturverzeichnis

- Ackermann, G. (2012): Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung: Analyse und Modifikation einer fragwürdigen Forderung. Diss./Habilitation ; Johannes Gutenberg - Universität; Mainz. Link: <http://ubm.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2012/3181/pdf/doc.pdf> [Zugriff: 14.01.2014]
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL (Hrsg., 2012): Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007-2013 in den norddeutschen Bundesländern. Hannover. Verlag der ARL.
- Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) (2015): Geschäftsjahr 2014; Bremen.
Link: https://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/24/Geschaeftsbericht_21x21_LOW.pdf [Zugriff 13.04.2016]
- BAB (2014a): Landesinvestitionsförderprogramm der Freien Hansestadt Bremen. (Stand 01.08.2014)
Link: www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/LIP%202014%20%28Stand%2001%2008%202014%29%20Version%20BAB.pdf [Zugriff: 18.08.2014]
- BAB (2014b): BRUT-Programmbeschreibung.
Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/2013-10-10_BRUT_Programmbeschreibung.pdf [Zugriff: 03.02.2014]
- BAB (2014c): BAB-Starthilfe (Flyer).
Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/FLYER_BAB-Starthilfekredit_13%2002%202014.pdf [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2014d): BAB-Mikrokredit (Flyer).
Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/FLYER_BAB-Mikrokredit_13%2002%202014.pdf [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2014e): BAB-Mikrokredit und BAB Starthilfekredit. Förderkriterien.
Link: <http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/F%F6rderkriterien%20Mikrokredit%20und%20Starthilfe%20Stand%20017%2012%202013.pdf> [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2014f): Geschäftsjahr 2013 Zahlen, Daten und Fakten zur Bremer-Aufbaubank GmbH; Bremen.
Link: https://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/24/BAB%20Gesch%20017%2012%202013_210x265_NET.pdf [Zugriff: 13.04.2016]
- BAB (2013a): Geschäftsbericht 2012 der Bremer Aufbau-Bank GmbH; Bremen.
Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/BAB-GB_2012_Zahlenteil_Einzelseiten.pdf [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2013b): Allgemeine Bestimmungen für den Bremer Unternehmerkredit (BUK)/ Bremer Gründerkredit ERP (BGK-ERP) – Endkreditnehmer (EKN); Bremen.
Link: <http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/Allgemeine%20Bestimmungen%20Endkreditnehmer%202013-031.pdf> [Zugriff: 20.02.2014].
- BAB (2013c): LIP 2011. Landesinvestitionsförderprogramm der Freien Hansestadt Bremen.
Link: <http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/Merkblatt%20LIP%202011%20%28Stand%2001%2003%202013%29.pdf> [Zugriff 03.02.2014]

- BAB (2013d): Organigramm: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/Organigramm_10_2013.pdf [Zugriff 20.03.2014]
- BAB (2012a): Geschäftsbericht 2011 der Bremer Aufbau-Bank GmbH; Bremen.
Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/BAB-GB_2011_Zahlenteil_I-NET.pdf [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2012b): Langfristig planen. Bremer Gründerkredit ERP, Bremer Unternehmerkredit und Bremer Unternehmerkredit mit Haftungsfreistellung. Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/BAB_BRO_BUK_03_02_WEB.4135.pdf [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2011): Kräfte bündeln, Anschub geben: Die Bremer Aufbau-Bank GmbH unterstützt Bremens Wirtschaft. Geschäftsbericht 2010; Bremen. Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/2010_Gesch%E4ftsbericht.pdf [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2010): Die Bremer Aufbau-Bank GmbH unterstützt Bremens Wirtschaft. Erst recht in der Krise. Geschäftsbericht 2009; Bremen. Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/2009_Gesch%E4ftsbericht%20BAB.pdf [Zugriff 20.02.2014]
- BAB (2009): Perspektiven schaffen, Erfolg ermöglichen: die Bremer Aufbau-Bank GmbH. Geschäftsbericht 2008; Bremen. Link: <http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/Gesch%E4ftsbericht%202008.pdf> [Zugriff: 20.02.2014]
- BAB (2007a): Wagniskapital für kleine und mittlere Unternehmen Beteiligungsfonds Bremen (BFB) Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/bbmG208aBeteiligungsfonds_Merkblatt.pdf [Zugriff: 25.02.2014]
- BAB (2007b): Eigenkapitalhilfe für innovative Existenzgründer/-innen. Initialfonds.
Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/2005-06-22_IF_Merkbl_BBM.pdf [Zugriff: 25.02.2014]
- Balderjahn, I. (2000): Standortmarketing; Stuttgart; Lucius & Lucius.
- Beek van der, G.; Korn, T. (2010): Instrumente der Wirtschaftsförderung zwischen Markt- und Staatsversagen; In: Korn, T.; van der Beek, G.; Fischer, E. (Hrsg.) (2010): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung; Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt; Lohmar, Eul Verlag: 52-74.
- Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH, BIS (2014): Controllingbericht der BS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2014, Bremen.
- Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH, BIS (2010): Pressemeldung: Luneplate wird Bremerhavener Stadtgebiet. Text abrufbar unter: <http://www.bis-bremerhaven.de/luneplate-wird-bremerhavener-stadtgebiet.59834.html> [Zugriff: 06.10.2014]
- BMWi (2015a): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 10. Juni 2015. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi (2015b): Bundeshaushaltsplan 2016. Einzelplan 09. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Stand 18.12.2015. Berlin.
Link: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/regierungsentwuf-2016-bundeshaushalt,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [Zugriff 20.01.2016]

- BMW (2014a): Cluster Monitor Deutschland; Trends und Perspektive von Clustern in Deutschland; Monitoringergebnisse der Erhebungsrunde Nr.3 vom Mai/Juni 2013; Berlin; BMWI.
Link: <http://www.go-cluster.de/de/services/publikationen/cluster-monitor-deutschland> [Zugriff 20.02.2014]
- BMW (2014b): Regionale Wirtschaftspolitik. Gesamtdeutscher Ansatz zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 1. Juli 2014. Monatsbericht 5-2014. Berlin.
- BMW (2014c): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Juli 2014. Berlin.
- Bornemann, H.; Koch, T. (2006): Leitbild- und Strategieentwicklung in der Wirtschaftsförderung; Plädoyer für eine moderne Wirtschaftsförderung; In: Gärtner, S., Terstriep, J.; Widmaier, B. (Hrsg.) (2006): Wirtschaftsförderung im Umbruch, München und Mering; Hampp: 205-220.
- Boyken, F. (2002): Handbuch zur kommunalen Wirtschaftsförderung; Frankfurt am Main; Peter Lang GmbH.
- Bratl, H.; Trippel, M. (2006): Kompetenzen und neue staatliche Aufgaben für eine systemorientierte Wirtschaftsförderung; In: Gärtner, S., Terstriep, J.; Widmaier, B. (Hrsg.) (2006): Wirtschaftsförderung im Umbruch, München und Mering; Hampp: 177-204.
- Bremische Bürgerschaft (2013): Mitteilung des Senats vom 10. September 2013. Kriterien "guter Arbeit" in die Wirtschaftsförderung integrieren; Bremen. Link: http://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2013-09-11_Drs-18-1051_6600e.pdf [Zugriff: 30.04.2014]
- Bremische Bürgerschaft (2002): Mitteilung des Senats vom 2. Juli 2002. Der Senat überreicht der Stadtbürgerschaft die nachfolgende Mitteilung mit der Bitte um Kenntnisnahme. IFP 2010: Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen in der Stadt Bremen. Bremen.
- Bürgerschaftsbank Bremen (BBB) (2014) Geschäftsbericht für 2013; Für die Bremer Wirtschaft; Bremen.
Link: www.buergerschaftsbank-bremen.de/media/downloads/Gesch%C3%A4ftsberichte/Geschftsbericht-2013-endg-ltig.pdf [Zugriff 13.04.2016]
- Bürgerschaftsbank Bremen (2013): Geschäftsbericht 2012; Für die Bremer Wirtschaft; Bremen.
Link: http://www.buergerschaftsbank-bremen.de/media/downloads/Gesch%C3%A4ftsberichte/Geschaeftsbericht_2012.pdf [Zugriff: 18.03.2014]
- BBB (2012): Geschäftsbericht 2011; Für die Bremer Wirtschaft; Bremen.
Link: http://www.buergerschaftsbank-bremen.de/media/downloads/Gesch%C3%A4ftsberichte/Geschaeftsbericht_2011.pdf [Zugriff: 18.03.2014]
- Bürgerschaftsbank Bremen (2011): Geschäftsbericht 2010; Wir sprechen Mittelständisch; Bremen.
Link: http://www.buergerschaftsbank-bremen.de/media/downloads/Gesch%C3%A4ftsberichte/Geschaeftsbericht_2010.pdf [Zugriff: 18.03.2014]
- Bürgerschaftsbank Bremen (2010): Geschäftsbericht 2009; Wir sprechen Mittelständisch; Bremen.
Link: http://www.buergerschaftsbank-bremen.de/media/downloads/Gesch%C3%A4ftsberichte/Geschaeftsbericht_2009.pdf [Zugriff 18.03.2014]

- Bürgerschaftsbank Bremen (2009): Geschäftsbericht 2008; Wir sprechen Mittelständisch; Bremen.
Link: http://www.buergerschaftsbank-bremen.de/media/downloads/Gesch%C3%A4ftsberichte/Geschaeftsbericht_2008.pdf
[Zugriff: 18.03.2014]
- Bürgerschaftsbank Bremen (2008): Geschäftsbericht 2007; Wir sprechen Mittelständisch; Bremen.
Link: http://www.buergerschaftsbank-bremen.de/media/downloads/Gesch%C3%A4ftsberichte/Geschaeftsbericht_2007.pdf
[Zugriff: 18.03.2014]
- Cortie, S. (2009): Weiche Standortfaktoren als Angelegenheit der kommunalen Wirtschaftsförderung; Hamburg; IGEL Verlag GmbH.
- Dallmann, B.; Richter, M. (2012): Handbuch der Wirtschaftsförderung; Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung; Freiburg, Berlin, München; Haufe.
- Deutscher Bundestag (2009): Koordinationsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009. Drs. 16/13959. Berlin.
- Deutscher Städtetag (2012): Kommunale Wirtschaftsförderung - Unabdingbar für die Stärkung des Standortes. Diskussionspapier. Link: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/diskussionspapier_kommunalewirtschaftsfoerderung_2012.pdf [Zugriff: 14.01.2014]
- Deutscher Städte und Gemeindebund, DStGB (2008): Wirtschaftsförderung - Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung. DStGB-Dokumentationen Nr. 84 Berlin, DStGB. Link: <http://www.dstgb.de/dstgb/Home/DStGB-Dokumentationen/Nr.%2084%20-%20Aufgaben.%20Organisation%20und%20Schwerpunkte%20der%20kommunalen%20Wirtschaftsf%C3%B6rderung/doku84%20Wirtschaftsf%C3%B6rderung.pdf>
[Zugriff: 14.01.2014]
- DI Consulting GmbH; ifo Institut Dresden (2010): Stärken stärken – Wachstum fördern. Evaluierung der Ergebnisse der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung des Landes Brandenburg. Potsdam.
- Difu (2013): Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven; Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin (Autor: Daniel Zwicker-Schwarm)
- Dippel, H.; Grunewald, T.; Stauder, J.: Grundlagen der kommunalen Wirtschaftspolitik. Eckpunkte der Wirtschaftsförderung und ihre aktuellen Herausforderungen im Zeitalter des demografischen Wandels. In: Osner, A.; Kösters, W. (Hrsg.) (2008): Handbuch Kommunalpolitik. Das politische Mandat professionell gestalten. Berlin, Raabe Verlag.
Link: http://www.handelshaus.com/fileadmin/user_upload/P_Publikationen/Raabe_Verlag_Kommunale_Wirtschaftspolitik_30_01_08.pdf [Zugriff 30.01.2014]
- DIW econ GmbH (2009): Richtig investieren II. Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunkturpaketen. Berlin.
- ExperConsult (2014a): Wo steht die Wirtschaftsförderung in Deutschland 2014?; Sonderauswertung für Oberzentren ab 100.000 Einwohnern (Juni 2014). Link: http://www.experconsult.de/de/medien/umfragen-und-studien/141015_auswertung_oberzentren.pdf
[Zugriff: 14.01.2015]
- ExperConsult (2014b): Wo steht die Wirtschaftsförderung in Deutschland 2014?; Sonderauswertung für kleine Kommunen bis max. 50.000 Einwohnern (Juni 2014). Link: http://www.experconsult.de/de/medien/umfragen-und-studien/141015_auswertung_kleine-kommunen.pdf [Zugriff: 14.01.2015]

- ExperConsult (2014): Wo steht die Wirtschaftsförderung in Deutschland 2014?; Gesamtergebnisse (Juni 2012). Link: http://www.experconsult.de/de/medien/umfragen-und-studien/141015_auswertung_gesamt.pdf [Zugriff: 14.01.2015]
- ExperConsult (2016): Wo steht die Wirtschaftsförderung in Deutschland 2016?; Gesamtergebnisse (Dezember 2016). Link: <http://www.experconsult.de/de/medien/fuer-kommunen/umfragen-und-studien/wo-steht-die-wirtschaftsfoerderung-2016.pdf> [Zugriff: 20.01.2017]
- Europäische Kommission, EU KOM (2014a): EU Regional- und Sozialfonds in Bremen. Brüssel.
- EU KOM (2014b): EU-Kohäsionspolitik in Deutschland. Brüssel.
Link: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/germany_de.pdf
- EU KOM (2014c): Staatliche Beihilfen: Kommission stellt mehr Beihilfen von der Anmeldepflicht frei. Pressemitteilung v. 21.05.2014; IP/14/587. Brüssel.
- EU KOM (2010): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission, KOM (2010)2020 endgültig. Brüssel.
- EU KOM (2007a): Deutsche Karte
Link1:http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/germany/index_en.htm
Link2:http://ec.europa.eu/regional_policy/images/map/eligible2007/conv_comp_0713_de.pdf [Zugriff 21.05.2014]
- EU KOM (2007b): Die Kohäsionspolitik 2007-2013. Erläuterungen und offizielle Texte.
Luxemburg.Link:http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_de.pdf [Zugriff 21.05.2014]
- Floeting, H. (2008a): Darf's ein bisschen mehr sein? Clusterstrategien und kommunale Wirtschaftsförderung. Link: http://www.corp.at/archive/CORP2008_6.pdf [Zugriff 27.03.2014].
- Floeting, H. (2008b): Clusterentwicklung in deutschen Kommunen Strategien der Wirtschaftsförderung; Perspektive: Region Wirtschaftsentwicklung zwischen Kooperation und Konkurrenz; Oldenburg, 29. September 2008.
- Funk, M. (2013): Kommunale Wirtschaftsförderung in Deutschland im Umbruch; *In*: Forum Stadt: Band 40; Heft 1, 2013: 71-86.
- Funk, M.; Leuninger, S. (2010): Die Lotsen gehen von Bord!; Integriertes Standortmanagement als Herausforderung und Chance der kommunalen Wirtschaftsförderung; *In*: STANDORT 2010, Band 34: 123-128.
- Funk, M. (2009): Unternehmen im Fokus lokaler Standortpolitik; Findet die kommunale Wirtschaftsförderung zeitgemäße Antworten auf die Bedürfnisse ihrer Kunden?; Eine Untersuchung in vier Großen Kreisstädten der Ortenau; Sternfels; Verlag Wissenschaft und Praxis
- Gärtner, S.; Terstriep, J.; Widmaier, B. (2006): Integrierte Wirtschaftsförderung als „wissensbasierte Dienstleistung“. *In*: Gärtner, S., Terstriep, J.; Widmaier, B.(Hrsg.) (2006): Wirtschaftsförderung im Umbruch, München und Mering; Hampp: 33-47.
- Götz, C. (1999): Kommunale Wirtschaftsförderung zwischen Wettbewerb und Kooperation; Diss; Hamburg; Kovac
- Grundmann, M (2013): „Gute Arbeit in der Strukturpolitik – die Praxis in verschiedenen Bundesländern“ (Präsentation): Fachkonferenz „Gute Arbeit in der Wirtschaftsförderung – soziale und nachhaltige Strukturpolitik“; Berlin,16.05.2013. Link: http://www.boeckler.de/pdf/v_2013_05_16_grundmann.pdf [Zugriff: 30.04.2014]

- Haug, P. (2004): Kommunale Wirtschaftsförderung; Eine theoretische und empirische Analyse; Diss.; Hamburg; Kovac
- Hansestadt Bremen, (HB) (2013): Richtlinie der Freien Hansestadt Bremen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstiger Gewährleistungen. In: Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 178 (2013): 702-714 (ausgegeben am 01. September 2013)
- HB (2007): Richtlinie der Freien Hansestadt Bremen für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen In: Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen. Nr. 65 (2007): 543-554 (ausgegeben am 25. Mai 2007).
Link: <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Buergschaftsrichtlinien%202007-bf-.pdf>
- HB (2006): Richtlinien zur Förderung von Projekten der Angewandten Umweltforschung. In: Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen.Nr.27 (2006); 187-190 (ausgegeben am 2. März 2006).
- HB (2002): Richtlinie zur Förderung von Markterschließungen. In: Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen. Nr. 37 2002, 1-5 (ausgegeben am 26. März). Link: http://www.umwelt-unternehmen.bremen.de/Binaries/Binary3832/NM_Rili_2002.pdf [Zugriff: 11.02.2014]
- Hutt, Carsten, F. (2007): Neue Konzepte der Kommunalen Wirtschaftsförderung. Die Konzeption für den Aufbau eines Medien- und IT-Clusters am Südlichen Oberrhein. Dissertation. http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/3269/pdf/Diss_Carsten_Hutt_v3.pdf [Zugriff: 16.01.2014]
- Icks, A. ; Richter M. (1999):Kommunale Wirtschaftsförderung; Ein Innovatives Modell; *In*: STANDORT 1999, Band 23: 9-14.
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn, IfM Bonn (Hrsg.) (2013): Unternehmensnachfolgen in Deutschland 2014 bis 2018;(Autoren: Suprinovič, O.; Kay, R.); Bonn. Link: http://www.ifm-bonn.org/uploads/tx_ifmstudies/Daten-und-Fakten-11.pdf [Zugriff: 18.03.2014]
- Investitionsbank des Landes Brandenburg, ILB (2009): Merkblatt GRW Nachrangdarlehen. Brandenburg. Link: http://www.ilb.de/media/dokumente/dokumente_fuer_programme/dokumente_mit_programmzuordnung/wirtschaft/zuschuesse/06_grw_foerderung_der_gewerblichen_wirtschaft/programminformation_2/GRW-Foerderung_der_gewerblichen_Wirtschaft_Merkblatt.pdf [Zugriff: 28.01.2014]
- Jung, H.-U. (2007): Neue Herausforderungen der Wirtschaftsförderung. In Brand, A. et al. (Hrsg.) (2007): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung: Herausforderungen, Chancen und Grenzen: 15-31.
- Jung, H.-U. (2000): Veränderte Rahmenbedingungen für die Kommunale Wirtschaftsförderung und Konsequenzen für ihre Ausgestaltung; *In*: Hannovers Geographische Arbeitsmaterialien Nr. 23, 2000: 1-34;
- Killian, T. & Brach, S. (2010): Grundzüge des Stadtmarketing – Charakteristika und Prozesse, *In*: Korn, T.; van der Beek, G.; Fischer, E. (Hrsg.) (2010): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung; Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt; Lohmar, Eul Verlag: 149-174.
- Kohte, W. (2012): Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt; Hannover; Friedrich-Ebert-Stiftung.
Link: http://www.boeckler.de/pdf/FES_B_Rechtsgutachten_03.02.2012.pdf [Zugriff: 30.04.2014]
- Korn, T. (2010): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung; *In*: Korn, T.; van der Beek, G.; Fischer, E. (Hrsg.) (2010): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung; Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt; Lohmar; Eul Verlag: 3-12.

- Kulke, E. (2009): Wirtschaftsgeographie; Paderborn, Schöningh.
- Kräußlich, B.; Leupold, T. (2012): Vor Ort im Dialog mit Investoren; Wie die Vierländerregion Bodensee gezielt Investitionen, Unternehmen und Projekte anzieht; *In*: STANDORT: Band 36, 2012: 82-86.
- Kruse, W.; Högbe, F. (2013): Kommunale Wirtschaftsförderung; Handbuch und Leitfaden für Verwaltungspraxis von Heute nach Übermorgen; Frankfurt; Verlag für Verwaltungswissenschaft.
- Maier, G.; Tödtling, F.; Tripl, M (2012): Regional- und Stadtökonomik 2; Regionalentwicklung und Regionalpolitik; Wien; Springer.
- Meier zu Köcker, G. (2010): Methodische Ansätze für eine Wirtschaftsförderung 2.0 *In*: Habel, F.-R.; Huber, A. (Hrsg.) (2010): Wirtschaftsförderung 2.0, Erfolgreiche Strategien der Zusammenarbeit von Wirtschaft, Verwaltung und Politik in Clustern und Sozialen Netzwerken; Boizenburg; Vwh:111-120.
- Niedersächsischer Landtag (2011): Kleine Anfrage mit Antwort. Wortlaut der Kleinen Anfragedes Abgeordneten Jens Nacke (CDU), eingegangen am 29.06.2011
Konjunkturpaket und Förderprogramme: Auswirkungen im Landkreis Ammerland. Drucksache 16/3920. Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, MW (2014): GRW-Fördergebiete in Niedersachsen ab 2014. Link: http://www.mw.niedersachsen.de/download/80876/GRW-Karte_ab_2014.pdf [Zugriff: 11.04.14]
- Rehfeld, D. (2006): Wirtschaftsförderung – Steuerungsinstrument oder Dienstleistung und immer wieder: Die Hoffnung auf den Jackpot.; Überlegungen am Beispiel des Clustermanagements; *In*: Gärtner, S., Terstriep, J.; Widmaier, B. (Hrsg.) (2006): Wirtschaftsförderung im Umbruch; München und Mering; Hampf: 53-77.
- Reschl, R.; Rogg, W. (2003): Kommunale Wirtschaftsförderung; Standortdialog und Standortentwicklung in Kommunen und Regionen; Sternfels; Verlag Wissenschaft & Praxis.
- RKW – RKW Bremen GmbH (2014a): Merkblatt Allgemeine Beratung.
Link:<http://www.rkwbremen.de/anhaenge/164/Allgemeine%20Beratung.pdf> [Zugriff: 20.02.2014]
- RKW – RKW Bremen GmbH (2014b): Merkblatt Existenzgründungsberatung
Link: <http://www.rkw-bremen.de/anhaenge/165/Existenzgr%C3%BCndungsberatung.pdf> [Zugriff: 20.02.2014]
- RKW – RKW Nord (2014c): Konzepte und Leistungsspektrum; Informationen; Beratung; Weiterbildung.
Link: www.rkw-nord.de/anhaenge/542/Flyer%20RKW%20Nord%20GmbH.pdf [Zugriff:19.06.2014]
- SAFGJS (2007): Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds im Land Bremen. Ziel: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Förderperiode: 2007 bis 2013. Bremen.
- Salot, M. (2013): Strukturwandel und gute Arbeit im Land Bremen. Welche Rolle hat die Wirtschaftspolitik?; *In*: (Arbeitnehmerkammer Bremen Hrsg.) (2013):Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen; Bremen; Arbeitnehmerkammer Bremen: 29-33).
- Schnurrenberger, B. (2008): Spezialseite zum Standortmarketing (Webseite BS-Consult)
Link: <http://standortmarketing.bs-consult.de/> [Zugriff: 20.03.2014]
- Schreiner, P. ; Müller, T. (2012): Gute Arbeit in der Wirtschaftsförderung der Länder. *In*: Arbeitnehmerkammer Bremen (2012 Hrsg.): Anforderungen an eine integrierte Wirtschaftspolitik. Tagungsdokumentation zur Veranstaltung vom 20. Juni 2012, Bremen; Arbeitnehmerkammer Bremen; Bremen. Link: <http://www.arbeitnehmerkammer.de/publikationen/politikthemen-arbeit-soziales.html?fileId=4434> [Zugriff: 16.04.2014]

- Schubert, R. (1998): Kommunale Wirtschaftsförderung. Die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl – eine theoretische Untersuchung mit Bezügen zur Praxis. Tübingen.
- Senatorin für Finanzen, SFF (2012): Konjunkturprogramm 2009/2010. Abschlussbericht. Bremen.
- SFF (2009): Gesamtübersicht der Maßnahmen des Konjunkturpakets 2 in Bremen und Bremerhaven. Bremen
- Sicko, C. (2012): Erwartungen an unternehmensfreundliche Verwaltungen aus Verwaltungswissenschaftlicher Perspektive; Konferenz „Einheitliche Ansprechpartner – Behördenkontakte aus einer Hand“ am 25./26. September 2012 im BMWi. Link: <http://www.dienstleiten-leicht-gemacht.de/DLR/Redaktion/PDF/einheitlicher-ansprechpartner-konferenz-behoerdenkontakte-04.property=pdf.bereich=dlr.sprache=de.rwb=true.pdf> [Zugriff: 17.03.2014]
- Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, SUBV (2013): Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) am 11. April 2013. Sachstand zum Förderprogramm Angewandte Umweltforschung (AUF). Bremen. Link: http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/media.php/13/BdV_L_Sachstand%20AUF_Entw.10377.pdf [Zugriff: 07.03.2014].
- SUBV (2012a): Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken (PFAU) Richtlinie zur Förderung von Verbundprojekten zwischen Wirtschaft und Wissenschaft. Bremen. Link: <http://www.umwelt-unternehmen.bremen.de/Binaries/Binary3831/PFAU-Verbundprojekte-2012.pdf> [Zugriff: 11.02.2014]
- SUBV (2012b): Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken (PFAU) Richtlinie zur Förderung von Pilotprojekten. Link: <http://www.umwelt-unternehmen.bremen.de/Binaries/Binary3830/PFAU-Pilotprojekte-2012.pdf> [Zugriff: 11.02.2014]
- SUBVE, SWH (2009): Kommunales Zentren- und Nahversorgungskonzept für die freie Hansestadt Bremen. Bremen.
- Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) (2016b): Vorlage Nr. 19/113-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 02. März 2016. Controlling Bericht der WFB per 31.12.2015
- SWAH (2016a): Vorlage Nr. 19/098-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 10.02.2016 „Zweites Gesetz zur Änderung des Landesmindestlohngesetzes“; Bremen.
- SWAH (2015) Masterplan Industrie. Fortschreibung 2014. Bremen.
- SWAH (2014a): Vorlage für die Sitzung des Senats am 11.02.2014. „Neue EU-Förderperiode 2014 - 2020“ „Programmierung Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).“ Bremen.
- SWAH (2014b): Vorlage Nr. 18/517-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 12.02.2014. Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2013. Bremen.
- SWAH (2014c): Vorlage Nr. 18/516-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 12. März 2014. Controllingbericht der WFB per 31.12.2013. Bremen.
- SWAH (2014d): Vorlage Nr. 18/ 577-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 30. Juli 2014. Investitionsförderung im Land Bremen, Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2011) Jahresbericht 2013. Bremen.

- SWAH (2014e): Strukturkonzept Land Bremen 2020. – Wirtschaftlicher Erfolg und gesellschaftliche Verantwortung für Bremen -. Konzept für eine ressortübergreifende Strukturpolitik des Landes Bremen mit der Perspektive 2020. Bremen.
- SWAH (2014f) Programmstruktur EFRE-Programm Bremen 2014-2020, Oktober 2014. Bremen.
Link: http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/efre-programmstruktur_oktober-2014.pdf
[Zugriff 18.02.2015]
- SWAH (2014g): Vorlage Nr. 18/627-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 13. November 2014. Beleihungsbericht 2012 und 2013 „Bericht an die Bremische Bürgerschaft über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechtes für das Jahr 2012 und 2013“; Bremen.
- SWAH (2014h): Operationelles Programm Bremen 2014 – 2020 für den Europäischen Fonds für Regionalentwicklung. (OP EFRE Bremen). Bremen.
Link: http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/Operationelles%20Programm%20Bremen_2014_2020.pdf [Zugriff 04.05.2015]
- SWAH (2014i): Richtlinie „Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation“ 2015; Bremen.
- SWAH (2013a): Richtlinie "Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation" 2008/2013; Bremen.
- SWAH (2013b): Neufassung des Geschäftsverteilungsplanes; Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen. Bremen (Stand 24. Oktober 2013). Link:
<http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/Gesch%E4ftsverteilungsplan.pdf> [Zugriff: 30.03.2014]
- SWAH (2013c): GRW-Förderung im Land Bremen ab 2014: Mittelverteilung und Fördergebiete. Vorlage Nr.: 18/434-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 11.09.2013. Bremen.
- SWAH (2013d): Vorlage Nr. 18/ 372-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 29. Mai 2013 Investitionsförderung im Lande Bremen, Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2011) Jahresbericht 2012. Bremen:
Link: http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_372_L_Vorlage%20Bericht%20_LIP%202011_%202012%20mit%20Anlage%20Jahresbericht%202012_B.pdf [Zugriff: 03.02.2014]
- SWAH (2013e): Vorlage Nr. 18/310-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27.02.2013 Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2012. Bremen.
- SWAH (2013f): Vorlage Nr. 18/339-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 2. Mai 2013; Controllingbericht der WFB per 31.12.2012. Bremen.
Link: https://ssl.bremen.de/wirtschaft/sixcms/media.php/13/18_339_LS-Vorlage%202012_4Qu_WFB_CO_Gesamt_B.pdf [Zugriff: 03.02.2014]
- SWAH (2013g): Vorlage Nr. 18 / 328 - L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27. Februar 2013. Investitionsförderung im Land Bremen Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2011) Integration Kriterien „Guter Arbeit“ in die Wirtschaftsförderung. Umsetzung für das Kriterium Leiharbeit in der Investitionsförderung.
Link: http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_328_L-Vorlage+Leiharbeit+Kriterien+Guter+Arbeit+Deputation_B.pdf [Zugriff: 30.04.2014]
- SWAH (2013h): Vorlage Nr. 18/417-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 30. Oktober 2013; Controllingbericht der WFB per 30.06.2013. Bremen.

Link:https://ssl.bremen.de/wirtschaft/sixcms/media.php/13/18_417_LS_Vorlage%20WFB_Controlling%202.%20Quartal_B.pdf [Zugriff: 06.06.2014]

SWAH (2012a): Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Integrierte Landesstrategie zur Entwicklung der Innovationscluster; Luft- und Raumfahrt, Windenergie und Maritime Wirtschaft/Logistik. Bremen.

SWAH (2012b): Vorlage Nr. 18/051-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 18. Juli 2012. Gewerbliche Flächenentwicklung in der Stadt Bremen; Evaluierungsbericht - Grundlage für das Gewerbeentwicklungsprogramm 2020.

SWAH (2012c): Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen 2020. Ein Beitrag zum Strukturkonzept Land Bremen 2015. Bremen.

SWAH (2012d): Vorlage Nr. 18/ 169-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27. Juni 2012 Investitionsförderung im Lande Bremen, Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2011) Jahresbericht 2011. Bremen. Link:http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_169_L-Vorlage%20Investitionsfoerderung%20im%20Land%20Bremen%20Jahresbericht%202011-B.pdf [Zugriff: 03.02.2014]

SWAH (2012e): Vorlage Nr. 18/167-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27.06.2011 Bericht an die Bremische Bürgerschaft über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechtes für das Jahr 2011. Bremen. Link: http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_167_L-Vorlage%20Beleihungsbericht%202011-B.pdf [Zugriff: 03.02.2014]

SWAH (2011a): Vorlage Nr. 18/071 - L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 30.11.2011 Bericht an die Bremische Bürgerschaft über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechtes für das Jahr 2010. Link: http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/18_071_L-Vorlage%20vrl-Dep-WuH_Beleihung2010-BV.6774.pdf [Zugriff: 03.02.2014]

SWAH (2011b): Vorlage Nr. 18/053-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 30.11.2011. Strukturkonzept Land Bremen 2015 / Mittelstands- und Existenzgründungsförderung inklusive B.E.G.IN, BRUT - Gründungsakademie Bremen (EFRE) und Gründungsfabrik. Bremen.

Senator für Wirtschaft und Häfen (SWH) (2011): Zukunftsprogramm Bremen-Nord. Eine wirtschaftsstrukturpolitische Zwischenbilanz (Stand 04.03.2011), Bremen.

Senator für Wirtschaft und Häfen, SWH (2010a): Innovationsprogramm 2020. Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.

SWH (2010b): Strukturkonzept Land Bremen 2015 – Zwischenbilanz 2010 der wirtschafts- und hafenpolitischen Aktivitäten. Bremen.

SWH (2010c): Masterplan Industrie Bremen. Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.

SWH (2010d): Vorlage Nr. 17/307-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 12. Mai 2010 Investitionsförderung im Lande Bremen, Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2008) Jahresbericht 2009.

Link:http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/17_307_L_Vorlage_Bericht_LIP_2008_2009_BV.pdf [Zugriff: 03.02.2014]

SWH (2010e): Vorlage Nr. 17/317-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 14.04.2010 Bericht an die Bremische Bürgerschaft über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechtes für das Jahr 2009. Link:

http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/17_317_L-Vorlage%20Beleihung2009-B.pdf
[Zugriff: 03.02.2014]

SWH (2009a): Vorlage Nr. 17/266-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 09.12.2009; Mittelstandsförderung und Bremer ExistenzGründungsInitiative B.E.G.IN

Link: http://wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/17_266_L-Vorlage%20B%20E%20G%20IN-B.pdf [Zugriff: 07.03.2014]

SWH (2009b): Tourismuskonzept Land Bremen. Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.

SWH (2009c): Vorlage Nr. 17/180-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 10.06.2009 Bericht an die Bremische Bürgerschaft über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechtes für das Jahr 2008. Bremen.

SWH (2009d): Vorlage Nr.: 17/184-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 22. April 2009 Investitionsförderung im Lande Bremen, Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2008) Jahresbericht 2008. Bremen.

Link: http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/17_184_L_VorlageBericht_LIP_2008_Deputation_IFG.pdf [Zugriff: 03.02.2014]

SWH (2008a): Vorlage 17/094-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 24. September 2008; Wirtschafts- und Beschäftigungsinitiative Bremerhaven; Masterplan Fischereihafen. Bremen.

SWH (2008b): Strukturkonzept Land Bremen 2015. Bremen.

SWH (2008c): Vorlage 17/049-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 27.08.2008. Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen in der Stadt Bremen (IFP 2010) Evaluierungsbericht 2005 – 2007.

SWH (2008d): Richtlinien des Senators für Wirtschaft und Häfen zur Förderung der Außenwirtschaft – Bremisches Außenwirtschaftsförderungsprogramm – vom 1. Dezember 2008. Bremen.

Link: http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/Richtlinien%20Messebeteiligungen%20ab%2001.01.2009_%20BAB.pdf [Zugriff: 13.02.2014]

SWH (2008e): Bericht an die Bremische Bürgerschaft über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechtes für das Jahr 2007.

Link: http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/20080715_1_Bericht%20an%20die%20BB%20FCber%20die%20T%E4tigkeit%20der%20mit%20F%F6r_4.pdf [Zugriff: 03.02.2014]

SWH (2007): Operationelles Programm. EFRE Bremen 2007 – 2013. Investition in Bremens Zukunft. Bremen.

SWH (2004): Einheitliches Programmplanungsdokument für die Ziel-2-Förderung 2000 – 2006 im Land Bremen. Bremen.

Terstriep, J. (2008): Cluster Management - Status Quo & Perspektiven. In: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.): Jahrbuch 2007 Gelsenkirchen: 60-70.

Link: <http://www.iat.eu/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb07/09-terstriep.pdf> [Zugriff: 04.05.2015]

Ullrich, M. (2000): Gründungsförderung als neues Feld der Wirtschaftsförderung. In: Hannovers Geographische Arbeitsmaterialien Nr.23 2000: 47-54.

WFB 2016: Mit dem Willkommensservice durch den Behördendschungel..

Link: <https://wfb-bremen.de/de/page/stories/unternehmensservice-bremen/mit-dem-willkommensservice-durch-den-behoerdendschunge> [Zugriff 26.05.2016]

- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Bremen, WFB (2015): Anteilsbesitz der WFB (Stand 12. August 2015). Bremen. Link: <https://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/49/Anteilsbesitz%20WFB%20Stand%2012%2008%202015.pdf> [Zugriff: 20.04.2016]
- WFB (2013a): WFB auf einen Blick. Bremen. Link: http://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/1754/WFB_Auf_einen_Blick_web_45951.pdf [Zugriff: 26.03.2014]
- WFB (2013b): Entwicklung, Stärkung, Vermarktung - Effekte für Bremen. Geschäftsbericht 2012.
- WFB (2011): 1 Europas Engagement für Unternehmen; Ihr Partner für den Europäischen Markt. Link: http://www.big-bremen.de/sixcms/media.php/120/Flyer_EEN_Bremen.pdf [Zugriff: 28.03.2014]
- Wied, A. (2012): Grundwissen Kommunalpolitik, 13. Wirtschaftsförderung; Bonn; Friedrich-Ebert-Stiftung.

Links

- BAB (2014): <http://www.bab-bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.730.de>
- B.E.G.IN (2014): <http://www.begin24.de/Foerderprogramme>
- BIS (2014): <http://www.bis-bremerhaven.de/de/>
- BMWI (2014): <http://www.bmwi.de/>
- BMW (2014): Gründer- und Unternehmerlexikon: <http://www.existenzgruender.de/gruendungswerkstatt/lexikon/>
- BUG (2014): http://www.bug-bremen.de/de/bug_ fehlendes_eigenkapital
- Bürgerschaft24.de (2014): Bürgerschaftsobligo. <http://info.buergerschaft24.de/glossar.html>
- BBB (2014): <http://www.buergerschaftsbank-bremen.de/index.php?idcatside=6>
- EEN - Enterprise European Network (2014): <http://hb.enterprise-europe-germany.de/>
- KfW (2014a): <https://www.kfw.de/kfw.de.html>
- KfW (2014b): Regionalpartnersuche: <http://www.rp-suche.de/rpsuche/GCD/suche/index.jsf?conversationContext=1>
- RKW (2014a): <http://www.rkw-bremen.de/>
- SWAH (2014): <http://www.bremen.de/wirtschaftsfoerderung/unternehmensservice-bremen>
- Umweltunternehmen Bremen (2014): <http://www.umwelt-unternehmen.bremen.de/Home.html>
- Unternehmensservice Bremen (2014): <http://www.unternehmensservice-bremen.de/>
- WFB (2014): <http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-wirtschaftsfoerderung-bremen>
- Wirtschaftslexikon Gabler (2014): <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/>

**Entwicklung der gewerblichen bzw.
einzelbetrieblichen Förderung in Bremen
(2007 – 2014)**

Teil B

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	118
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	120
TABELLENVERZEICHNIS	121
1 EINFÜHRUNG	123
2 LANDESINVESTITIONSFÖRDERPROGRAMM (LIP)	125
2.1 Einführung	125
2.2 Entwicklung der GRW/LIP Förderung zwischen 2007 und 2014.....	127
2.3 Schwerpunkte der einzelbetrieblichen Investitionsförderung	129
2.4 Räumliche Verteilung der Investitionsförderung	135
2.5 Investitions- und Arbeitsplatzeffekte	138
2.5.1 Investitionseffekte.....	139
2.5.2 Beschäftigungseffekte	140
2.5.3 Unternehmensgröße und Branchen.....	143
2.5.4 Erfolgskontrolle.....	145
2.6 Geförderte Unternehmen (TOP-Listen).....	147
2.7 Fazit und Ausblick – LIP Förderung.....	151
3 FÖRDERUNG DER FORSCHUNG, ENTWICKLUNG UND INNOVATION (FEI)	153
3.1 Einführung	153
3.2 Entwicklung der FuE/FEI-Förderung zwischen 2007 und 2014	154
3.3 Schwerpunkte der Innovationsförderung (FuE/FEI)	156
3.4 Räumliche Verteilung der Innovationsförderung.....	158
3.5 Investitions- und Arbeitsplatzeffekte	161
3.6 Geförderte Unternehmen (TOP-Listen).....	162
3.7 Fazit und Ausblick	166
4 PROGRAMM ZUR FÖRDERUNG ANWENDUNGSNAHER UMWELTTECHNIKEN (PFAU) 169	
3.1 Entwicklung der PFAU-Förderung zwischen 2007 und 2014	170
4.2 Schwerpunkte der PFAU-Förderung.....	171
4.3 Räumliche Verteilung der PFAU-Förderung	174
4.4 Investitions- und Arbeitsplatzeffekte	176
4.5 Geförderte Unternehmen (TOP-Listen).....	177
4.6 Fazit und Ausblick	181
5 GESAMTFAZIT	183
5.1 Einführung	183
5.2 Entwicklung in der einzelbetrieblichen Förderung – Analyse zentraler Kenndaten	185
5.3 Reichweite und Zielgruppen der Förderung.....	189
5.4 Räumliche Verteilung der Fördermittel.....	192
5.5 Investitions- und Beschäftigungseffekte	193

5.6 Perspektive bis 2020	196
5.7 Ansatzpunkte, Fragestellungen und Empfehlungen	198
6 LITERATURVERZEICHNIS	202

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bewilligte Zuwendungen (Subventionswert) ¹) in ausgewählten einzelbetrieblichen Förderprogrammen im Land Bremen	124
Abbildung 2: Einzelbetriebliche Investitionsförderung nach Fördervarianten GRW und LIP (2006-2014).....	129
Abbildung 3: Anzahl der Förderfälle nach Unternehmensgrößenklassen (2004-2015).....	132
Abbildung 4: Entwicklung in der Anzahl der Förderungen in den beiden Stadtgemeinden (2006 - 2014, absolut)	136
Abbildung 5: Entwicklung der Zuschussförderung in den beiden Stadtgemeinden (2006 - 2014; in tsd. EUR)	136
Abbildung 6: Hebelwirkung der LIP-Förderung im Zeitablauf (Investitionseffekte).....	139
Abbildung 7: Zuwachs an Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsort) im Land Bremen (Veränderung 31.12.2007 zu 31.12.2014).....	141
Abbildung 8: Entwicklung in der Anzahl der Zuschussförderung FuE/FEI in den beiden Stadtgemeinden (2007-2014)	159
Abbildung 9: Entwicklung in der Anzahl der Darlehensförderung FuE/FEI- in den beiden Stadtgemeinden (2007-2014)	160
Abbildung 10: Entwicklung der Zuwendungsförderung in beiden Stadtgemeinden (2007-2014, in tsd. EUR)	160
Abbildung 11: Entwicklung in der Anzahl der PFAU-Förderungen in den beiden Stadtgemeinden (absolut).....	175
Abbildung 12: Entwicklung der Zuschussförderung in den beiden Stadtgemeinden (in tsd. EUR) 175	
Abbildung 13: Bewilligte Zuwendungen (Subventionswert) ¹) in ausgewählten einzelbetrieblichen Förderprogrammen im Land Bremen (in tsd. EUR)	187
Abbildung 14: Entwicklung in der Anzahl der Förderfälle bei LIP, FuE/FEI und PFAU im Land Bremen (2006 – 2015).....	187
Abbildung 15: Entwicklung in der Anzahl der Förderfälle bei LIP, FuE/FEI und PFAU in Bremerhaven (2006 – 2015).....	188
Abbildung 16: Entwicklung der einzelbetrieblichen Zuschussförderung im Land Bremen (2006-2015).....	188
Abbildung 17: Entwicklung der einzelbetrieblichen Zuschussförderung in der Stadtgemeinde Bremerhaven	189
Abbildung 18: Anteile der Förderfälle nach Unternehmensgrößenklassen im Land Bremen 2007-2013 (LIP, FuE/FEI und PFAU)	191
Abbildung 19: Anteile der Förderfälle nach Unternehmensgrößenklassen nach Stadtgemeinden 2007-2013 (LIP, FuE/FEI und PFAU).....	191

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zentrale bremische Landesprogramme zur einzelbetrieblichen / gewerblichen Förderung	123
Tabelle 2:	Bewilligungen und Struktur der Projekte im GRW/LIP	128
Tabelle 3:	Förderung von Investitionsmaßnahmen von Unternehmen mit Primäreffekt (2007 – 2014)	130
Tabelle 4:	Förderdaten nach Unternehmensgröße / Unternehmensgrößenklassen (2007 – 2014)	131
Tabelle 5:	Investitionsförderung nach Wirtschaftssektoren im Land Bremen (2007 – 2014) ¹	133
Tabelle 6:	GRW/LIP Förderung nach Branchen (Anzahl Förderungen absolut) ¹	134
Tabelle 7:	Räumliche Verteilung der Investitionsförderung nach den beiden Stadtgemeinden (2008 – 2014)	135
Tabelle 8:	Räumliche Verteilung der GRW/LIP Förderung nach Stadtgemeinden / Stadtbezirken (2008 – 2014)	137
Tabelle 9:	Investitions- und Arbeitplatzeffekte der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Land Bremen (2007 – 2014)	138
Tabelle 10:	Zuwendungseffizienz der LIP-Förderung (Kosten in EUR pro neu geschaffenen Arbeitsplatz)	141
Tabelle 11:	Bonusförderung im Rahmen GRW/LIP für die Schaffung von Frauenarbeits- und Ausbildungsplätzen (2007 – 2014)	142
Tabelle 12:	Arbeitsplatz- und Investitionseffekte ausgesuchter Branchen	144
Tabelle 13:	Erfolgskontrolle LIP nach geprüften Verwendungsnachweisen ¹	146
Tabelle 14:	Top10 Einzelbetriebliche Förderung nach LIP im EFRE (2007 – 2014)	148
Tabelle 15:	Top-Liste Einzelbetriebliche Investitionsförderung GRW/LIP im Land Bremen (2009 und 2010)	149
Tabelle 16:	Top-Liste Einzelbetriebliche Investitionsförderung GRW/LIP im Land Bremen (2011 – 2013)	150
Tabelle 17:	Bewilligungen und Struktur der Projekte im FuE/FEI (2007 – 2014) ¹	155
Tabelle 18:	Förderdaten nach Unternehmensgröße / Unternehmensgrößenklassen (Anzahl der Förderfälle)	156
Tabelle 19:	FuE/FEI-Förderung nach Wirtschaftssektoren und Branchen (Förderfälle) ¹	157
Tabelle 20:	Räumliche Verteilung der Innovationsförderung nach den beiden Stadtgemeinden (2007- 2013)	158
Tabelle 21:	Investitions- und Beschäftigungseffekte von FEI	161
Tabelle 22:	Top-10 Förderung nach FEI im EFRE (2009 – 2014)	163
Tabelle 23:	Top-Liste Innovationsförderung (FuE/FEI) im Land Bremen (2009 und 2010)	164
Tabelle 24:	Top-Liste Innovationsförderung (FuE/FEI) im Land Bremen (2011 – 2013) ¹	166
Tabelle 25:	Förderinstrumente im FEI ab 2015	168
Tabelle 26:	Bewilligungen und Struktur der Projekte im PFAU (2007 – 2014)	171
Tabelle 27:	PFAU-Förderdaten nach Unternehmensgröße / Unternehmensgrößenklassen ¹ (2007 – 2013; Anzahl der Förderfälle)	172

Tabelle 28:	PFAU-Förderung nach Wirtschaftssektoren und Branchen (2007 – 2013; Anzahl Förderfälle) ¹⁾	173
Tabelle 29:	Räumliche Verteilung der PFAU-Förderung nach den beiden Stadtgemeinden (2007 – 2014).....	174
Tabelle 30:	Investitions- und Beschäftigungseffekte im PFAU (2007 – 2014)	176
Tabelle 31:	Top 10 Förderung nach PFAU im EFRE (2008 – 2014)	178
Tabelle 32:	Top-Liste Einzelbetriebliche Innovationsförderung (PFAU) im Land Bremen (2009 und 2010).....	179
Tabelle 33:	Top-Liste Innovationsförderung (PFAU) im Land Bremen (2011 – 2013)	180
Tabelle 34:	Anzahl der Förderfälle / bewilligten Anträge LIP, FuE/FEI und PFAU (2007 – 2014) 185	
Tabelle 35:	Bewilligte Zuwendungen in LIP, FuE/FEI und PFAU 2007 – 2013 (in tsd. EUR) ¹⁾	186
Tabelle 36:	Bewilligte Zuwendungen in Bremerhaven LIP, FuE/FEI und PFAU (2007 – 2014) (in tsd. EUR)	193
Tabelle 37:	Hebelwirkung von LIP, FEI, PFAU im Land Bremen (2007 – 2014).....	194
Tabelle 38:	Neu geschaffene Arbeitsplätze (DAP).....	195
Tabelle 39:	Gesicherte Arbeitsplätze	195
Tabelle 40:	EFRE-Fonds für das Land Bremen (2016 – 2020)	197
Tabelle 41:	Erwartete Ergebnisse des EFRE Fonds.....	197
Tabelle 42:	Ausgestaltung der Investitionsdarlehen im EFRE-Darlehensfonds.....	198

1 Einführung

Die kommunale Wirtschaftsförderung in Bremen umfasst ein breites Spektrum an landesspezifischen Programmen, Maßnahmen und Instrumenten, um gewerbliche Investitionsvorhaben und betriebliche Innovationstätigkeiten zu unterstützen. Der Fokus liegt dabei auf der Unterstützung von KMU.

Aus der Tabelle 1 lassen sich – gebündelt nach ihrer thematischen Ausrichtung – dreizehn zentrale Landesprogramme zur einzelbetrieblichen Förderung herausfiltern.

Tabelle 1: Zentrale bremische Landesprogramme zur einzelbetrieblichen / gewerblichen Förderung

Förderbereich	Landesförderprogramm / Instrument	
• Investition	- LIP – Landesinvestitionsförderprogramm	
• Innovation	- FEI – Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation	
• Umweltwirtschaft	- PFAU – Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken	
	- AUF – Förderung von Projekten der Angewandten Umweltforschung	
• Absatz	- AWF - Bremisches Außenwirtschaftsförderungsprogramm	
• Finanzierung / Kapitalbereitstellung	- BAB -Mikrokredit & BAB-Starthilfekredit	
	- BUK - Bremer Unternehmerkredit Bremer & BGK – Bremer Gründerkredit	
	- Landesbürgschaften	
	- Bürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbank Bremen	
	- Ergänzungs- & Wachstumsfinanzierung	
	- Wagniskapital	- BUG Beteiligungskapital
		- Initialfonds
	- Beteiligungsfonds Bremen	
• Beratung, Coaching und Qualifizierung	- BRUT – Bremer Förderprogramm für Unternehmensgründungen	
	- Beratung über RKW/ B.E.G.IN	- Erstberatung
		- Allgemeine Beratung
		- Existenzgründungsberatung
		- Gründungsfabrik Bremen / Bremerhaven
		- Coaching für Existenzgründerinnen

Quelle: Eigene Zusammenstellung (iaw 2015)

Vor dem Hintergrund der strukturpolitischen Leitlinien (Strukturkonzepte 2015 und 2020) haben die Landesaktivitäten drei wesentliche Zielbereiche:

- Neuschaffung und den Erhalt von Dauerarbeitsplätzen (DAP)
- Diversifizierung und Stärkung der Unternehmens- und Branchenstruktur
- Förderung von FuE-Aktivitäten und eine Verbesserung der Innovationsfähigkeit.

Einen zentralen Beitrag zur Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze soll das Landesinvestitionsförderprogramm (LIP) leisten. Gleichzeitig dient das LIP der Unterstützung landesspezifischer Innovations- und Technologiefelder, so bei den Clustern „Maritime Wirtschaft“, „Windenergie“ sowie Luft-

und Raumfahrt. Neben diesem finanziell am stärksten ausgestatteten Landesprogramm (siehe Tabelle 2) zielen FEI, PFAU und AUF auf eine Aktivierung und Sicherung der betrieblichen Innovationsförderung u. a. im Bereich der Umweltforschung und -technik. Ein Schwerpunkt ist die Vernetzung von Unternehmen mit bremischen Forschungseinrichtungen sowie die Förderung eines Wissenstransfers durch die Initiierung von Verbund- und Kooperationsprojekten. Eine Verbesserung der Beschäftigungssituation (hier: von qualifizierten bzw. hochwertigen Arbeitsplätzen) spielt in diesen Programmen eher eine untergeordnete Rolle. Kriterien zur guten und fairen Arbeit sind nur im LIP verankert.

Im Mittelpunkt von Teil B des Berichts und der folgenden Analyse stehen die drei zuwendungsstärksten Landesprogramme Bremens: LIP, FEI und PFAU (siehe Abbildung 1). Sie kamen im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2014 auf ein haushaltsrelevantes Zuschussvolumen in einer Höhe von knapp 80 Mio. EUR (bewilligte Finanzmittel). Damit dürften diese drei Förderprogramme mehr als 86 % aller bewilligten Finanzmittel (Subventionswert) in der einzelbetrieblich ausgerichteten Wirtschaftsförderung (siehe Tabelle 1 und Abbildung 1) auf sich vereinigen.

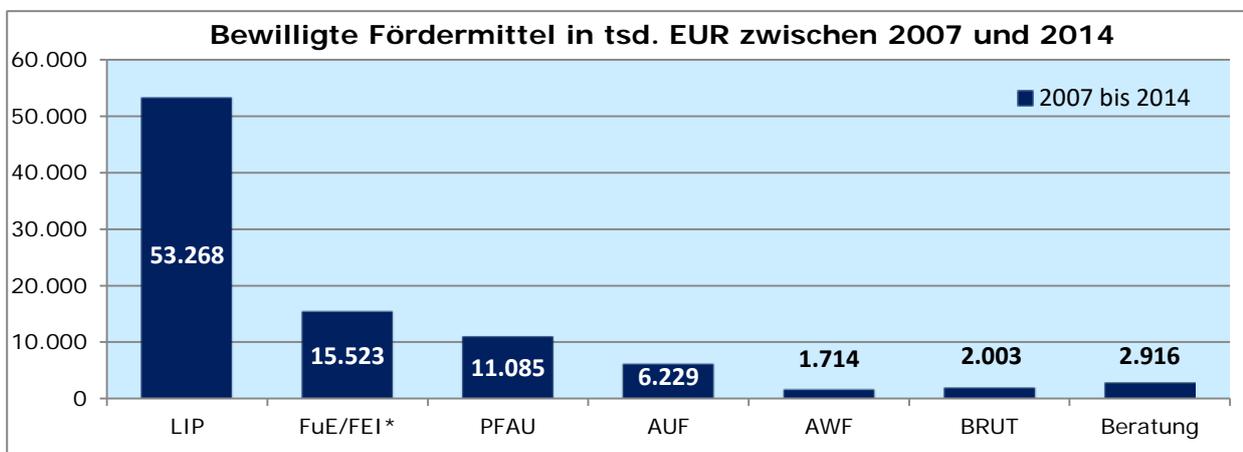


Abbildung 1: Bewilligte Zuwendungen (Subventionswert)¹⁾ in ausgewählten einzelbetrieblichen Förderprogrammen im Land Bremen

1) beinhaltet Zuschussförderung, ergänzende Zuschuss- und Bonusförderung (LIP) und den Subventionswert der gewährten Darlehen (LIP, FEI)

* ohne Subventionswert für Darlehen 2014

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Darstellung nach Dokumenten von SWH, SWAH (Beleihungsberichte 2007 - 2013) und SUBV (schriftl. Mitteilung v. 04.07.2016)

Durch das bremische Beleihungsgesetz (1998) wurden seitens der zuständigen Ressorts (SWAH und SUBV) die Gesellschaften WFB (Stadtgemeinde Bremen) und BIS (Stadtgemeinde Bremerhaven) mit der Durchführung der Förderprogramme LIP, FEI und PFAU beauftragt. Im Rahmen der Beleihung werden WFB und BIS Finanzmittel zur Durchführung der Förderaufgaben übertragen, die flexibel je nach Bedarf und Nachfrage in Anspruch genommen werden können. Alle drei Programme werden durch europäische Strukturfondsmittel im Rahmen des Bremer EFRE OP kofinanziert.

Im Zuge der im Jahr 2007 beschlossenen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung wurde in den Folgejahren die Vergabepaxis bei LIP (2008) und FEI (2009) bei den Landesmitteln auf eine Darlehensförderung umgestellt. Für PFAU wurde dies bislang nur angekündigt (vgl. Kap. 4.6 und Kap. 5).

In den nachfolgenden Kapiteln wird die Entwicklung in den einzelnen Landesprogrammen sowohl aus der Sicht der Angebots- und Nachfrageseite nachgezeichnet und analysiert. Anhand von ausgewählten Kenndaten lassen sich die Förderintensität (Förderfälle und Zuwendungshöhe), die Schwerpunkte, Reichweite und Zielgruppen (u. a. Unternehmensgröße, Wirtschaftsektoren, Branchen) im Zeitablauf herausfiltern. Weitere Analyseschritte beziehen sich auf die räumliche Verteilung der Förderung sowie auf die ausgelösten Investitions- und Beschäftigungseffekte. Daran schließt sich eine Zusammenstellung von

konkreten Zuwendungsempfängern bzw. Unternehmen an, die in einem vergleichsweise hohen Maße von den Förderangeboten profitieren konnten (Top-Listen). In kurzen Fazits werden die zentralen Ergebnisse und Erkenntnisse zusammengefasst und ein Ausblick zur weiteren Entwicklung im jeweiligen Förderprogramm gegeben.

Die Analysen beruhen im Wesentlichen auf der Auswertung von verschiedenen Dokumenten und Berichten der WFB und der zuständigen Ressorts (u. a. Jahresberichte, Beilehungsberichte, Zuwendungsberichte, Begünstigtenverzeichnisse). Zur Einordnung und Überprüfung der Ergebnisse und ihrer Bewertungen/Einschätzungen wurden in der WFB, BIS und im Wirtschaftsressort Fachgespräche geführt.

2 Landesinvestitionsförderprogramm (LIP)

2.1 Einführung

Die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionsmaßnahmen erfolgt im Land Bremen seit 1994 durch ein eigenes Landesinvestitionsförderprogramm (LIP). Hintergrund waren zunehmende Einschränkungen von Fördermöglichkeiten innerhalb der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Das LIP hat sich seitdem als Hauptinstrument zur Unterstützung gewerblicher Investitionen im Land Bremen etabliert.

Die Ausgestaltung des LIP wird allerdings in einem hohen Maße von den Vorgaben der EU (u. a. durch das Beihilfe- und Wettbewerbsrecht, EFRE) und durch die GRW bestimmt (vgl. Teil A, Kap. 3.1 und 3.2). Im LIP werden die vom Land bereitgestellten Finanzmittel zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung mit Kofinanzierungsmitteln des Bundes (GRW) und der EU (EFRE) verknüpft.

Die Fortschreibungen des LIP (hier 2007, 2008, 2011 und 2014) setzen u. a. die modifizierten förderrechtlichen Rahmenseetzungen der EU und des Bundes zur Fördergebietskulisse, den Fördertatbeständen und Fördersätzen um.

Mit dem LIP 2008 hat das Land Bremen zusätzlich eigene Akzente gesetzt und grundlegende Veränderungen in der gewerblichen Investitionsförderung eingeleitet. Neben einer Absenkung der Förderintensität und einer Verschärfung der Förderkriterien (u. a. Verknüpfung mit neuen Arbeitsplätzen) erfolgte eine Umstellung der Finanzierungsform.

Die betriebliche Förderung aus Landesmitteln wurde im LIP 2008 von einer Zuschuss- auf eine Darlehensförderung umgestellt. Hintergrund war ein – aus Sicht des Landes – extrem hoher und unerwarteter Anstieg im Antragsvolumen im Jahr 2007. Das bewilligte Zuschussvolumen stieg innerhalb eines Jahres von 12,08 Mio. (2006) auf 28,92 Mio. EUR (2007) (LIP Jahresbericht 2008).¹ Dieser unvorhergesehene Anstieg des Finanzierungsbedarfs kollidierte mit einer vom Senat ursprünglich anvisierten Reduzierung von einzusetzenden Haushaltsmitteln für das LIP.

¹ Mit dem LIP 2007 wurden die Fördermöglichkeiten im Stadtgebiet Bremen ausgeweitet (Ausweisung eines C-Fördergebiets und höhere Fördersätze). Gleichzeitig verstärkte die gute konjunkturelle Lage den erheblichen Anstieg an Förderanträgen und damit an bewilligten Förderfällen von 36 (2006) auf 63 (2007). Damit ging eine erhebliche Steigerung des bewilligten Zuschussvolumens in der Stadt Bremen von 2,78 (2006) auf 15,38 Mio. EUR (2007) einher.

Die Zuschussförderung wurde daraufhin ab 2008 auf ein Mittelvolumen beschränkt, welches über Drittmittelprogramme des Bundes (GRW) und der EU (EFRE) für die Investitionsförderung in Bremen zur Verfügung gestellt wird.²

Mit der Umstellung auf eine Darlehensförderung, eine stärkere Verknüpfung der Förderung an neu zu schaffende Arbeitsplätze und mit einer Konzentration auf regionalwirtschaftlich bedeutsame Vorhaben verfolgte das Land verschiedene Ziele. Neben einer Entlastungswirkung für den Landeshaushalt ging es um konkrete regionalpolitische Zielsetzungen, wie die Unterstützung spezifischer Innovations- und Technologiefelder (u. a. der Windenergiebranche in Bremerhaven). Kernziele des LIP sind die Schaffung von neuen Dauerarbeitsplätzen (DAP) und die Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen sowie die hierfür notwendigen Investitionen in das Land Bremen zu lenken.

Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise und der einbrechenden Investitionstätigkeiten der Unternehmen wurde die Förderung von arbeitsplatzsichernden Maßnahmen ab 2010 (zunächst befristet) bei der Darlehensförderung wieder zugelassen.

Die Förderungen nach LIP umfassten folgende Bereiche:

- Förderung (Darlehen / Zuschuss) von Investitionsmaßnahmen mit Primäreffekt
- Förderung (Darlehen / Zuschuss) von Investitionsmaßnahmen von KMU an besonderen Standorten und bei geregelter Unternehmensnachfolge
- Bonus (Zuschuss) für die Schaffung von Frauenarbeitsplätzen
- Bonus (Zuschuss) für die Schaffung von Ausbildungsplätzen
- Ergänzende Förderung (Zuschuss) von nicht-investiven Unternehmensaktivitäten (Beratungsförderung).

Anträge auf eine Förderung können von interessierten Unternehmen in Bremen bei der BAB und in Bremerhaven bei der BIS eingereicht werden. Eine aktive Akquise und systematische Ansprache von Unternehmen wie bei der Innovationsforschung (vgl. Kap. 3.1, 4.1 und 5.1) findet nicht statt. Allerdings übernehmen die Gebietsmanager der bremischen Gewerbegebiete bei anstehenden Neuansiedlungen, Erweiterungen oder Verlagerungen von Betrieben eine wichtige Funktion bei der Anbahnung einer einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Auf der Grundlage eines Antragsformulars erfolgen bei der BAB und der BIS („antragannahmende Stelle“) eine einzelbasierte Prüfung der Förderfähigkeit und eine Beratung. Die BAB entscheidet über die Gewährung von Investitionsdarlehen. Für alle gestellten Förderanträge werden zur Entscheidung Stellungnahmen u. a. von der zuständigen Kammer und der Agentur für Arbeit eingeholt. Das Vergabeverfahren wird bewusst flexibel gehandhabt, um bei der Förderung einen hohen Ermessens- und Entscheidungsspielraum zu haben. Die Einführung eines Punkte- bzw. Scoringsystems wird als nicht handhabbar eingeschätzt.

Anhand der dokumentierten Förderdaten (LIP Jahresberichte, Beleihungsberichte des SWAH und Zuwendungsberichte des SFF) lässt sich die Entwicklung der Investitionsförderung für den Zeitraum 2007 bis 2014 nachzeichnen. Dabei wird der Mitteleinsatz nach inhaltlichen und räumlichen Schwerpunkten analysiert und die Arbeitsplatzeffekte sowie die begünstigten Unternehmen herausgefiltert. Angesichts der 2008 umgestellten Förderpraxis bezieht sich die nachfolgende Analyse zur GRW/LIP-Förderung aus Gründen der Vergleichbarkeit verstärkt auf den Zeitraum 2008 bis 2014.

² Erst mit dem LIP 2014 ist eine Ausdehnung der Darlehensförderung auch auf den Bereich der Drittmittelfinanzierung (GRW) möglich.

2.2 Entwicklung der GRW/LIP Förderung zwischen 2007 und 2014

Die gewerbliche Investitionsförderung sah sich im Jahr 2007 mit einer Sondersituation konfrontiert, was die Anzahl der bewilligten Anträge und die Bewilligungssumme betraf (s.o.). Der für die nachfolgenden Jahre zu beobachtende Rückgang an Förderanträgen³ und damit an Bewilligungen (siehe Tabelle 2) ist auf ein Zusammenwirken verschiedener Faktoren zurückzuführen:

- Sondersituation bei den Anträgen in 2007 (Stadt Bremen)
- Umstellung der Investitionsförderung auf Darlehensbasis (Landesmittel) und Absenkung der Förderintensität ab 2008
- konjunktureller Einbruch im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008 – 2010)
- konjunkturelle Unsicherheiten aufgrund der anhaltenden Eurokrise (2010 – 2014)
- deutlich gestiegene Eigenkapitalausstattung der Unternehmen
- sinkende Zahl an Neugründungen infolge der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt
- günstiges Zinsniveau für Fremdfinanzierungen (ab 2011).

Ein Großteil der Zuwendungen (Förderfälle) erfolgt im Land Bremen inzwischen als Darlehen, die durch die Bremer Aufbaubank (BAB) vergeben werden. Bezogen auf den gesamten Beobachtungszeitraum lag der Anteil der Darlehen an den Förderungen bei rd. 67 % (Basis 148 Förderfälle).⁴ In den Jahren 2012 bis 2014 wurden allerdings bereits 82 % aller Zuwendungen als Darlehen vergeben. Zwischen 2008 und 2014 betrug die Höhe aller haushaltsrelevanten Zuwendungen rd. 24,345 Mio. EUR (siehe Tabelle 2). Die angestrebte Entlastungswirkung auf den Landeshaushalt konnte daher erreicht werden.

Die haushaltsrelevante Zuschussförderung reduzierte sich seit 2007 vom Spitzenwert 28,923 Mio. (73 Förderungen) auf 0,599 Mio. EUR⁵ (zehn Förderungen) in 2013 bzw. 2,425 Mio. EUR (20 Förderungen) in 2014 (siehe Tabelle 2). Der kleine Ausschlag nach oben bei den Zuschüssen im Jahr 2011 beruhte im Wesentlichen auf der Fortführung von Aktivitäten zur Ansiedlung bzw. Weiterentwicklung der Windenergiebranche in Bremerhaven (siehe Kap. 2.4 und 2.7). Hierfür wurden knapp zwei Mio. EUR als Zuschuss (GRW – C-Fördergebiet) bewilligt.

Die gewährten betrieblichen Vergünstigungen durch einen Zuschuss oder einem, gegenüber den Marktbedingungen, zinsverbilligtem Darlehen, lassen sich durch den Subventionswert darstellen und vergleichen. Aus der Differenz zwischen dem gültigen Marktzins⁶ und dem Effektivzinssatz der Darlehen lässt sich die gewährte finanzielle Förderung der Betriebe herausfiltern. Im Land Bremen konnten die 99 begünstigten Unternehmen von einem Subventionswert in einer Höhe von 4,884 Mio. EUR (2009 – 2014) bei den Darlehen profitieren. Bemerkenswert ist, dass der Subventionswert der Darlehensförderungen den Wert der Zuschussförderung in den Jahren 2012 und 2014 um das Zweieinhalbfache überstieg.

³ Zwischen 2004 bis 2007 wurden mit 226 Investitionsvorhaben (GEFRA / MR 2012) fast anderthalb Mal so viel Vorhaben gefördert wie zwischen 2008 und 2014 (siehe Tabelle 2).

⁴ Diese Werte decken sich mit den Angaben, die GEFRA /Kovalis (2015a) in ihrer Evaluationsstudie veröffentlichten. Demnach waren von 110 Förderfällen im LIP (2008 – 2013): 44 Zuschussfälle (40 %); 22 reine Darlehensfälle (20 %) und 44 sogenannte Kombifälle (40 %).

⁵ Berechnung: Bewilligter Zuschuss von 0,130 Mio. EUR inklusive ergänzender Zuschussförderung von 0,468 Mio. EUR (Drittmittelfinanzierung).

⁶ Der Referenzzinssatz wird durch die EU-Kommission festgelegt.

Tabelle 2: Bewilligungen und Struktur der Projekte im GRW/LIP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges. ¹⁾
Förderungen (absolut)									
bewilligte Anträge	73	28	15	21	34	20	10	20	148
- davon Darlehen	--	12	11	14	21	17	7	17	99
Zuwendungen (in tsd. EUR)									
Zuschuss- / Bewilligungs- summe	28.923	6.795	716	1.594	3.049	255	130	570	13.109
Ergänzende Zuschuss- förderung	--	165	710	420	1.748	985	469	1.855	6.352
Darlehen (Subventions- wert) ²⁾	--	n.b.	276	425	1.780	1.114	308	981	4.884
max. Darlehenshöhe	--	11.066	11.088	5.982	23.169	10.084	3.729	13.471	78.598
Arbeitsplätze (absolut)									
- neue DAP	1.005	595	102	134	550	65	71	115	1.632
- gesicherte DAP	1.203	801	439	666	2.196	568	203	525	5.398

1) nur 2008 - 2014

2) wird erst seit 2009 ermittelt; Daten ohne ergänzende Zuschuss- und Bonusförderung

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2014) und LIP Jahresberichten (2007 – 2014)

Inzwischen wird ein Großteil der Darlehen mit einer ergänzenden Zuschussförderung aus Drittmittelpogrammen kombiniert (Anteil an den Förderungen 2012 – 2014: 88 %). Dabei handelte es sich in der Regel um Investitionen in Grundstückserwerb und bei baulichen Maßnahmen. 2014 betrug der Subventionswert der Darlehen beispielsweise 0,981 Mio. EUR, zu dem noch eine ergänzende Zuschuss- bzw. Bonusförderung in Höhe von 1,855 Mio. EUR addiert werden muss (= 2,836 Mio. EUR).

Differenziert nach den Fördervarianten GRW und LIP wird deutlich, dass 72,3 % der Förderfälle (2008 – 2014) auf Grundlage des GRW vergeben wurden (siehe Abbildung 2). Was die Anzahl der Förderfälle und insbesondere die Höhe der Zuschussförderung betrifft, profitierte die BIS bzw. die Stadtgemeinde Bremerhaven überproportional vom GRW-Programm und der Einordnung als C-Fördergebiet (siehe auch Kap. 2.4 und 2.6).⁷

⁷ So ist die Stadtgemeinde Bremerhaven komplett in der Fördergebietskulisse der GRW eingebunden (siehe Teil A, Kap. 3.2.1).

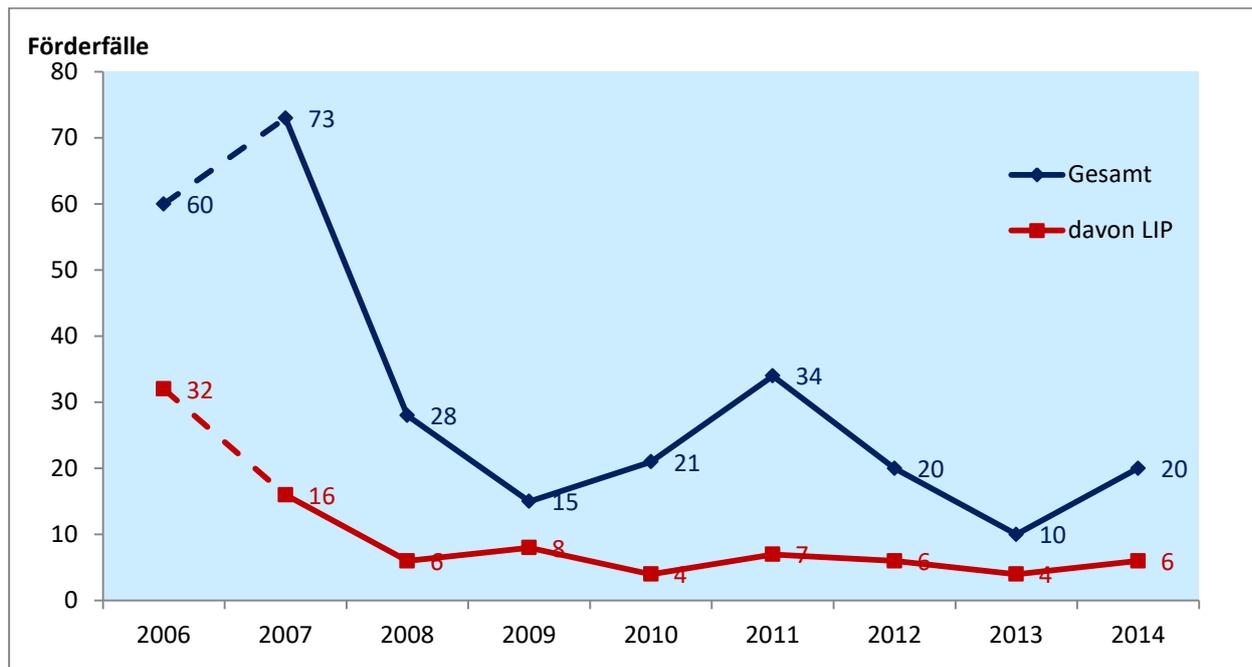


Abbildung 2: Einzelbetriebliche Investitionsförderung nach Fördervarianten GRW und LIP (2006 - 2014)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS und WFB (2007 – 2014)

2.3 Schwerpunkte der einzelbetrieblichen Investitionsförderung

Förderung von Investitionsmaßnahmen mit Primäreffekt

Für die Gewährung einzelbetrieblicher Investitionsbeihilfen setzt der Koordinierungsrahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe GRW einen Primäreffekt der Maßnahmen voraus (vgl. Teil A). Förderungswürdig sind demnach Maßnahmen, die das Gesamteinkommen im Wirtschaftsraum (hier Land Bremen) unmittelbar und nicht unwesentlich erhöhen. Das Land Bremen hat diese Vorgaben im LIP umgesetzt.

Differenziert wird im LIP nach folgenden förderfähigen Investitionen:

- Errichtung einer neuen Betriebsstätte: Anteilige Finanzierung einer Neuerrichtung, inkl. Existenzgründung
- Erwerb: Erwerb einer stillgelegten oder von Stilllegung bedrohten Betriebsstätte
- Sonstige Investitionsmaßnahmen: Bestandspflege, z. B. arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestition, Diversifizierung der Produktion.

Ein Blick auf die gewährten Investitionsmaßnahmen im Land Bremen weist auf eine hohe Konzentration der Förderung auf „Sonstige Investitionsmaßnahmen“ hin (siehe Tabelle 3). Rund 80 % der geförderten Vorhaben entfielen auf das Aufgabenfeld der Bestandspflege. Geringer war der Anteil an den bewilligten Zuschüssen (63,5 %), dementsprechend höher fiel die Darlehensförderung aus. Knapp 93 % der Subventionswerte im Bereich Darlehen wurden als Investitionsmaßnahmen in der Bestandspflege vergeben.

Förderung nach Unternehmensgröße

Die Förderungen der letzten Jahre konzentrierten sich – bezogen auf die Anzahl – auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Auf Unternehmen mit einer Größe unter 250 Dauerarbeitsplätzen entfielen zwischen 2008 und 2014 knapp 85 % aller Förderfälle (siehe Tabelle 3).

Differenziert nach Zuschuss- und Darlehensförderung konzentrierten sich die 99 Darlehensfälle zu 92 % auf KMU. Bei Kleinst- und Kleinunternehmen (KL und KU: 90) entfielen 70 % aller Zuwendungen auf Darlehen. Bei Mittleren Unternehmen (MU: 35) waren es sogar 80 % der Förderfälle, die auf Darlehen basierten. Demgegenüber konnten große bzw. sehr große Unternehmen in einem deutlich höheren Umfang von der Zuschussförderung profitieren. Nur acht von 23 geförderten Unternehmen (Anteil 35 %) erhielten eine Zuwendung in Form von Darlehen (siehe Tabelle 3).

Betrachtet man die ausgelösten privaten Investitionen nach Unternehmensgröße, so ergibt sich gleichfalls ein differenziertes Bild. Große und sehr große Unternehmen (15,5 % der Förderfälle) konnten durch die gewährten Zuwendungen rund 41 % des gesamten Investitionsvolumens auf sich vereinigen. Dies ist in erster Linie auf die Zuschussförderung zurückzuführen (s.o.; Anteil: 66,1 % der Zuschüsse). Der Hintergrund: Von den größeren Unternehmen versprach sich die Wirtschaftsförderung in beiden Stadtgemeinden eine besondere Strukturwirksamkeit und höhere Arbeitsplatzeffekte (u. a. auch auf vor- und nachgelagerte Bereiche). Was sich zumindest in den Jahren mit einem hohen Zuschussvolumen (2008, 2011) auch in der Anzahl der neu geschaffenen Dauerarbeitsplätze niederschlug (siehe Tabelle 4).

Tabelle 3: Förderung von Investitionsmaßnahmen von Unternehmen mit Primäreffekt (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges. ¹⁾
Errichtung									
– Förderungen	23	7 (1) ²⁾	3 (1)	4 (3)	6 (4)	3 (2)	2 (1)	4 (1)	29 (13)
– Zuschuss ³⁾	17.788	3.517	81	63	650	115	180	670	5.276
– Darlehen ⁴⁾	--	n.b.	8	56	71	76	63	97	371
Existenzgründung⁵⁾									
– Förderungen	2	2	1 (1)	--	--	--	--	--	3 (1)
– Zuschuss	221	2.625	--	--	--	--	--	--	2.625
– Darlehen	--	--	n.b.	--	--	--	--	--	n.b.
Erwerb									
– Förderungen	1	--	1 (1)	--	--	--	--	--	1 (1)
– Zuschuss	149	--	--	--	--	--	--	--	--
– Darlehen	--	--	n.b.	--	--	--	--	--	n.b.
Sonstige Investitionsmaßnahmen									
– Förderungen	48	20 (11)	10 (8)	17 (11)	28 (17)	17 (15)	8 (6)	16 (16)	116 (84)
– Zuschuss	10.862	3.313	1.345	1.951	3.837	1.125	419	1.755	13.745
– Darlehen	--	n.b.	268	369	1.709	1.038	245	884	4.513
Förderungen insges.⁶⁾	72	27	14	21	34	20	10	20	146

1) 2008 - 2014

2) in Klammern = Anzahl der Darlehensfälle

3) Haushaltsrelevantes Zuschussvolumen in Mio. EUR; Zuschussförderung zzgl. ergänzende Zuschuss- und Bonusförderung

4) Subventionswert der Darlehen in tsd. EUR ohne ergänzende Zuschussförderung

5) in Errichtung enthalten

6) bei den Angaben 2007, 2008 und 2009 fehlen jeweils die Angaben zu einem Förderfall

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH, LIP Jahresberichten (2007 – 2014)

Die Darlehensförderung wiederum löste verstärkt bei den KMU private Investitionseffekte aus. Mit insgesamt 148,940 Mio. EUR konnte aus der Darlehensförderung im Vergleich zur Zuschussförderung bei den größeren Unternehmen (125 Mio. EUR) sogar ein deutlich höheres Projektvolumen initiiert werden (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Förderdaten nach Unternehmensgröße / Unternehmensgrößenklassen (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges. ¹⁾
Kleinst-Unternehmen (KL)									
- Förderungen (abs.)	27	7	4	2	5	3	3	1	25 (16)
- Investitionen Z ²⁾		1.724	67	0	176	95	50	--	2.112
- Investitionen D ²⁾		2.564	2.979	840	1.425	690	1.316	642	10.456
- neue DAP (abs.)		9	18	2	11	3	3	2	48
Kleine Unternehmen (KU)									
- Förderungen (abs.)	33	9	5	12	11	12	4	12	65 (47)
- Investitionen Z ²⁾		39.007	220	1.005	5.179	1.105	84	--	46.600
- Investitionen D ²⁾		6.775	11.743	9.025	7.171	14.954	2.328	11.318	63.314
- neue DAP (abs.)		124	29	40	61	45	17	15	331
Mittlere Unternehmen (MU)									
- Förderungen (abs.)	8	6	5	5	9	3	2	5	35 (28)
- Investitionen Z ²⁾		6.193	4.050	70	450	637	0	3.875	15.275
- Investitionen D ²⁾		13.715	18.891	1.662	18.270	2.350	4.666	15.616	75.170
- neue DAP (abs.)		80	40	8	60	15	21	24	248
Große Unternehmen (GU)									
- Förderungen (abs.)	3	1	1	1	3	--	1	2	9 (2)
- Investitionen Z ^{2,3)}		60.352	1.660	14.500	41.410	0	1.650	5.350	124.922
- Investitionen D ^{2,3)}		2.790	0	2.000	22.237	4.210	0	--	31.237
- neue DAP (abs.)		382	15	85	418	2	30	74	1.006
Sehr große Unternehmen									
- Förderungen (abs.)	2	5	--	1	6	2	--	--	14 (6)
- Investitionen ²⁾		n.b.							
- neue DAP (abs.)		n.b.							
Förderfälle insges.	73	28	15	21	34	20	10	20	148 (99)
Investitionsvolumen gesamt									369.086
- davon Zuschüsse									188.909
- davon Darlehen									180.177
Neu geschaffene DAP									1.633

1) Zeitraum: 2008 – 2014; in Klammern = Förderfälle Darlehen

2) in Mio. EUR; Z = Zuschuss; D = Darlehen

3) inkl. sehr große Unternehmen

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und LIP Jahresberichten (2007 – 2014)

Ein Vergleich mit Kennzahlen vor der Umstellung auf Darlehensbasis (vor 2008) weist allerdings auf eine tief greifende Veränderung in der Reichweite und Zielgruppe der LIP-Förderung (vgl. GEFRA/MR 2012). Konnten zwischen 2004 und 2007 im Durchschnitt 45 KL und KU pro Jahr an der LIP/GRW-Förderung partizipieren, so waren es nach 2008 nur noch knapp über zwölf Unternehmen. Demgegenüber war bei den MU und GU trotz einer niedrigeren Förderintensität nach 2007 nur ein vergleichsweise geringer Rückgang (absolut) bei den bewilligten Investitionsprojekten zu verzeichnen (siehe Abbildung 3). Der Anteil an allen Förderfällen erhöhte sich sogar bei den größeren Unternehmen von rd. 5,7 % (2004 – 2007) auf 14,2 % (2008 – 2014).

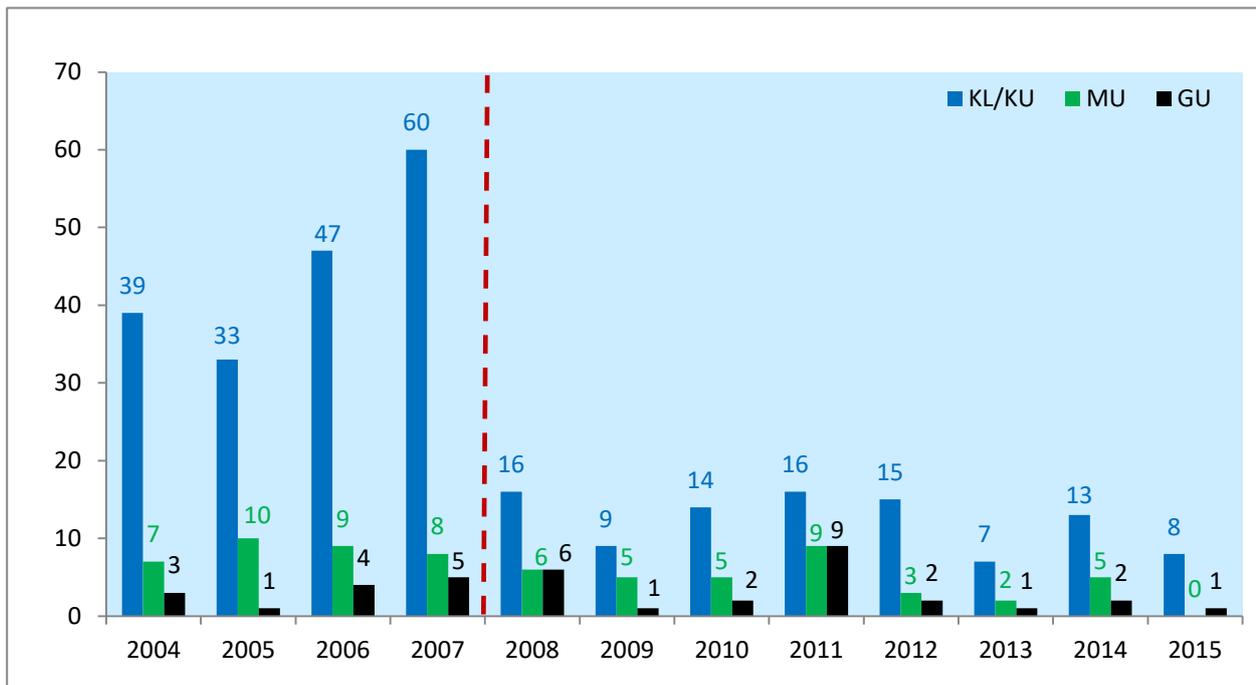


Abbildung 3: Anzahl der Förderfälle nach Unternehmensgrößenklassen (2004 – 2015)

Quellen: Ergänzt und verändert nach GEFRA/MR (2012); SWAH LIP Jahresberichten (2007 – 2015)

Förderdaten nach Wirtschaftssectoren und Branchen

Zwischen 2008 und 2014 verteilten sich die Förderfälle fast gleichmäßig auf Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereichs (siehe Tabelle 5). Unterschiede gab es hingegen bei der Anzahl an neu geschaffenen Arbeitsplätzen. Hier lag das Produzierende Gewerbe mit einem Anteil von 64 % deutlich vorne.

Schwerpunkte der Förderung (Anzahl) bildeten die Branchen „Groß- und Einzelhandel“ (Wirtschaftszweig, WZ 46/47; 21,1 %), „Metallerzeugung“ (WZ 26/27; 15,6 %) und „Maschinenbau“ (WZ 28; 11,7 %) (siehe Tabelle 6). Auf diese drei Branchen entfielen zusammengenommen fast 50 % aller Förderfälle.

Tabelle 5: Investitionsförderung nach Wirtschaftssektoren im Land Bremen (2007 – 2014)¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges. ²⁾
Produzierendes Gewerbe									
- Förderungen ³⁾	46	10 (3)	9 (7)	13 (9)	19 (12)	9 (6)	4 (3)	11 (9)	75 (49)
- Investitionen ⁴⁾	124.561	58.534 (7.900)	32.204 (27.934)	22.601 (7.361)	78.961 (35.175)	9.225 (7.388)	7.216 (5.566)	20.755 (15.405)	229.496 (106.729)
- neue DAP ³⁾	690,5	242 (33)	71 (53)	91 (11)	462 (98)	37 (30)	52 (22)	89 (15)	1.044 (262)
Dienstleistungen									
- Förderungen ³⁾	27	18 (9)	6 (4)	8 (5)	15 (9)	11 (11)	6 (4)	9 (8)	73 (50)
- Investitionen ⁴⁾	67.191	74.586 (17.944)	7.406 (5.679)	6.501 (6.166)	17.355 (13.928)	14.816 (14.816)	2.878 (2.744)	16.046 (12.171)	139.588 (73.448)
- neue DAP ³⁾	314,5	353 (44)	31 (15)	43,5 (10)	88 (28)	28 (28)	19 (15)	26 (10)	588,5 (150)
Insgesamt									
- Förderungen ³⁾	73	28 (12)	15 (11)	21 (14)	34 (21)	20 (17)	10 (7)	20 (17)	148 (99)
- Investitionen ⁴⁾	191.752	133.120 (25.844)	39.610 (33.613)	29.102 (13.527)	96.316 (49.103)	24.041 (22.204)	10.094 (8.310)	36.821 (27.576)	369.084 (180.177)
- neue DAP ³⁾	1.005	595 (77)	102 (64)	134,5 (21)	550 (116)	65 (58)	71 (37)	115 (25)	1.633 (398)

1) in Klammern = Angaben zum Anteil der Darlehensförderung

2) Zeitraum: 2008 - 2014

3) absolut

4) in tsd. EUR

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH, LIP Jahresberichten (2007 – 2014)

Tabelle 6: GRW/LIP Förderung nach Branchen (Anzahl Förderungen absolut)¹⁾

Wirtschaftszweige / Branchen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Insges. ²⁾
Nahrungsmitteln	1 (0)			1 (0)				1 (0)
Textilien	1 (0)				2 (1)			2 (1)
Holz			1 (0)		1 (0)			2 (0)
Papier & Druckerzeugnisse	1 (0)	1 (0)					1 (0)	2 (0)
Chemische Erzeugnisse	4 (1)			1 (0)	3 (0)			4 (0)
Metallerzeugung	17 (1)	5 (2)	2 (0)	4 (1)	4 (1)	4 (2)	1 (0)	20 (6)
Elektronische /optische Erzeugnisse elektrische Ausrüstung ³⁾	4 (0)	1 (1)	2 (0)	2 (1)	2 (0)			7 (2)
Maschinenbau	12 (5)	2 (1)	2 (0)	3 (1)	4 (1)	3 (0)	1 (1)	15 (4)
Fahrzeugbau	2 (0)			1 (0)		2 (0)		3 (0)
Möbel, Schmuck, Spielwaren	4 (0)							
Medizinische Apparate				1 (1)				1 (1)
Reparatur / Instandhaltung von Maschinen			2 (2)		2 (0)		1 (0)	5 (2)
Abfallbeseitigung		1 (1)			1 (0)			2 (2)
Produzierendes Gewerbe gesamt	46 (9)	10 (5)	9 (2)	13 (4)	19 (3)	9 (2)	4 (1)	64 (17)
Handel von Fahrzeugen, ...	13 (1)	1 (0)	1 (0)		1 (1)	2 (0)		5 (1)
Groß- & Einzelhandel		6 (1)	4 (0)	4 (1)	6 (2)	4 (1)	3 (0)	27 (5)
Transport & Logistik		3 (2)			3 (1)			6 (3)
Beherbergung / Gastronom.		1 (0)						1 (0)
IT Dienstleistungen		3 (1)	1 (0)	2 (0)	1 (0)	2 (0)	1 (0)	10 (1)
Beratung, Ing.-Dienstl., FuE	1 (1)	2 (0)		1 (0)	2 (0)	1 (1)	2 (1)	8 (2)
Unternehmensbezogene Dienstl.	13 (1)	2 (0)			1 (0)	1 (0)		4 (0)
Öffentliche Verwaltung				1 (0)				1 (0)
Kunst, Kultur, sonst. Dienstl.					1 (0)	1 (0)		2 (0)
Dienstleistungen gesamt	27 (3)	18 (4)	6 (0)	8 (1)	15 (4)	11 (2)	6 (1)	64 (12)
Gesamt	73 (10)	28 (9)	15 (2)	21 (5)	34 (7)	20 (4)	10 (2)	128 (28)

1) Förderfälle Land Bremen insgesamt; in Klammer = Angaben für BIS / Bremerhaven

2) Zeitraum: 2008 – 2013

3) in erster Linie handelt es sich um die Herstellung elektronischer Ausrüstungen (Windenergie, WZ Nr. 27 1101)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

2.4 Räumliche Verteilung der Investitionsförderung

Ebene: Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven

Der räumliche Schwerpunkt der einzelbetrieblichen Investitionsförderung lag in den vergangenen Jahren in der Stadtgemeinde Bremerhaven. Diese Feststellung bezieht sich nicht auf die Anzahl der bewilligten Förderungen. Hier betrug der Anteil „nur“ 24,3 %.

Stattdessen konnten die Unternehmen in Bremerhaven angesichts der Einstufung in der C-Fördergebietskulisse der GRW überproportional von der Zuschussförderung profitieren. Zehn Vorhaben in Bremerhaven vereinigten zwischen 2008 und 2014 rd. 56,5 % aller im Land Bremen bewilligten Zuschüsse auf sich (siehe Tabelle 7). Dabei handelt es sich um Zuwendungen, die verstärkt in die Ansiedlung und die Weiterentwicklung der Windenergiebranche geflossen sind (siehe auch Kap. 2.6). Dementsprechend groß war auch das ausgelöste Investitionsvolumen, das mit 120,363 Mio. EUR einen Anteil von rd. 64 % bei der Zuschussförderung im Land Bremen erreichte. Ähnlich hohe Effekte konnten allerdings nicht bei der Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen erreicht werden. Die geförderten Unternehmen in Bremerhaven trugen nur mit einem Anteil von knapp 47 % zu den Arbeitsplatzeffekten insgesamt bei (siehe Tabelle 7).

Den Entwicklungsgang in der Investitionsförderung seit 2007 beleuchten die Abbildung 4 und Abbildung 5. Betrachtet man die Anzahl an Förderungen, so zeigen sich für Bremerhaven – auf einem niedrigen Niveau – geringere Ausschläge als für die Stadt Bremen.

Tabelle 7: Räumliche Verteilung der Investitionsförderung nach den beiden Stadtgemeinden (2008 – 2014)

Kenndaten	Bremen	Bremerhaven	Land Bremen
Förderungen (absolut)			
– Förderfälle	112	36	148
– davon Darlehen	74	25	99
Zuwendungen (in tsd. EUR)			
– Zuschuss	5.706	7.403	13.109
– Darlehen ^{1, 2)}	7.769	2.887	11.236
Investitionsvolumen (in tsd. EUR)			
– Zuschuss	68.544	120.363	188.907
– Darlehen	135.477	44.700	180.177
Arbeitsplätze (absolut)			
– neue DAP	867	766	1.633
– gesicherte DAP	2.969	2.428	5.397

1) Subventionswert (4,884 Mio. EUR) inkl. ergänzender Zuschuss- und Bonusförderung (6,352 Mio. EUR)

2) Die Angaben für beide Stadtgemeinden ergeben addiert nicht die aufgeführte Gesamtsumme von 11,236 Mio. EUR für das Land Bremen (siehe Tabelle 2). Es liegen für die Stadtgemeinden keine differenzierten Daten für 2008 vor.

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH, LIP Jahresberichten (2008 – 2014)

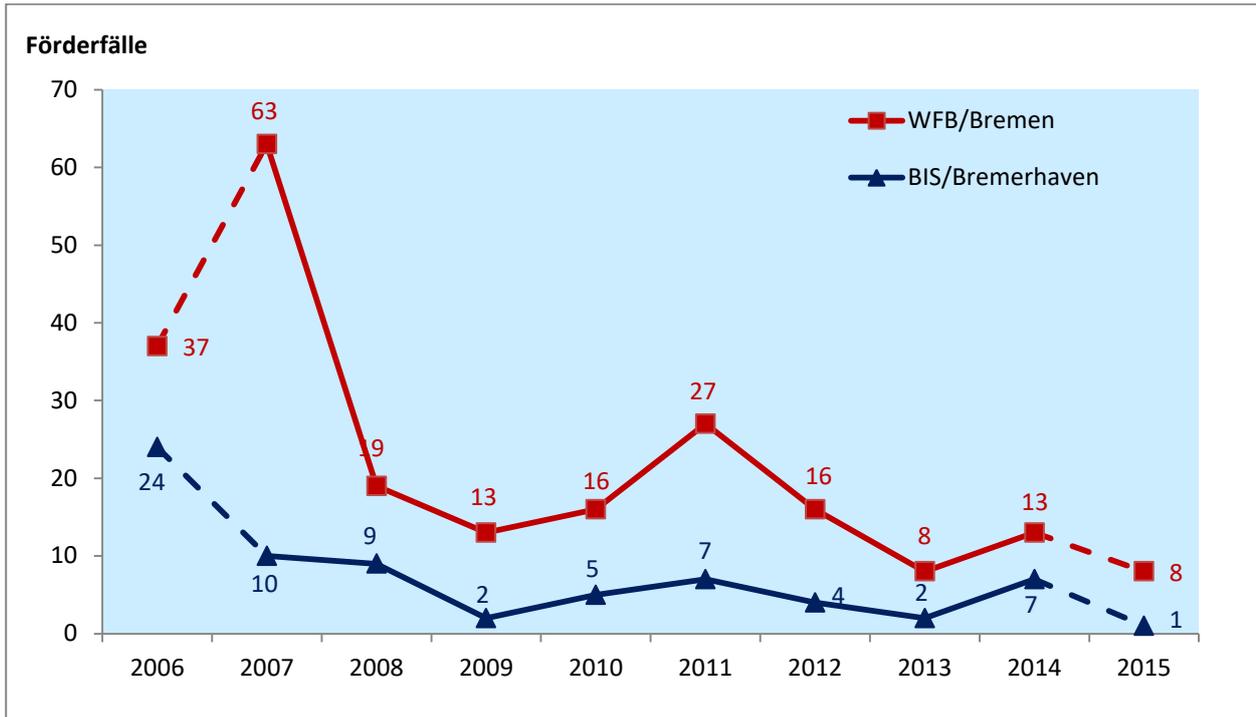


Abbildung 4: Entwicklung in der Anzahl der Förderungen in den beiden Stadtgemeinden (2006 - 2015, absolut)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beilehungsberichten (2007 – 2013) und LIP Jahresberichten (2008 – 2015)

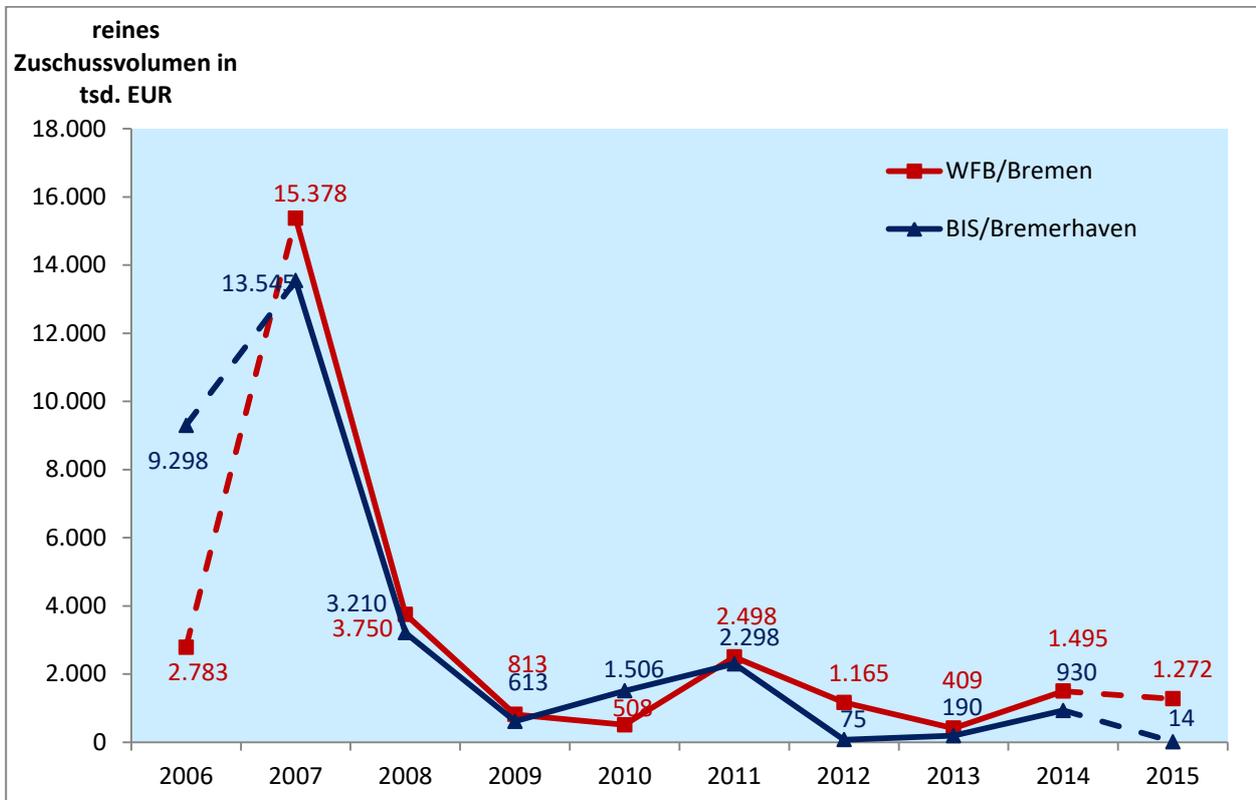


Abbildung 5: Entwicklung der Zuschussförderung in den beiden Stadtgemeinden (2006 - 2015; in tsd. EUR)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beilehungsberichten (2007 – 2013) und LIP Jahresberichten (2008 – 2015)

Einen etwas anderen Entwicklungsgang lässt sich bei der Zuschussförderung beobachten. Zwischen 2007 und 2008 erfolgte in beiden Städten ein annähernd parallel verlaufender drastischer Rückgang bei den bewilligten Finanzmitteln. Bemerkenswert ist hierbei das fast gleich hohe Förderungsniveau. Zwischen 2009 und 2011 entkoppelte sich Bremerhaven allerdings von diesem Trend und erhielt deutlich mehr Zuschüsse als die Stadt Bremen. Ab 2012 kommt hingegen die Zuschussförderung für Betriebe in Bremerhaven zum Erliegen. Dies ist vermutlich auch eine Folge der Krise in der Windenergiebranche. Infolge des Einbruchs in der Auftragslage (vgl. AGS 2014) blieben die von der Wirtschaftsförderung erwarteten Anträge zur Anschlussfinanzierung aus. Dieser Trend setzte sich auch 2014 und 2015 fort (siehe Abbildung 5).

Ebene Stadtbezirke

Deutliche Unterschiede lassen sich für den Einsatz der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den einzelnen Stadtbezirken der Stadt Bremen aufzeigen. Sowohl bei der Anzahl der Förderungen als auch bei den eingesetzten Finanzmitteln⁸ lagen die Schwerpunkte in den Stadtbezirken Ost und Mitte/Häfen. Dies schlägt sich auch bei den erfassten Investitions- und Arbeitsplatzeffekten nieder (siehe Tabelle 7 und Tabelle 8). Wesentliche Kristallisationspunkte waren hierbei die sich erfolgreich entwickelnden Gewerbegebiete Hansalinie (Stadtbezirk Ost), Überseestadt (Mitte/Häfen) sowie GVZ und Airportstadt (Süd) (vgl. Teil B).

Tabelle 8: Räumliche Verteilung der GRW/LIP Förderung nach Stadtgemeinden / Stadtbezirken (2008 – 2014)

Stadtgemeinde / Stadtbezirk	Förderung			Investition	Arbeitsplätze
	Anzahl ¹⁾	Zuschuss ²⁾	Darlehen ²⁾	Inv.-Volumen	neue DAP
	absolut	in tsd. EUR			absolut
Bremen (Stadt)	112 (74)	4.072	1.933	204.021	867
– Nord	12 (8)	605	236	19.283	55,5
– Süd	19 (13)	537	254	31.308	240,0
– West	9 (6)	267	168	9.115	40,5
– Ost	44 (30)	1.628	817	55.997	255,5
– Mitte / Häfen	28 (17)	1.035	458	88.288	275,5
Bremerhaven (Stadt)	36 (25)	2.564	1.269	165.063	766,0
Bremen Land insges.	148 (99)	6.636	3.202	369.084	1.633

1) in Klammern = Anzahl Darlehen

2) Zeitraum: 2011 – 2013; Zuschuss hier aufgrund der Datenlage inkl. ergänzender Zuschussförderung; Darlehen = Subventionswert

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2010 - 2013) und LIP Jahresberichten (2008 – 2014)

⁸ Für die räumliche Ebene der Stadtbezirke liegen erst ab 2011 vergleichbare Angaben für eine differenziertere Betrachtung der Zuschuss- und Darlehensförderung vor (insbesondere zur Einordnung der ergänzenden Zuschuss- und Bonusförderung). Von daher können in der Tabelle 8 für den Zeitraum 2008 bis 2010 für die Stadtgemeinde Bremen rd. 5,00 Mio. EUR an Zuschussförderung und 0,60 Mio. EUR an Darlehen (Subventionswert) nicht den einzelnen Stadtbezirken zugeordnet werden. Für Bremerhaven belaufen sich die hier nicht aufgeführten Finanzmittel auf 5,30 Mio. bzw. 0,75 Mio. EUR.

2.5 Investitions- und Arbeitsplatzeffekte

Die Wirkungen und Erfolge der einzelbetrieblichen Investitionsförderung werden in der Regel (von Vertretern der Wirtschaftsförderung und -politik) an den ausgelösten Investitionen und insbesondere an gesicherten und neu geschaffenen Dauerarbeitsplätzen (DAP) festgemacht.

Tabelle 9 verschafft noch einmal einen generellen Überblick über die wesentlichen Kenndaten bezüglich der Investitions- und Arbeitsplatzeffekte im Land Bremen. Im Zeitraum zwischen 2008 und 2014 konnte mit einer Zuwendung in einer Höhe von rd. 24,345 Mio. EUR⁹ ein Investitionsvolumen von 369,082 Mio. EUR ausgelöst werden. Dabei wurden etwas mehr als 1.600 DAP (davon 430 über Darlehen) neu geschaffen und rd. 5.400 Arbeitsplätze gesichert.

Tabelle 9: Investitions- und Arbeitsplatzeffekte der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Land Bremen (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges. ¹⁾
Förderungen (abs.)									
– Förderfälle	73	28	15	21	34	20	10	20	148
davon Darlehen	--	12	11	14	21	17	7	17	99
Hebelwirkung^{2, 3)}									
Zuschuss (in tsd. EUR)	28.923	6.795	716	1.594	3.049	255	130	570	13.109
– Investitionsvol. Z	191.762	107.276	5.997	15.575	47.213	1.837	1.784	9.245	188.907
– Wirkungsquote Z	6,63	15,79	8,37	9,77	15,48	7,20	13,72	16,22	14,41
Darlehen (in tsd. EUR)		n.b.	986	845	3.528	2.099	777	2.836	11.236
– Investitionsvol. D		25.844	33.613	13.527	49.103	22.204	8.310	27.576	180.177
– Wirkungsquote D		--	34,09	16,00	14,92	10,58	10,69	9,72	16,03
Arbeitsplatzeffekte									
– Neue DAP Z (abs.)	1.005	518	34	91	424	7	34	90	1.198
– Zuwendungseffizienz Z (in tsd. EUR)	28,78	13,12	21,05	17,52	7,19	36,43	3,82	6,33	10,94
– Neue DAP D (abs.)	--	77	68	44	126	58	37	25	435
– Zuwendungseffizienz D (in tds. EUR)		--	14,5	19,20	28,0	36,19	21,00	113,44	25,83

1) Zeitraum: 2008 - 2013

2) Subventionswert der Darlehen zzgl. ergänzender Zuschussförderung

3) Wirkungsquote Darlehen bezieht sich auf den Zeitraum 2009 – 2013

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH, LIP Jahresberichten (2007 – 2014)

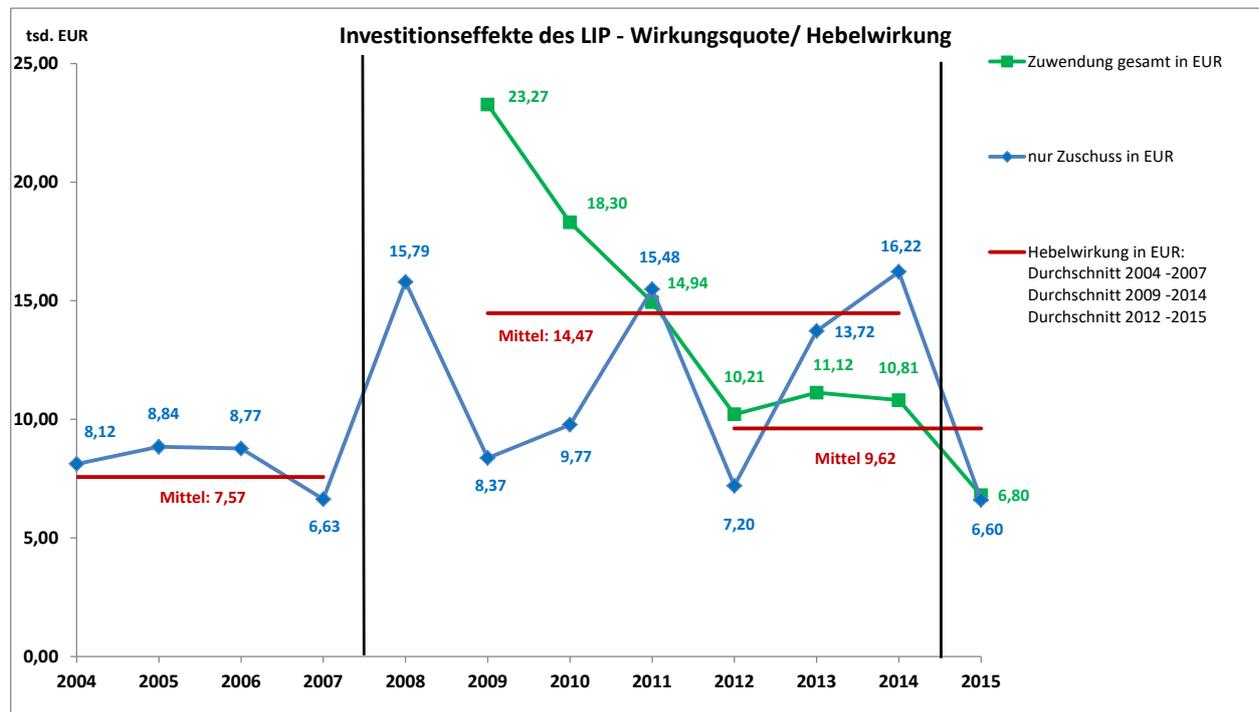
⁹ Die gesamte Zuwendungssumme setzt sich aus gewährten Zuschüssen in der Höhe von 13,109 Mio. EUR, ergänzender Zuschuss- und Bonusförderung von 6,352 Mio. EUR sowie dem Subventionswert der Darlehen von 4,884 Mio. EUR zusammen (siehe Tabelle 2).

Insgesamt betrachtet haben sich aus verschiedenen Gründen (u. a. die Umstellung auf Darlehensförderung, Wirtschafts- und Finanzkrise) seit 2008 die Bruttoeffekte der LIP-Förderung deutlich reduziert. Die bezieht sich auf die Verringerung der Förderfälle, des ausgelösten Investitionsvolumens und bei der Neuschaffung von Arbeitsplätzen. Hohe Werte bzw. Wirkungen wurden vorrangig in den Jahren erzielt, in denen noch eine vergleichsweise hohe Zuschussförderung gewährt und größere Vorhaben unterstützt wurden (2008 und 2011).

2.5.1 Investitionseffekte

Beim ausgelösten Investitionsvolumen ist die Bedeutung der Darlehensförderung parallel zur Absenkung der bewilligten Zuschüsse erheblich angestiegen. Der Anteil der Darlehensförderung am gesamten Investitionsvolumen lag im Durchschnitt des Beobachtungszeitraums bei 48,82 %. In den Jahren 2012 bis 2014 erreichte der Anteil der Darlehensförderung bei einem insgesamt geringeren Investitionsniveau inzwischen fast 82 %.

Im Vergleich zur reinen Zuschussförderung hat sich hingegen die Effizienz der LIP-Förderung seit 2008 deutlich erhöht (siehe Abbildung 6). Die Hebelwirkung, das heißt, die ausgelösten Investitionseffekte durch die Zuwendungen (Subventionswert aus Zuschuss und Darlehen) sind stark angestiegen. Mit einer durchschnittlichen Wirkungsquote von 14,47 EUR je eingesetztem EUR der LIP-Förderung konnten im Zeitraum 2008 bis 2014 doppelt so hohe Investitionseffekte erreicht werden wie in den Jahren 2004 bis 2007. Deutlich wird aber auch, dass sich seit 2012 dieser Trend wieder umkehrt. Betrachtet man nur die Jahre 2012 bis 2015, so hat sich die Hebelwirkung je eingesetzten EUR an LIP-Förderung auf 9,62 EUR reduziert.



* Datengrundlage (Subventionswert Darlehen) nur für die Jahre 2009 bis 2015 verfügbar

Abbildung 6: Hebelwirkung der LIP-Förderung im Zeitablauf (Investitionseffekte)

Quellen: Eigene Berechnungen nach SWAH LIP Jahresberichten (2005 – 2015)

2.5.2 Beschäftigungseffekte

Ein Blick auf die differenzierte Wirkung der Zuschuss- und Darlehensförderung zeigt bei der Analyse der Beschäftigungseffekte ein besonderes Bild. Die Schaffung neuer DAP (1.632) ging zwischen 2008 und 2014 zu knapp drei Vierteln auf die Zuschussförderung zurück, auch wenn sich der Anteil in den letzten Jahren verringerte. Im Bereich der Sicherung von DAP erreichten die Zuschüsse einen Anteil von knapp 36 %.¹⁰

In einem nächsten Schritt kann man die Arbeitsplatzeffekte der Zuschuss- und Darlehensförderung anhand der eingesetzten Finanzmittel (Subventionswerte) gegenüberstellen. Dabei fällt auf, dass die Darlehen geringere Beschäftigungseffekte auslösen. Im Jahr 2014 konnten beispielsweise mit einem Zuschuss in einer Höhe von 0,570 Mio. EUR 90 neue DAP geschaffen werden. Im gleichen Jahr lösten 2.836 Mio. EUR an Darlehensförderung (Subventionswert inkl. ergänzende Zuschussförderung) „nur“ die Schaffung von 25 neuen DAP aus.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nach dem LIP 2011 (Pkt. II. 6.1.4) bei Darlehensfällen die DAP nur um mindestens einen Arbeitsplatz erhöht werden müssen. Im Rahmen der GRW-Fördergebietskulisse ist hingegen bei der Zuschussförderung eine Erhöhung der bestehenden DAP um mindestens 15 % verpflichtend.

Angesichts der seit 2012 anhaltenden Krise und dem einhergehenden Arbeitsplatzabbau in der geförderten Windenergiebranche (Offshore) ist zudem fraglich, ob die Angaben zur Höhe der neu geschaffenen DAP so noch belastbar sind. Die WeserWind GmbH, die erheblich von der Investitionsförderung profitierte (siehe Kap. 2.6),¹¹ musste Anfang 2015 Insolvenz anmelden und zum 1. April 2015 den Betrieb einstellen.

Zur Einbettung der Beschäftigungseffekte durch die LIP-Förderung empfiehlt sich ein Abgleich mit der gesamten Anzahl an neu geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen im Land Bremen und seinen beiden Stadtgemeinden (siehe Abbildung 7). Dabei dürften insbesondere in Bremerhaven die mit LIP-geförderten neuen Arbeitsplätzen am Zuwachs der Beschäftigung einen vergleichsweise hohen Anteil erreichen (LIP: 766 neue DAP). Diese Anteile dürften noch höher liegen, da die im LIP vorgegebenen Arbeitsplatzeffekte laut der durchgeführten Erfolgskontrollen um das zwei bis dreifache übertroffen werden (siehe Kap. 2.5.4)

¹⁰ 1.944 gesicherte Arbeitsplätze von insgesamt 5.398.

¹¹ LIP-Förderung in einer Höhe von knapp zwei Mio. EUR alleine im Zeitraum 2008 – 2010.

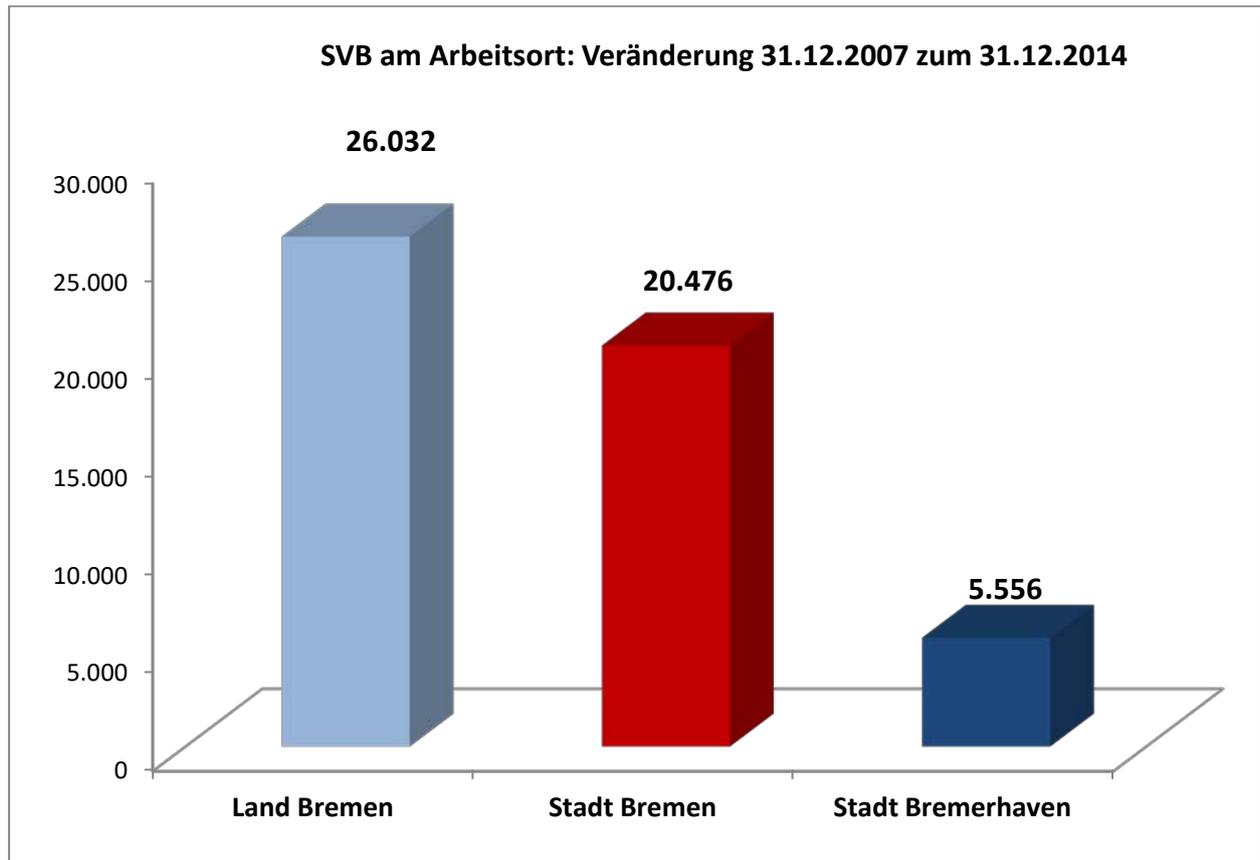


Abbildung 7: Zuwachs an Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsplatz) im Land Bremen (Veränderung 31.12.2007 zu 31.12.2014)

* Aufgrund der Revision der Beschäftigtenstatistik der BA ist die Darstellung einer Zeitreihe der SVB zwischen 2007 und 2014 mit Daten des Statistischen Landesamtes, die bis einschließlich dem Jahr 2013 den Stand vor der Revision wiedergeben, nur mit Verzerrungen möglich. Die hier für das Land Bremen berechneten Zuwächse der SVB fallen höher aus, als sie eigentlich waren.

Quelle: Eigene Berechnung nach StaLa Bremen (iaw 2016)

Auch bei der Beschäftigung konnte im Beobachtungszeitraum die Effizienz der LIP-Förderung deutlich gesteigert werden (Zuschuss- bzw. Zuwendungseffizienz). Pro geschaffenen Arbeitsplatz mussten zwischen 2009 und 2014 mit 16.800 EUR knapp 18.400 EUR weniger investiert werden als im vorherigen Bezugsraum 2004 bis 2007 (siehe Tabelle 10). Allerdings zeigt sich auch hier bei der Erfassung des Zeitraums 2012 bis 2015 eine deutliche Verringerung in der Zuwendungseffizienz.

Tabelle 10: Zuwendungseffizienz der LIP-Förderung (Kosten in EUR pro neu geschaffenen Arbeitsplatz)

Zeitraum	Zuwendung gesamt	Darlehen
2004 - 2007	34.800	--
2009 - 2014	16.800	31.400
2012 - 2015	32.000	54.840

Quellen: Eigene Berechnungen nach SWAH LIP Jahresberichten (2005 – 2015)

Bonusförderungen

Sowohl bei der Zuschuss- als auch bei der Darlehensförderung wird zusätzlich ein Bonus (5.000,00 EUR als Zuschuss) gewährt, wenn neue Frauenarbeitsplätze und/oder neue Ausbildungsplätze geschaffen werden.

Tabelle 10 verdeutlicht, dass diese Bonusförderung in der Vergangenheit kaum zum Tragen gekommen ist bzw. von den Betrieben kaum angenommen wurde. Die Förderung von 20 neu geschaffenen Frauen-Arbeitsplätzen entspricht einem Anteil von 0,01 % an der Gesamtzahl an den im Rahmen der LIP-Förderung geschaffenen neuen DAP. Kaum besser erscheint die Anzahl von 52 neu geschaffenen Ausbildungsplätzen im Zeitraum von sieben Jahren.

Hier stellt sich automatisch die Frage nach den Ursachen für die geringe Inanspruchnahme. Eine Erklärung für die geringe Auslastung der Bonusförderung für neue Frauenarbeitsplätze könnte der hohe Schwellwert bzgl. der Erhöhung der Frauenarbeitsplätze sein. Die Bonusförderung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn der Anteil der Frauenarbeitsplätze an allen DAP eines geförderten Betriebs um mindestens fünf Prozent erhöht wird. Insbesondere in mittleren und großen Betrieben erschwert dies eine Anwendung der Bonusförderung. Ein weiteres wesentliches Hemmnis erschließt sich aus der fehlenden Möglichkeit die Bonusförderung on top zur einzelbetrieblichen Förderung auszuzahlen. Schöpft das Unternehmen seine finanziellen Fördermöglichkeiten aus, ist keine zusätzliche Bonusförderung mehr möglich. Im neuen LIP 2014 (Neufassung 07/2015) wurde hierauf reagiert und die Förderung angepasst.

Bezogen auf die Anwendung der Bonusförderung für neue Ausbildungsplätze bleiben weitere Fragen nach der Ursache für die geringe betriebliche Inanspruchnahme offen: Ist das Programm mit seinen Förderstrukturen suboptimal aufgestellt, fehlen die richtigen Anreize, ist der Bonus zu gering, ist den Betrieben diese Förderung überhaupt bekannt und wird in der Beratung überhaupt auf diese Möglichkeiten hingewiesen?

Tabelle 11: Bonusförderung im Rahmen GRW/LIP für die Schaffung von Frauenarbeits- und Ausbildungsplätzen (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges. ¹⁾
Frauen-Arbeitsplätze									
– Förderungen ²⁾	3	3 (2)	1 (0)	3 (2)	0	0	1 (1)	3 (2)	11 (7)
– geförderte DAP ²⁾	3	5	1	7	0	0	1	6,5	20,5
– Zuschussvolum. ³⁾	15	25	5	25	0	0	5	30	90
Ausbildungsplätze									
– Förderungen ²⁾	22	12 (6)	2 (1)	5 (3)	4 (3)	2 (1)	3 (1)	5 (4)	33 (19)
– Geförderte AP ²⁾	33	23	3	5	6	4	5	6	52
– Zuschussvolum. ³⁾	160	115	15	25	30	2	15	30	232

1) Zeitraum: 2008 - 2014

2) absolut; in Klammern = Anzahl der Darlehensfälle

3) in tsd. EUR

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH LIP Jahresberichten (2007 – 2014)

2.5.3 Unternehmensgröße und Branchen

Unternehmensgröße

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung großer und sehr großer Unternehmen löste deutliche Investitions- und Beschäftigungseffekte aus (siehe Tabelle 4). Die Förderung von 23 größeren Betrieben (2008 – 2014) hatte ein Investitionsvolumen von 156,159 Mio. EUR sowie die Schaffung von 1.006 neuen DAP zur Folge. Das entsprach einem Anteil von 42,3 % bei den Investitionen und von 61,4 % bei den neuen Arbeitsplätzen.

Ein Großteil dieser Effekte beruht auf der vergleichsweise hohen Zuschussförderung in den Jahren 2008 und 2011, die insbesondere großen Unternehmen in Bremerhaven zugutekam. Demgegenüber lässt sich bei den KMU im Zeitablauf eine sehr viel ausgeglichene Entfaltung der Investitions- und Arbeitsplatzeffekte beobachten. Dies beruht auch auf einer stärkeren Inanspruchnahme der Darlehensförderung (siehe Tabelle 4).

Wirtschaftssektoren und Branchen

Bei den betrachteten Wirtschaftssektoren sind die Investitions- und Beschäftigungseffekte mehrheitlich beim Produzierenden Gewerbe zu verorten. Mit einem Anteil von 62 bzw. 64 % liegen die Wirkungen deutlich über denen im Dienstleistungsbereich (siehe Tabelle 5).

Nach Wirtschaftszweigen bzw. Branchen differenziert ragen bei der Analyse der Anzahl an Förderfällen drei Branchen heraus: „Groß- und Einzelhandel“, „Metallerzeugung“ und „Maschinenbau“ (siehe Kap. 2.3, Tabelle 6). Diesen Stellenwert können die drei Branchen beim Vergleich des ausgelösten Investitionsvolumens und an neu geschaffenen Arbeitsplätzen nicht halten. Ihr Anteil schrumpfte von rd. 50 % (Förderfälle) auf 32,6 % beim Investitionsvolumen und auf 25,6 % bei den neu geschaffenen DAP.

Die vergleichsweise wenigen Großvorhaben im Bereich Windenergie haben im Beobachtungszeitraum deutlich höhere Investitions- und Beschäftigungseffekte ausgelöst (siehe Tabelle 12).

Inwieweit diese Effekte längerfristig Bestand haben, bleibt angesichts der anhaltenden Absatzkrise in der Offshore-Windenergie (seit 2012) fraglich. Die daraus resultierende Unterauslastung an Produktionskapazitäten mündete in den Jahren 2013/2014 in einem drastischen Abbau an Arbeitsplätzen (Zeit-/Leiharbeit, fest angestellte Arbeitskräfte). Nach Auskunft der BIS (AGS 2014, S. 24) hat sich in den damals fünf größten Offshore-Industriebetrieben¹² die Zahl der Arbeitskräfte (inkl. Leiharbeit) zwischen Januar 2013 und 2014 von 2.540 auf 1.982 reduziert.¹³ Seitdem ist der Arbeitsplatzabbau u. a. durch die Betriebseinstellung der WeserWind GmbH weiter vorangeschritten. Vermutlich dürfte es sich hierbei auch um DAP handeln, die u. a. bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in die fünfjährige Zweckbindungsfrist verankert sind oder waren. Im Frühsommer 2016 waren etwas mehr als 1.000 Arbeitsplätze in den drei großen verbliebenen Windenergieunternehmen vorhanden. Insgesamt ist der Bereich bzw. das Cluster Windenergie angesichts der hohen politischen Einflussnahme (u. a. Novellierungen des EEG) mit vielen Unsicherheiten behaftet und in einem hohen Maße von Förderungen (LIP, FEI, PFAU) abhängig.

¹² Areva Wind GmbH (jetzt das Joint Venture ADWEN GmbH), SENVION SE (REPower Systems AG; Power Blades GmbH), WeserWind GmbH (hat Anfang 2015 Insolvenz angemeldet und zum 1. April 2015 den Betrieb eingestellt), Deutsche WindGuard Engineering GmbH.

¹³ „Zu Hochzeiten konnten in Bremerhavender Offshore-Windbranche 4.000 unmittelbare und mittelbare Arbeitsplätze zugeschrieben werden, heute sind es immer noch 2.500. Rund 1.000 von ihnen sind direkt in Windenergieunternehmen beschäftigt (...).“ BAM Nr. 4 2016, S. 11.

Tabelle 12: Arbeitsplatz- und Investitionseffekte ausgesuchter Branchen

	2007	2008	2009	2010 ¹⁾	2011 ²⁾	2012	2013	2014	insges. ³⁾
Groß- & Versandhandel (WZ-Nr. 46/47)									
– Förderfälle	9	7	4	3	7	6	3	4	34 (25)
– Investitionsvol. ⁴⁾	26.528	24.574	6.945	5.065	11.483	8.882	2.348	6.013	65.310 (42.055)
– neue DAP	90	38	25	3	22,5	14,5	14,5	34	151,5 (72)
Metallverarbeitung (WZ Nr. 26/27)									
– Förderfälle	16	4	4	5	4	6	1	1	25 (13)
– Investitionsvol. ⁴⁾	19.387	8.446	7.345	3.430	6.457	5.879	900	280	32.737 (17.302)
– Neue DAP	74	53	21	4	2	31	1	2	135 (55)
Maschinenbau (WZ Nr. 28)									
– Förderfälle	8	0	2	5	3	3	2	2	15 (13)
– Investitionsvol. ⁴⁾	6.881	0	6.588	n.b.	3.800	3.346	4.666	3.950	22.350 (16.926)
– neue DAP	21	0	21	24,5	9	6	21	49,5	131 (69,5)
Windenergie (u. a. WZ-Nr. 27 1101)									
– Förderfälle	5	2	0	1	2	0	0	0	5
– Investitionsvol. ⁴⁾	84.092	41.627	0	14.500	35.139	0	0	0	91.266
– Neue DAP	516	143	0	80	336	0	0	0	559
Land Bremen gesamt									
– Investitionsvol. ⁴⁾	191.75 2	133.12 0	39.610	29.102	96.316	24.041	10.094	36.821	369.086 (180.177)
– Neue DAP	1.005	595	102	134,5	550	65	71	90	1.633 (398)

1) Angaben für die Metallverarbeitung inkl. Fahrzeugbau (D), Maschinenbau (Z) sowie für den Maschinenbau inkl. Medizintechnik, elektronische und optische Erzeugnisse (D)

2) Angaben für Metallverarbeitung inkl. Maschinenbau (Investitionsvolumen und DAP)

3) Zeitraum: 2008 bis 2013; in Klammer = Angaben zu Darlehen

4) Investitionsvolumen in tsd. EUR; ab 2008 ausgelöst durch Zuschuss- und Darlehensförderung

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach SWAH LIP Jahresberichten (2007 – 2014)

Weitere Träger für Arbeitplatzeffekte ist die Branche Telekommunikation, IT-Dienstleistungen (WZ Nr. 58-63). So wurde z. B. die KiKxxl GmbH gefördert, die 2008 eine neue Niederlassung in der Airport-Stadt mit 200 DAP eröffnete. Die Zahl der Arbeitsplätze wurde bis 2015 auf 400 aufgestockt („Team 400“).¹⁴

Das LIP dient nicht originär der Unterstützung von einzelnen Sektoren oder Innovationsclustern. Indirekt kommt es allerdings im Zuge einer „nachlaufenden Förderung“ zu einer Unterstützung von Branchen, die im besonderen Fokus der Wirtschaftspolitik, der Wirtschaftsförderer und Gebietsmanager der Gewerbegebiete stehen. Für Bremen lassen sich beispielsweise gewisse Förderzyklen aufzeigen, in denen verstärkt spezifische Branchen im Fokus der Förderung standen: Kommunikationsdienstler (z. B. Call Center), der Bereich Tourismus (u. a. Hotels) und eben die Windenergie (seit Mitte der 2000er).

¹⁴ Eine gewerbliche Investitionsförderung erfolgte im Rahmen des LIP im Jahr 2008 für die Errichtung einer neuen Betriebsstätte (= 100.000 EUR, SWH 2010a). In den Jahren 2010 und 2011 folgten weiteren Förderungen in einer Höhe von rd. 180.000 EUR (SFF 2010 und 2012).

2.5.4 Erfolgskontrolle

Ergebnisse der fünfjährigen Zweckbindungsfrist (2004 – 2006)

Mit dem LIP Jahresbericht 2012 konnten erstmals auf Grundlage vorliegender Statistiken die Arbeitsplatzeffekte der Investitionsförderung nach Ablauf der fünfjährigen Zweckbindungsfrist berechnet werden. Entsprechende Daten liegen nun für die Jahre 2004 bis 2006 vor, die auf Grundlage des LIP 2000 gefördert wurden.

Anhand von 125 geprüften Förderfällen kann eine positive Bilanz gezogen werden. Im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung wurde im Betrachtungszeitraum 2004 - 2006 die Schaffung von insgesamt 493,5 DAP festgeschrieben. Nach Prüfung der Verwendungsnachweise wurden bereits 1.288,5 DAP geschaffen und fünf Jahre nach Abschluss der Investitionsmaßnahmen (Zweckbindungsfrist) waren es sogar 2.977 DAP. Damit konnten die vorgegebenen Arbeitsplatzeffekte um Sechsfache übertroffen werden.

Ergebnisse der Prüfung der Verwendungsnachweise (2007/2008 – 2012)

Im Zuge der abgeschlossenen und mit Verwendungsnachweis geprüften Förderfälle (77) für den Zeitraum 2008 bis 2012 wird diese positive Einschätzung bestätigt (siehe Tabelle 13). Die in den Bewilligungen festgeschriebenen Arbeitsplatzziele (758) wurden mit insgesamt 1.659 tatsächlich neu geschaffenen DAP um das Doppelte übertroffen. Dabei muss man davon ausgehen, dass alle Beteiligten bewusst eine eher geringe Anzahl an neu zu schaffenden DAP festgelegt haben. Es gilt das Risiko eine Nichteinhaltung und damit einer Rückzahlung der ausgezahlten Fördermittel zu vermeiden.

Deutliche Träger des Beschäftigungszuwachses waren bis 2011 Betriebe in Bremerhaven, die eine zuschussbasierte Förderung erhalten haben.

Tabelle 13: Erfolgskontrolle LIP nach geprüften Verwendungsnachweisen¹⁾

	Bremen	Bremerhaven	Land Bremen
2007			
– Geprüfte Förderfälle	54	7	61
– SOLL DAP	311,5	129,5	441,0
– IST DAP	525,0	168,0	693,0
2008			
– Geprüfte Förderfälle	12 (2)	5 (2)	17 (4)
– SOLL DAP	127,0 (6)	182,0 (15)	309,0 (21)
– IST DAP	195,5 (12,5)	246,5 (17)	442,0 (29,5)
2009			
– Geprüfte Förderfälle	12 (9)	1 (0)	13 (9)
– SOLL DAP	66,5 (47)	15,0 (0)	81,5 (47)
– IST DAP	161,5 (137)	15,5 (0)	177,0 (137)
2010			
– Geprüfte Förderfälle	16 (11)	5 (3)	21 (14)
– SOLL DAP	24,5 (23,5)	88,0 (6)	112,5 (29,5)
– IST DAP	34,0 (27,0)	320,5 (16,5)	354,5 (43,5)
2011			
– Geprüfte Förderfälle	21 (14)	5 (3)	26 (17)
– SOLL DAP	141 (98)	62 (21)	203 (119)
– IST DAP	274,5 (182,5)	290 (41,5)	558,5 (224)
2012			
– Geprüfte Förderfälle	16 (13)	2 (2)	18 (14)
– SOLL DAP	41,5 (34,5)	11 (11)	52,5 (45,5)
– IST DAP	105 (97,5)	22 (22)	127 (119,5)
2008 - 2012			
– Geprüfte Förderfälle	77 (49)	18 (10)	95 (58)
– SOLL DAP	499,5 (209)	358 (53)	758,5 (262)
– IST DAP	770,5 (456,5)	894,5 (87)	1.659 (553,5)

1) in Klammern = Angaben zu Darlehensfällen

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH LIP Jahresberichten (2010 – 2015)

2.6 Geförderte Unternehmen (TOP-Listen)

Eine Analyse der begünstigten Betriebe im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung lässt sich aus zwei zentralen Berichten des Landes Bremen herausarbeiten: Dem jährlichen „Zuwendungsbericht für institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen“ der Bremer Senatorin für Finanzen (2009 – 2013) und dem „Verzeichnis der Begünstigten des Bremer EFRE-Programms 2007 - 2013 (Stand: 31.12.2014)“ der EFRE Verwaltungsbehörde im Wirtschaftsressort (SWAH 2015b).

Von besonderer Relevanz sind hierbei die Auflistung der Unternehmen nach der Höhe der gewährten Fördermittel sowie deren Zuordnung nach Stadtgemeinden und -bezirken.

EFRE 2007 bis 2014

Das Bremer EFRE OP umfasste in der ersten Prioritätsachse den Förderbereich 1.4 „Betriebliche Investitionsförderung“. Der Förderbereich (FB) zielte auf die Neuschaffung bzw. Sicherung von wettbewerbsfähigen Dauerarbeitsplätzen, auf die Stärkung und Weiterentwicklung von KMU sowie auf eine erhöhte Diversifizierung in der Wirtschaftsstruktur (Nischwitz 2012). Das zentrale Instrument zur Umsetzung war das LIP.

Im Zeitraum zwischen 2007 und 2014 wurden in diesem Förderbereich 74 Unternehmen im Rahmen des LIP durch Finanzmittel des EFRE (Zuschuss) gefördert. An den insgesamt 17,549 Mio. EUR Projektfördermitteln (gesamte öffentliche Beteiligung) war EFRE zu 75 % beteiligt (siehe Tabelle 14).

Auf die Stadtgemeinde Bremerhaven entfiel – trotz einer geringen Anzahl an Förderfällen (acht) – bei allen öffentlichen Fördermitteln ein Anteil von 47 % und bei den EFRE-Mitteln von knapp 40 %.

Tabelle 14 listet die Top 10 Unternehmen auf, die von EFRE im Rahmen des FB 1.4 begünstigt wurden. Diese Unternehmen konnten 67,2 % der vergebenen Finanzmittel im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf sich vereinigen. Unter den TOP 5 sind drei Unternehmen aus Bremerhaven. Mit zusammen 7,19 Mio. EUR an Fördermitteln erreichten sie einen Anteil von 41 %. Die Plätze 1 und 2 nehmen zwei führende Offshore-Windenergie-Unternehmen mit Standort in Bremerhaven ein. Auf sie entfiel etwas mehr als ein Drittel aller vergebenen EFRE-Fördermittel.

Tabelle 14: Top10 Einzelbetriebliche Förderung nach LIP im EFRE (2007 – 2014)

Nr.	Name des Unternehmens	Stadtbezirk / Ortsteil	Projektförderung ¹⁾ öffentlich Beteiligung (davon EFRE) in EUR	Zeitraum
1	Power Blades GmbH (jetzt Servion SE)	BHV	4.378.256 (3.243.192)	2007-2013
2	AREVA Wind GmbH (jetzt ADWEN GmbH)	BHV	1.579.450 (1.184.588)	2011
3	Kieserling Spedition + Logistik GmbH	Süd / Woltmersh.	1.250.000 (937.500)	2007-2008
4	COMET Feuerwerk GmbH	BHV	1.236.000 (927.000)	2008-2010
5	Friedrich Benien GmbH & Co. KG	Ost / Hemelingen	815.000 (611.250)	2007-2009
6	Domeyer GmbH & Co. KG	Mitte / Überseestadt	755.000 (566.250)	2007-2009
7	Jürgen Klose Industrietechnik GmbH	West / Walle	505.000 (378.750)	2007-2009
8	Mager & Wedemeyer Werkzeugmaschinen GmbH	Ost / Hemelingen	500.000 (375.000)	2007-2009
9	VACUTECH Hochvakuum- & Präzisionstechnik GmbH	Süd / Neustadt	400.000 (300.000)	2009-2012
10	FERRIT Blechservice GmbH & Co. KG	Süd / Neustadt	375.000 (281.250)	2007-2008
	Summe Top 10		11.793.706 (8.804.780)	2007 - 2014
	Summe aller Projekte/Betriebe (74)		17.548.063 (13.085.548)	2007 - 2014

1) öffentliche Beteiligung gesamt (EFRE, Landes und Bundesmittel); in Klammern = nur EFRE-Mittel

Quellen: Eigene Auswertung aus SWAH Begünstigtenverzeichnis (2015b) und SWAH (2014c)

GRW/LIP Förderung – Zuwendungsberichte 2009 bis 2013

Aus den Zuwendungsberichten der Senatorin für Finanzen (SFF) lassen sich ab dem Bericht für das Jahr 2009 u. a. für das LIP alle Unternehmen herausfiltern, die Zuwendungen bzw. Projektförderungen erhalten haben.¹⁵ Mit dem Bericht 2011 ist auch eine Differenzierung zwischen der Vergabe von Landes- und Drittmitteln (EFRE, GRW) möglich. Vor diesem Hintergrund wurden die vorliegenden Berichte und EXCEL-Tabellen in zwei Zeitabschnitte aufgeteilt, für die spezifische Informationen vorliegen: 2009 bis 2010 und 2011 bis 2013. Die Übersichten bündeln für die Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen die jeweils fünf zuwendungsstärksten Unternehmen.

¹⁵ Zusätzlich liegt noch seitens des SWH (2010a) ein Verzeichnis der Begünstigten für LIP für die Jahre 2007 bis 2009 vor.

Zeitraum 2009 bis 2010

Tabelle 14 unterstreicht neben dem vergleichsweise hohen Fördermittelanteil für Unternehmen in Bremerhaven (insgesamt und pro Betrieb) die herausragende Bedeutung der Windenergiebranche. Drei Unternehmen (2 x Senvion SE und Deutsche Windtechnik AG) besetzen die ersten drei Plätze, was den Umfang der Zuwendungsmittel betrifft. Mit zusammen 4,637 Mio. EUR an Investitionsbeihilfen konnten sie fast 49 % aller von 2009 bis 2010 vergebenen Finanzmittel auf sich vereinigen.

Tabelle 15: Top-Liste Einzelbetriebliche Investitionsförderung GRW/LIP im Land Bremen (2009 und 2010)

Nr.	Name des Unternehmens	Stadtbezirk, Ortsteil	Projektförderung Zuwendung in €	Zeitraum
1.	REPower Systems AG (jetzt Senvion SE)	BHV	2.242.113	2009-2010
2.	Power Blades GmbH (Senvion SE)	BHV	967.581	2009-2010
3.	Hotel Betriebsgesellschaft BHV GmbH	BHV	757.714	2009
4.	SLG Schnelltrans Logistik GmbH & Co. KG	BHV	479.736	2009
5.	Comet Feuerwerk	BHV	309.000	2009-2010
	Top 5 Bremerhaben zusammen		4.756.144	2009-2010
	Bremerhaven, Stadt gesamt 13 Zuwendungsempfänger / Betriebe		5.453.053	2009-2010
1.	Deutsche Windtechnik AG	Mitte / Häfen	1.427.724	2009-2010
2.	Atlantic Grand Hotel Bremen GmbH ^{1) 2)}	Mitte	937.499	2009-2010
3.	PCG Packing Center GVZ-Bremen GmbH ³⁾	Mitte / Häfen	375.000	2009
4.	Terminic GmbH	Ost / Hemelingen	286.200	2009
5.	Domeyer GmbH & Co. KG ⁴⁾	Mitte / Häfen	110.000	2009
	Top 5 Bremen, Stadt zusammen		3.136.432	2009-2010
	Bremen, Stadt gesamt 46 Zuwendungsempfänger / Betriebe		4.119.301	2009-2010
	Bremen Land insgesamt 59 Zuwendungsempfänger / Betriebe		9.572.355	2009-2010

1) 2008 - 2010: insges. 1,875 Mio. EUR;

2) Nach der Förderung des Atlantik Grand Hotels wurden im LIP die Förderkonditionen geändert, so dass seitdem keine Hotels mehr gefördert werden

3) 2008 - 2009: insges. 750.000 EUR

4) 2007 - 2009: insges. 755.000 EUR

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SFF Zuwendungsberichten (2009 und 2010) und SWH Begünstigtenverzeichnis (2010a)

Zeitraum 2011 bis 2013

Für die Jahre 2011 bis 2013 verstärkt sich der Trend zugunsten der Stadtgemeinde Bremerhaven und der Offshore-Windenergiebranche. Bremerhaven konnte in diesem Zeitraum von zwei Dritteln aller Zuwendungen der einzelbetrieblichen Förderung profitieren, die sich allerdings nur auf einem Fünftel der Unternehmen aufteilte (siehe Tabelle 16). Die Offshore-Windenergiebranche in Bremerhaven (Senvion SE, Areva Wind/ ADWEN, WeserWind) erhielt mit insgesamt 5,635 Mio. EUR rd. 55 % aller Zuwendungen.

Tabelle 16: Top-Liste Einzelbetriebliche Investitionsförderung GRW/LIP im Land Bremen (2011 – 2013)

Nr.	Name des Unternehmens	Stadtbezirk, Ortsteil	Projektförderung Zuwendung (in EUR)	Mittel- geber ¹⁾	Zeitraum
1.	AREVA Wind GmbH (jetzt ADWEN GmbH)	BHV	2.232.722	LM & DM	2011-13
2.	REPower Systems AG (Senvion SE)	BHV	1.793.619	LM	2011-12
3.	WeserWind GmbH Offshore Construction Georgsmarienhütte ³⁾	BHV	1.154.970	LM & DM	2011-12
4.	ATIS GmbH	BHV	860.000	LM & DM	2011-12
5.	Power Blades GmbH (Senvion SE)	BHV	453.932	LM & DM	2013
	Top 5 Bremerhaven zusammen		6.495.243	1 x LM²⁾	
	Bremerhaven, insgesamt 12 Zuwendungsempfänger / Betriebe		6.823.580	6 x LM²⁾	
1.	AES Aircraft Elektro/Elektronik System GmbH	Süd / Neustadt	215.301	LM & DM	2011-13
2	Bootswerft Winkler GmbH & Co. KG	Nord / Burglesum	198.436	LM & DM	2012-13
3	REETEC GmbH Regenerative Energie- und Elektrotechnik	Mitte / Häfen	180.000	LM & DM	2012
4	Schulz Systemtechnik GmbH	Ost / Hemelingen	180.000	LM & DM	2011-21
5	GOP Variete Bremen GmbH & Co. KG	Mitte / Häfen	180.000	LM	2013
	Top 5 Bremen, Stadt zusammen		953.737	1 x LM²⁾	
	Bremen, Stadt gesamt 49 Zuwendungsempfänger / Betriebe		3.487.917	7 x LM²⁾	
	Bremen Land Summe 61 Zuwendungsempfänger / Betriebe		10.311.497	13 x LM²⁾	

1) Herkunft der Finanzmittel: Landesmittel (LM) und Drittmittel von EU und Bund (DM)

2) davon ausschließliche Förderung durch Landesmittel (ohne DM)

3) zzgl. eines LIP Zuschusses von 800.000 EUR in 2008

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SFF Zuwendungsberichten (2011 – 2013)

2.7 Fazit und Ausblick – LIP Förderung

Mit der Novellierung des Landesinvestitionsförderprogramms im Jahr 2008 hat das Land Bremen in der gewerblichen Investitionsförderung tiefgreifende Veränderungen eingeleitet. Dies bezieht sich nicht nur auf die Veränderung in den Fördermodalitäten wie der Umstellung der Zuwendung auf eine Darlehensbasis oder die Verknüpfung der Förderung an neu zu schaffende Dauerarbeitsplätze. Die gezielte Absenkung der Förderintensität bewirkte sowohl einen erheblichen Rückgang an Förderfällen als auch eine Verschiebung der Förderung bei den Zielgruppen (Unternehmensgrößenklassen). Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein breites Spektrum an Rahmensetzungen und -bedingungen die Absenkung mit beeinflusst haben.

Zunächst konnte mit der Verringerung der Förderintensität das Ziel einer weitreichenden Entlastung des Bremer Haushaltes eindrucksvoll erreicht werden. Von einem Spitzenwert im Jahr 2007 von fast 29 Mio. EUR an bewilligten haushaltsrelevanten Finanzmitteln blieben 2014 nur noch 2,245 Mio. EUR.¹⁶ Die Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis scheint geglückt, da inzwischen über 80 % der Förderfälle über Darlehen vergeben werden. Auch die Effizienz der Förderung ist gemessen an den ausgelösten Investitions- und Beschäftigungseffekten (Hebelwirkung und Zuwendungseffizienz) deutlich erhöht worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach 2008 drei Viertel der neu geschaffenen Arbeitsplätze (1.324 von 1.633 DAP) weiterhin auf der Zuschussförderung basieren. Dies schlägt sich auch gegenüber der Darlehensförderung in einer fast doppelt so hohen Zuwendungseffizienz nieder.

Allerdings hat sich nach 2012 die Effizienz der LIP-Förderung bei den generierten Investitionen (Wirkungsquote/Hebelwirkung) und der Beschäftigung (Zuwendungseffizienz) wieder deutlich verringert.

Angesichts des drastischen Rückgangs an Förderfällen hat das Land allerdings ein wesentliches Instrument zur Initiierung von Investitionen und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen „geschwächt“. Die sogenannten Bruttoeffekte der Förderung wie die absolute Anzahl an geförderten Unternehmen, geschaffenen Arbeitsplätzen und das induzierte Investitionsvolumen haben sich kontinuierlich reduziert.

Eine breitere Umsetzung von Kriterien guter Arbeit in der gewerblichen Förderung findet angesichts der geringen Fallzahlen kaum einen Resonanzboden. Auch die Bonusförderung von Frauen- und Ausbildungsplätzen konnte bislang nur eine sehr geringe Wirkung entfalten.

Die in den LIP Jahresberichten dokumentierte Erfolgskontrolle weist bei den Beschäftigungszielen auf eine durchweg positive Bilanz. Dies dürfte auch das Ergebnis einer strategisch vorsichtigen bzw. konservativen Festlegung bei den LIP-Bewilligungsbescheiden sein.

Darüber hinaus hat sich die Reichweite und Zielgruppe der LIP-Förderung seit 2008 deutlich verändert. Der Anteil von Kleinst- und Kleinunternehmen an den Bewilligungen, die nun vorrangig über Darlehen erfolgten, verringerte sich. Demgegenüber konnten größere Unternehmen ihre Position halten und weiterhin von der Zuschussförderung profitieren. Große und sehr große Unternehmen trugen allerdings auch so zu 42,3 % am ausgelösten Investitionsvolumen und zu knapp 62 % an der Schaffung neuer DAP bei. Dabei wurden insbesondere Unternehmen aus den Innovationsclustern des Landes Bremen gefördert, wie der Windenergiebranche.

Räumlich konzentrierte sich die Zuschussförderung auf die Stadtgemeinde Bremerhaven (GRW C-Fördergebietskulisse). Elf Förderfälle konnten 56,5 % aller Zuschussmittel auf sich vereinigen. Anhand des EFRE-Begünstigtenverzeichnisses und der Zuwendungsberichte des Finanzressorts lässt sich der

¹⁶ Davon sind 0,570 Mio EUR Zuschuss und 1,855 Mio EUR ergänzende Zuschuss- und Bonusförderung im Rahmen der Darlehenvergabe (Kombilösung).

hohe Fördermitteleinsatz zugunsten der Windenergiebranche bis 2012 nachzeichnen. In der vergangenen Absatzkrise (siehe Insolvenz und Betriebseinstellung von WeserWind in 2015) dürfte ein Teil der geförderten Investitionen sich als wenig erfolgreich erwiesen haben. Ein nicht unerheblicher Teil der neu geschaffenen (z. T. prekären) Arbeitsplätze wurde wieder abgebaut.

Entwicklung seit 2015

Angaben zum Stand der Bewilligungen in LIP 2015 (neun Förderfälle; 18 neue DAP) weisen auf eine konstant niedrige Attraktivität und damit auch auf ein geringes Aktivierungspotenzial von LIP für die Generierung von Investitionen und Arbeitsplätzen hin.

Die Rahmenbedingungen für Investitionstätigkeiten haben sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert. Angesichts der anhaltend günstigen Marktkonditionen für Fremdfinanzierung bleibt der Spielraum für Zinsverbilligungen in der Wirtschaftsförderung eher gering. Ein finanzieller Anreiz für eine Beantragung von Darlehen im Rahmen des LIP ist daher seitens der Unternehmen kaum gegeben.

Mit dem von der EU-Kommission am 02.12.2014 genehmigten EFRE OP Bremen, dem neuen Koordinierungsrahmen GRW (2014, 2015) und dem neuen LIP 2014 gibt es veränderte Rahmensetzungen für die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Land und in den beiden Stadtgemeinden.

Auf der einen Seite werden die verfügbaren europäischen Finanzmittel aus dem EFRE verringert und die Fördermöglichkeiten in der einzelbetrieblichen Förderung bzw. Kofinanzierung beschränkt.¹⁷ Zusätzlich wurde inzwischen ein EFRE-Darlehensfonds eingeführt, der Darlehen innerhalb des LIP aber außerhalb der GRW-Regelung ermöglicht: 2016 bis 2020 mit einem Umfang von insgesamt zwölf Mio. EUR an Darlehensvolumen und Zinsverbilligung

Auf der anderen Seite erfährt Bremen in den nächsten Jahren eine deutliche Erhöhung der verfügbaren GRW-Mittel (siehe Teil A, Kap. 3.2.1). Die Landes- und Bundesmittel (jeweils 50 %) steigen von knapp vier Mio. EUR in 2013 auf rd. 18 Mio. EUR in 2018. Nach Auskünften aus dem SWAH (2015c) wird ein Großteil dieser Finanzmittel in die Unterstützung unternehmensnaher Infrastruktur fließen: zwölf Mio. EUR in die wirtschaftsnahe Infrastruktur, vier Mio. in die Investitionsförderung (Zuschüsse und Zinsverbilligung) und knapp zwei Mio. EUR in den Bereich Vernetzung und Kooperation. Dabei wird die neue Möglichkeit genutzt, Zinsverbilligungen von Förderdarlehen nun auch über die GRW refinanzieren zu lassen. Das Darlehensvolumen (Eigenmittel der BAB) soll jährlich 20 Mio. EUR betragen. Die GRW-Mittel werden dabei zur Zinsverbilligung genutzt.

Eine Zuschussförderung insbesondere für Bremerhaven wird es weiter geben.

Darüber hinaus wurden und werden die Konditionen für die Bonusförderung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie zur Förderung von Dauerarbeitsplätzen für Frauen verbessert.

¹⁷ In der Prioritätsachse PA 2 „Diversifizierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur“ setzt Bremen für das thematische Ziel 3 „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU“ 13,5 % der EFRE-Mittel ein (rd. 13,88 Mio. EUR). Davon sind für die Aktionen 3a (LIP) und 3b (EFRE-Mikrodarlehen) insgesamt 7,9 Mio. EUR an EFRE-Mitteln vorgesehen. Das heißt, gegenüber den 13,08 Mio. EUR an EFRE-Mitteln, die in der vorherigen Programmplanungsperiode in das LIP geflossen sind, beinhaltet dies eine Reduzierung der Finanzmittel um mindestens 40 %.

3 Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI)

3.1 Einführung

Im Land Bremen werden Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft durch ein eigenes FuE-Innovationsprogramm des Landes unterstützt. Bis einschließlich 2008 erfolgte dies innerhalb der Richtlinie „Förderung der Forschung und Entwicklung in betrieblichen Innovationsprojekten in kleinen und mittleren Unternehmen“ (FuE 2002 und FuE 2008).

Im Rahmen der Neuordnung der Bremer Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung trat mit Beginn des Jahres 2009 die neue Richtlinie „*Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation*“ (FEI 2009) in Kraft.¹⁸

In Anlehnung an das LIP wurde auch beim FEI die Zuwendungspraxis auf eine Darlehensförderung umgestellt. Projektförderungen sollten vorrangig als zinsgünstige Darlehen gewährt werden. In begründeten Fällen waren weiterhin nicht rückzahlbare Zuschüsse oder eine Kombination von Zuschuss- und Darlehensförderung möglich.

FEI richtet sich in erster Linie an KMU, deren Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und unterstützt werden soll. Innerhalb von anwendungsbezogenen FuE-Kooperationsvorhaben (s.u.) sind auch Forschungseinrichtungen in Bremen (u. a. Universitäten und Hochschulen) mit antragsberechtigt.

Der Schwerpunkt der Förderung liegt bei „*Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE)*“. Beihilfen (FEI 2009) wurden zusätzlich für KMU „*zu den Kosten gewerblicher Schutzrechte*“, für „*junge, innovative Unternehmen*“, für „*technische Durchführbarkeitsstudien*“ sowie für „*Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützenden Dienstleistungen*“ (IDL) gewährt. Es gibt – im Gegensatz zum PFAU – keine Konzentration auf einzelne Technologie- und Innovationsfelder.

Drei Projektformen konnten im Rahmen der FuE-Beihilfen zwischen 2009 und 2014 gefördert werden:

- FuE-Projekte – einzelbetriebliche Vorhaben
- FuE-Kooperationsprojekte – Verbundvorhaben zwischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sowie zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen
- FuE-Leitprojekte – komplexe Kooperationsprojekte in den Innovationsschwerpunkten des Landes.

Förderungsvoraussetzungen bzw. projektbezogene Kriterien bei der Mittelvergabe waren:

- ein technisches und finanzielles Risiko
- regionalwirtschaftliche Relevanz
- die Forschung und Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen
- sowie die Erwartung an einen mittelfristigen wirtschaftlichen Erfolg der beantragten Vorhaben.

Die endgültige Vergabeentscheidung erfolgte nach Antragstellung beim jeweiligen Projektträger (WFB bzw. BIS) in der BAB im Zuge eines „*formalisierten und transparenten Scoring der Einzelprojekte*“ (GEFRA/MR 2012, S. 71).

¹⁸ Am 01. Januar 2015 trat eine Neufassung der FEI in Kraft, die eine Geltungsdauer bis zum 30.06.2021 hat.

Die Entwicklung der Innovationsförderung durch FEI anhand zentraler Kenndaten lässt sich im Vergleich zur Investitionsförderung (LIP) nur eingeschränkt nachvollziehen.¹⁹ Ein vergleichbares (Ergebnis-)Monitoring (siehe LIP Jahresberichte) liegt für die FEI-RL leider nicht vor. Ein besonderer Fokus der folgenden Kurz-Analyse wird auf die Zeitspanne (2009 – 2013/14) nach der Umstellung der Förderpraxis gelegt.

3.2 Entwicklung der FuE/FEI-Förderung zwischen 2007 und 2014

Die Umstellung auf eine Darlehensförderung hat bei FEI ab 2009 weder einen Einbruch bei den Förderfällen, noch eine Verringerung der zuschussbasierten FuE-Vorhaben zur Folge gehabt (siehe Tabelle 17, Abbildung 8 und Abbildung 9).

Dies hat verschiedene Gründe: Die Zahl der Darlehensfälle konzentrierte sich fast ausschließlich auf die Förderung einzelbetrieblicher FuE-Vorhaben (GEFRA/MR 2012; SWAH 2014b). FuE-Verbundvorhaben wurden weiterhin über Zuschüsse gefördert. Des Weiteren gewährte man marktfernen und mit Risiken behafteten Forschungs- und Verbundvorhaben grundsätzlich eine Zuschussförderung. Darlehen beschränkten sich damit auf markt- und anwendungsnahe Entwicklungsvorhaben. Eine weitere Ursache war und ist die anhaltend günstige Finanzierungsmöglichkeit am Kapitalmarkt. Sie lassen eine Darlehensförderung als weniger attraktiv erscheinen.

Von daher dominierte im Untersuchungszeitraum die Zuschussförderung mit einer Bewilligungssumme in einer Höhe von rd. 10,901 Mio. EUR für knapp 206 Förderfälle (von insgesamt 261).

Nach Angaben des SWAH (2014b) haben seit dem Inkrafttreten von FEI Anfang 2009 bis zum Herbst 2014 von knapp 100 einzelbetrieblichen FuE-Vorhaben 44 Einzelprojekte ein Darlehen erhalten.²⁰ Insgesamt 7,6 Mio. EUR wurden seit Anfang 2009 an Darlehen vergeben. Diese Angaben decken sich mit den Zahlen, die sich aus den Beleihungsberichten für die Jahre 2009 – 2013 herausfiltern lassen (siehe Tabelle 17). Demnach wurden von insgesamt 238 bewilligten Anträgen (2009 – 2013) nur knapp 17 % (= 40 Förderfälle) über Darlehen mit einem Subventionswert in Höhe von 1,11 Mio. EUR unterstützt.²¹ Das heißt, neben den Verbundvorhaben und sonstigen Vorhaben (u. a. IDL) war auch eine Mehrheit der betrieblichen FuE-Projekte weiterhin zuschussfinanziert.

Auch die Höhe der bewilligten Zuschüsse lässt – im Vergleich zum LIP – keine großen Veränderungen und eine größere Dynamik erkennen. Die Subventionswerte aus den zinsverbilligten Darlehen blieben bislang auf einem eher niedrigen Niveau relativ konstant. Mit einem Anteil von 17,4 % an den gesamten Zuwendungen in den beiden letzten Jahren entsprach dieser Wert ungefähr dem Anteil an den Förderfällen (s.o.). Dabei wurde auch das Angebot einer kombinierten Förderung aus Zuschüssen und Darlehen in Anspruch genommen.

Schwankungen bei den Förderfällen und Bewilligungssummen sind u. a. auf größere Projektaus-schreibungen (z. B. 2011) und auf Haushaltssperren des Landes (z. B. Anfang 2012) zurückzuführen. Der für das Jahr 2011 zu beobachtende Anstieg in der Anzahl der Förderfälle und der zuschussbasierten

¹⁹ Ausgewertet werden die Beleihungsberichte des SWAH, die Controllingberichte von WFB und BIS, die Zuwendungsberichte des Finanzressorts, das Begünstigtenverzeichnis der EFRE-Verwaltungsbehörde. Hinzu kommen Berichte des Senats (Bremische Bürgerschaft 2013a) sowie der Bericht von GEFRA/MR (2012) zur Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen.

²⁰ Insgesamt wurden bis 09/2014 251 Förderungen bewilligt. Der Anteil der Darlehensförderung betrug 17,5 % (44 Förderfälle).

²¹ In einem aktuellen Gutachten von GEFRA/Kovalis vom März 2015 werden für den Zeitraum 2009 bis 2013 38 ausgereichte FEI-Darlehensfälle mit einer Gesamtsumme von 6,65 Mio. EUR aufgeführt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Darlehensvolumen von 175.000 EUR pro Förderfall. Dabei wurde von insgesamt 89 FuE-Projekten ausgingen: 38 mit Darlehen und 51 mit Zuschüssen.

Bewilligungssumme ist u. a. auf eine spezifische Ausschreibung zur Gesundheitswirtschaft seitens der WFB zurückzuführen.²² Dabei wurden über das EFRE OP Drittmittel der EU bereitgestellt (SWAH 2012, Beleihungsbericht 2011), die einen hohen Anreiz zur Antragstellung in der Stadt Bremen verursachten.

In 2014 lässt sich ein Rückgang der Förderfälle (siehe Tabelle 17, Abbildung 8) konstatieren. Die verhaltene Antragslage ist vermutlich auf die Umbruchphase im Rahmen der neuen EU-Programmplanungsperiode) sowie auf eine weitere Haushaltssperre des Landes Bremen zurückzuführen.

Tabelle 17: Bewilligungen und Struktur der Projekte im FuE/FEI (2007 – 2014)¹⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Insges. ²⁾
Förderungen (absolut)									
Förderfälle / Bewilligungen	34	11	27	45	87	42	37	23	261
- davon Darlehen	--	--	9	4	9	7	11	5	45
Zuwendung (in tsd. EUR)									
- Zuschuss-/ Bewilligungssumme	2.611	833	1.365	1.840	4.192	1.392	1.320	792	10.901
- Darlehen (Subventionswert)	--	--	177	90	346	262	303	n.b.	1.178³⁾
- max. Darlehenshöhe	--	--	700	1.030	764	1.548	1.911	1.458	5.953
Arbeitsplätze (absolut)									
- neue DAP	115	4	41	25	135	76	64	54	395
- gesicherte DAP ⁴⁾	799	19	35	26	145	56	61	108	431

1) Angaben für 2014 wurden aus dem BIS und WFB Controllingberichte für 2014 herausgefiltert.

2) 2009 bis 2014

3) 2009 bis 2013

4) Angaben beziehen sich auf vorhandene Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen, für die eine arbeitsplatzsichernde Wirkung unterstellt wird.

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten BIS (2014) und WFB (2014)

Bei den Förderinstrumenten dominierten die einzelbetrieblichen und kooperationsbezogenen FuE-Vorhaben. Zwischen 2009 und 2011 wurden nach dem Evaluationsbericht von GEFRA/MR (2012) 102 FuE-Vorhaben bewilligt, davon 56 Einzel- und 46 Verbundprojekte. Für den Zeitraum 2009 bis 2013 kommen die Gutachter (GEFRA/Kovalis 2015a) auf insgesamt 89 einzelbetriebliche FuE-Projekte. Für 2012 und 2013 lassen sich aus den Beleihungs- und Controllingberichten der WFB und der BIS noch rd. 13 Verbundvorhaben herausarbeiten.

Die Instrumente „FuE-Leitprojekte“ (zuschussbasiert) und „junge, innovative Unternehmen“ (Darlehen) kamen nicht zur Anwendung. Entsprechende Förderfälle konnten über die FuE-Verbundprojekte bzw. darlehensbasierte FuE-Einzelprojekte abgedeckt werden. Sie wurden daher nicht in die Überarbeitung der FEI-Richtlinie (2015) übernommen. Die 2009 neu eingeführte Förderung innovationsbasierter Dienstleistungen (IDL, zuschussbasiert) wurde dagegen insbesondere im Stadtgebiet Bremen verstärkt in Anspruch genommen.²³

²² Im Rahmen der Landesinitiative „Bremen – Zukunftsmarkt Gesundheit“ hat die WFB 2008/2009 einen ersten Projektauftrag gestartet: „Das Zuhause als Gesundheitsstandort“. 2011 folgte der Ideenwettbewerb „Lebensqualität und Gesundheit durch kompetenten Einsatz technischer Unterstützungssysteme“.

²³ In Bremerhaven waren acht von 43 bewilligten Anträgen IDL (BIS Controllingberichte 2011 – 2014). In der Stadt Bremen erhielten im Zeitraum 2011 bis 2013 rd. 50 Betriebe einen Zuschuss von max. 20.000 EUR für innovationsbasierte Dienstleistungen (SFF Zuwendungsberichte 2011 – 2013). Für den Zeitraum 2009 – 2012 gab der Senat (Bremische Bürgerschaft 2013a) 50 IDL Förderungen seitens der WFB und der BIS an.

3.3 Schwerpunkte der Innovationsförderung (FuE/FEI)

Förderung nach Unternehmensgröße

Im Unterschied zum LIP ist bei FEI nach der Umstellung kein Rückgang bei den Förderfällen der Kleinst- und Kleinunternehmen zu beobachten. Ganz im Gegenteil; deren Anzahl hat im Vergleich zu den Jahren vor 2009 deutlich zugenommen. Insgesamt wurden zwischen 2009 und 2013 fast zwei Drittel aller Projektförderungen zugunsten von KL und KU ausgesprochen (siehe Tabelle 18). Zusammen mit den MU kommen sie als KMU auf einem Anteil von drei Vierteln.

Tabelle 18: Förderdaten nach Unternehmensgröße / Unternehmensgrößenklassen (Anzahl der Förderfälle)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Insges. ¹⁾
Kleinst-Unternehmen (KL)								
- Förderfälle	7	1	6 (2)	13 (1)	32 (5)	22 (3)	11 (7)	84 (19)
Kleine Unternehmen (KU)								
- Förderfälle	16	6	9 (4)	13 (1)	25 (3)	10 (4)	9 (3)	66 (15)
Mittlere Unternehmen (MU)								
- Förderfälle	5	--	3 (3)	8 (1)	11 (1)	5 (0)	6 (1)	33 (6)
Große Unternehmen (GU)								
- Förderfälle	1	--	2 (0)	2 (0)	4 (0)	--	--	8 (0)
Sehr große Unternehmen								
- Förderfälle	4	--	--	1 (0)	3 (0)	1 (0)	4 (0)	9 (0)
Hochschulen								
- Förderfälle	--	4	7 (0)	4 (0)	11 (0)	3 (0)	7 (0)	32 (0)
Sonstige Einrichtungen								
- Förderfälle	1	--	--	4 (0)	1 (0)	1 (0)	--	6 (0)
Förderfälle insges.	34	11	27 (9)	45 (3)	87 (9)	42 (7)	37 (11)	238 (40)

1) insgesamt:

2) in Klammern = Darlehensfälle

Quellen: eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

Gemeinsamkeiten mit der LIP-Förderung zeigen sich hingegen bei der Entwicklung der Darlehensförderung. Auch bei FEI dominiert die Darlehensvergabe im Segment der kleineren Unternehmen. Ungefähr jedes vierte bis fünfte KL und KU wurde über Darlehen gefördert. Insgesamt entfielen 85 % aller Darlehensfälle auf diese Unternehmensgrößenklassen. Demgegenüber wurden die großen Unternehmen ausschließlich über Zuschüsse unterstützt. Ein Großteil der sehr großen Unternehmen hat seinen Sitz in Bremerhaven (siehe Kap. 3.4).²⁴

²⁴ 2007 – 2013: neun von 13 sehr großen Unternehmen; 2009 – 2013: sechs von neun sehr großen Unternehmen.

Förderdaten nach Wirtschaftssectoren und Branchen

Der sektorale Schwerpunkt in der Innovationsförderung durch FEI lag eindeutig bei den Dienstleistungen (siehe Tabelle 19). Rund drei Viertel aller Förderfälle entfielen auf den (unternehmensbezogenen) Dienstleistungsbereich. Hervorzuhaben sind hierbei die beiden Branchen „IT-Dienstleistungen, Medien“ (WZ 58-63) und „Beratung, Ingenieur-Dienstleistungen, FuE“ (WZ 69-74), die zusammen einen Anteil von knapp 55 % aller Förderfälle ausmachten.

Tabelle 19: FuE/FEI-Förderung nach Wirtschaftssectoren und Branchen (Förderfälle)¹⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Insges. ²⁾
Landwirtschaft					1 (0)			1 (0)
Nahrungsmitteln	4 (4)			1 (1)				1 (1)
Textilien								
Holz								
Papier & Druckerzeugnisse					1 (0)	1 (0)		2 (0)
Chemische Erzeugnisse			1 (0)	1 (0)	3 (0)	5 (0)	1 (0)	11 (0)
Metallerzeugung				1 (0)	2 (1)		1 (0)	4 (1)
Elektronische/optische Erzeugnisse elektrische Ausrüstung³⁾	1 (0)	1 (1)	1 (1)	4 (0)	7 (0)	2 (0)	3 (3)	17 (4)
Maschinenbau	5 (4)		3 (0)	2 (0)	8 (1)	3 (1)		16 (2)
Fahrzeugbau	1 (0)		1 (0)					1 (0)
Möbel, Schmuck, Spielw.					1 (0)	3 (0)		4 (0)
Medizinische Apparate								
Reparatur / Instandhaltung von Maschinen					2 (0)	1 (0)	1 (0)	4 (0)
Abfallbeseitigung								
Produzierendes Gewerbe gesamt	11 (8)	1 (1)	6 (1)	9 (1)	25 (2)	15 (1)	6 (3)	61 (8)
Handel von Fahrzeugen, ...								
Groß- & Einzelhandel		1 (1)		2 (0)	4 (3)	3 (2)	7 (2)	16 (7)
Transport & Logistik					3 (2)		2 (1)	5 (3)
Beherbergung / Gastronom.				1 (0)			1 (1)	2 (1)
IT Dienstleistungen, Medien	1 (1)	2 (0)	10 (0)	9 (0)	24 (3)	11 (0)	8 (2)	62 (5)
Beratung, Ing.-Dstl., FuE		6 (4)	9 (2)	15 (7)	24 (5)	9 (3)	11 (3)	68 (20)
Unternehmensbez. Dienstl.	17 (3)		1 (0)	2 (0)	1 (0)		1 (0)	5 (0)
Öffentliche Verwaltung	3 (0)	1 (1)	1 (1)	4 (0)	1 (1)	1 (1)		7 (3)
Gesundheits- & Sozialwesen	2 (2)			2 (2)	3 (2)		1 (0)	6 (4)
Kunst, Kultur, sonst. Dienstl.				1 (0)	2 (0)	3 (0)		6 (0)
Dienstleistungen gesamt	23 (6)	10 (6)	21 (3)	36 (9)	62 (16)	27 (6)	31 (9)	177 (43)
Gesamt	34 (14)	1 (7)	27 (4)	45 (10)	87 (18)	42 (7)	37 (12)	238 (51)

1) Angaben Land Bremen Förderfälle insgesamt; in Klammern = Angaben für BIS / Bremerhaven

2) 2009 – 2013; Angaben für das Land Bremen gesamt

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

3.4 Räumliche Verteilung der Innovationsförderung

Ebene Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven

Mit dem Inkrafttreten von FEI Anfang 2009 öffnete sich eine Schere zwischen den beiden Stadtgemeinden, zumindest was die Entwicklung der wesentlichen Kenndaten betrifft. In den Jahren 2007/2008 konnte man noch von einem Gleichklang bei den Förderfällen und der Höhe der Zuwendungen sowie bei den ausgelösten Investitions- und Beschäftigungseffekten sprechen. Dies änderte sich in der Folgezeit zugunsten der Stadt Bremen deutlich (siehe Tabelle 20; Abbildung 8 und Abbildung 9).

Bremerhavens Anteil an den Förderfällen verringerte sich im Zeitraum 2009 bis 2013 im Durchschnitt auf 21,4 %. Der Anteil am gesamten Subventionswert aller Zuwendungen (Zuschuss und Darlehen) erreichte nur noch einen Wert von 23 %. Dementsprechend sank auch der Anteil an den ausgelösten Investitionseffekten auf knapp 21 %. Nennenswerte Beschäftigungswirkungen wurden in der Stadtgemeinde Bremerhaven sowohl absolut (+ 20 DAP) als auch in Relation zur Entwicklung im Land Bremen (Anteil rd. 5,9 %) nicht erzielt.

Tabelle 20: Räumliche Verteilung der Innovationsförderung nach den beiden Stadtgemeinden (2007- 2013)

	Zeitraum	Bremen	Bremerhaven	Land Bremen
Förderungen (absolut)				
– Förderfälle	2007 – 2008	24	21	45
	2009 – 2013	187	51	238
- davon Darlehen		38	2	40
Zuwendungen (in tsd. EUR)				
– Zuschuss FUE	2007 – 2008	1.734	1.709	3.443
– Zuschuss FEI	2009 – 2013	7.674	2.435	10.109
– Darlehen FEI ¹⁾		1.033	145	1.178
Investitionsvolumen (in tsd. EUR)				
– Zuschuss FUE	2007 – 2008	4.505	4.571	9.076
– Zuschuss FEI	2009 – 2013	14.439	5.007	19.446
– Darlehen FEI		7.332	772	8.104
Arbeitsplätze²⁾ (absolut)				
– neue DAP	2007 – 2008	60	59	119
	2009 – 2013	321 (153)	20 (3)	341 (156)
– gesicherte DAP ³⁾	2007 – 2008	92	726	818
	2009 – 2013	260 (96)	63 (7)	323 (103)

1) Subventionswert

2) in Klammern = Angaben zum Anteil der Darlehensförderung

3) Angaben beziehen sich auf vorhandene Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen, für die eine arbeitsplatzsichernde Wirkung unterstellt wird.

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

Auffällig ist die weiterhin hohe Bedeutung der Zuschussförderung in Bremerhaven (siehe Tabelle 20; Abbildung 8 und Abbildung 9). Von 51 Förderfällen wurden nur zwei auf Darlehensbasis durchgeführt. Dies spricht für einen vergleichsweise hohen Anteil an Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die in FuE-Verbundvorhaben eingebunden waren. In der Tat gehörten im Zeitraum 2011 bis 2013 knapp 60 % aller bewilligten Anträge zu einem Kooperationsprojekt.²⁵ Darüber hinaus hatten rd. zwei Drittel aller geförderten großen und insbesondere sehr großen Unternehmen ihren Sitz in Bremerhaven (2009 – 2013).

Der sektorale Schwerpunkt Bremerhavens lag bei der FEI-Förderung im Bereich der Dienstleistungen (Anteil 84 %).

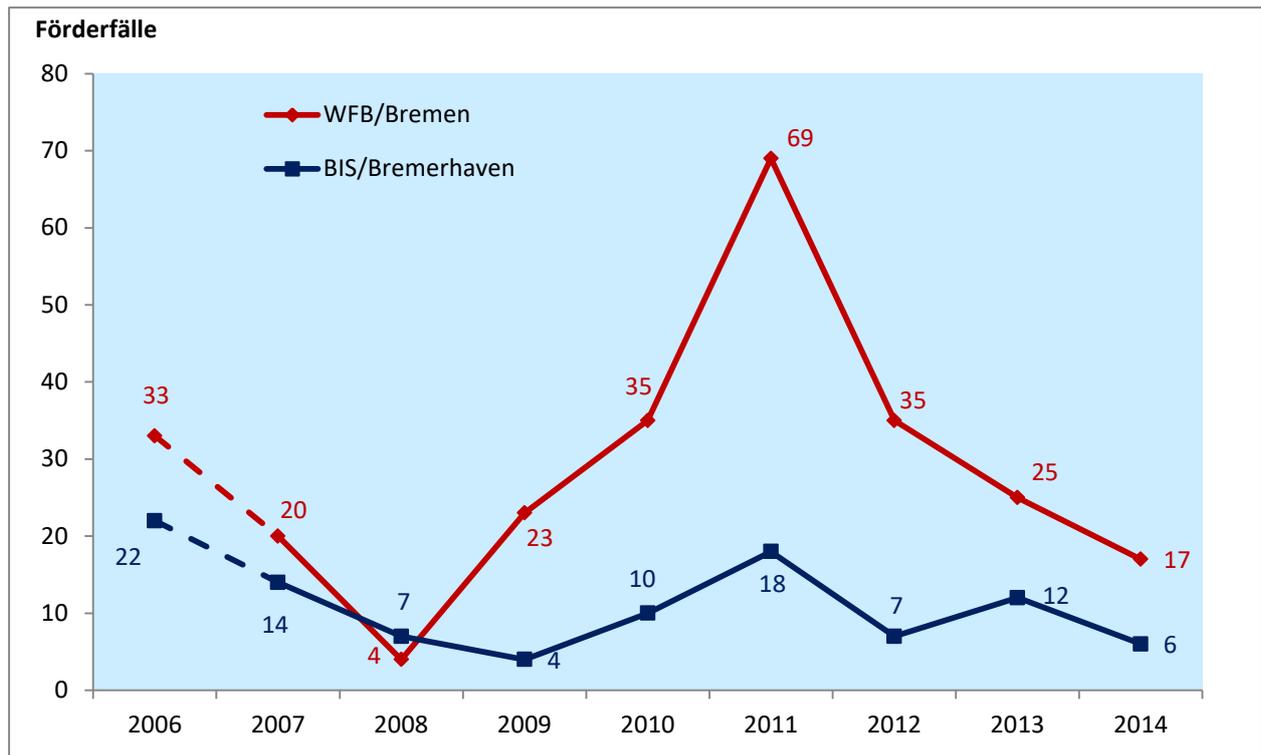


Abbildung 8: Entwicklung in der Anzahl der Zuschussförderung FuE/FEI in den beiden Stadtgemeinden (2007 – 2014)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beilehungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS und WFB (2014)

²⁵ In Bremerhaven wurden zwischen 2009 und 2013 51 Förderanträge bewilligt (Stand 2014: 57). Diese wurden in ca. 33 Projekten umgesetzt, davon neun Verbundprojekte (Stand 2014: zehn).

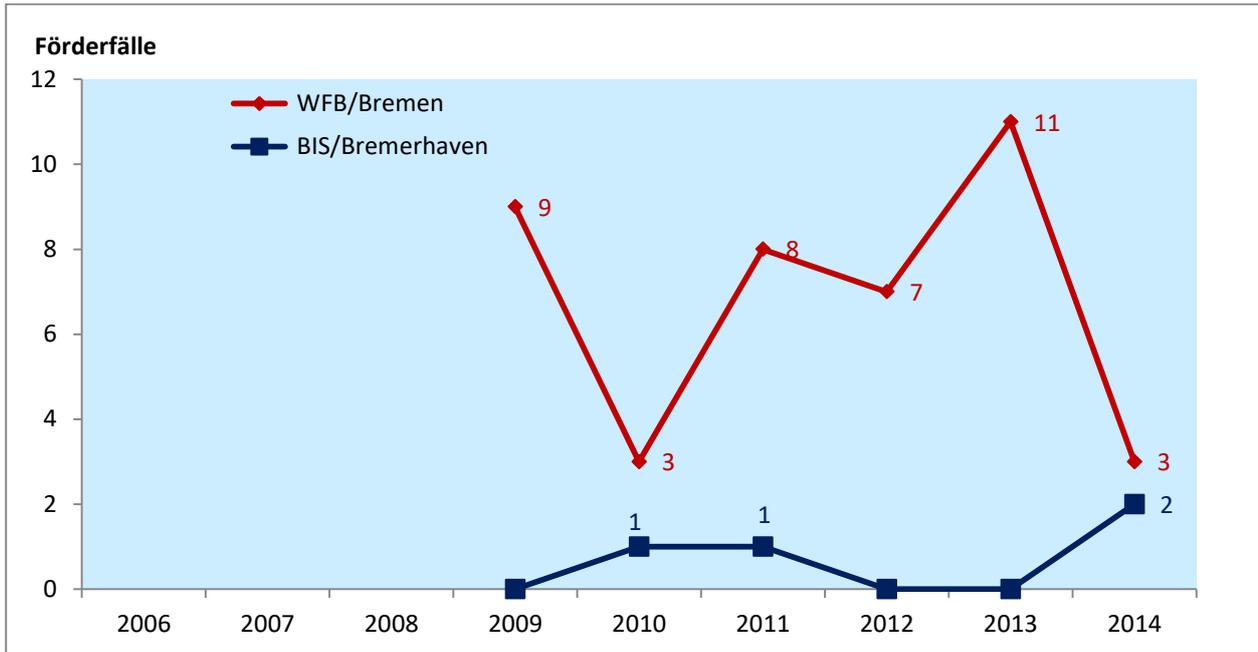


Abbildung 9: Entwicklung in der Anzahl der Darlehensförderung FuE/FEI- in den beiden Stadtgemeinden (2007-2014)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS und WFB (2014)

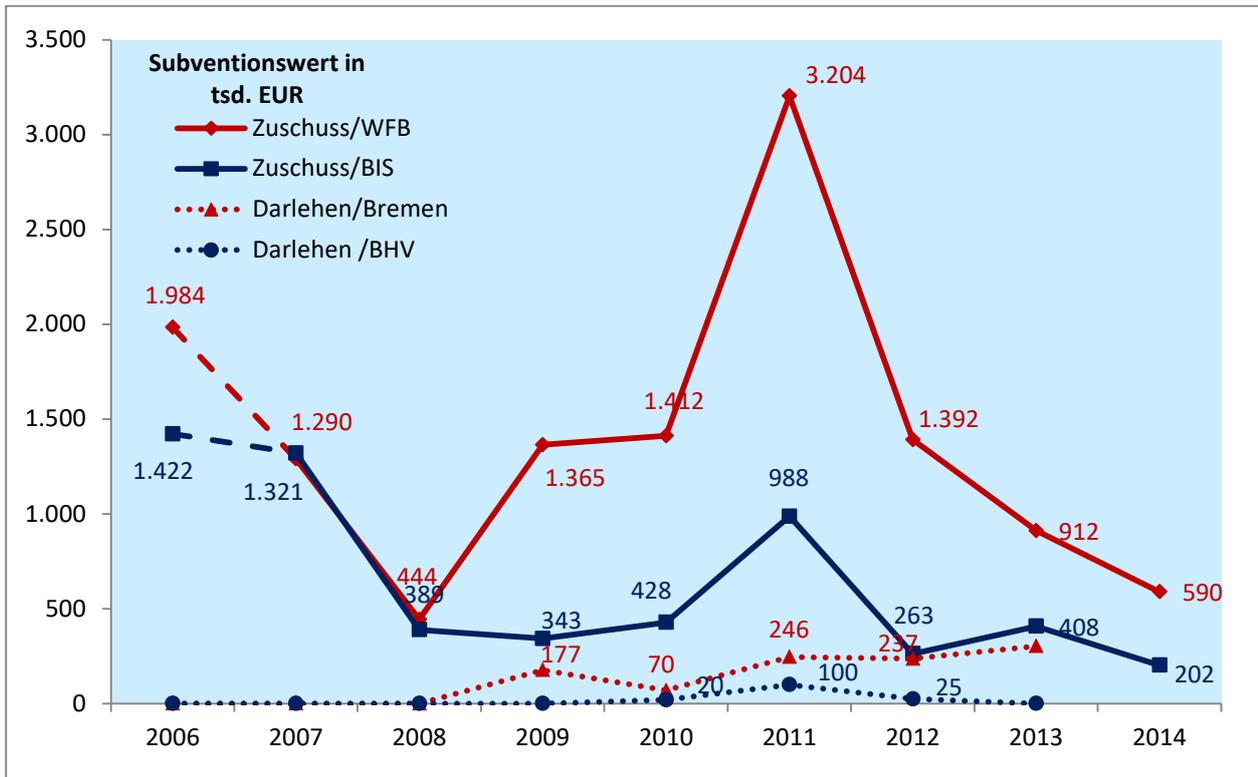


Abbildung 10: Entwicklung der Zuwendungsförderung in beiden Stadtgemeinden (2007 - 2014, in tsd. EUR)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 - 2013) und Controllingberichten von BIS und WFB (2014)

3.5 Investitions- und Arbeitsplatzeffekte

Im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 konnte mit einer Zuwendung von insgesamt 11,293 Mio. EUR (Subventionswert)²⁶ ein Investitionsvolumen in einer Höhe von insgesamt 27,550 Mio. EUR ausgelöst werden (siehe Tabelle 21). Von besonderer Relevanz ist hierbei die Wirkung der Darlehensförderung. Trotz der vergleichsweise geringen Anzahl an Förderfällen und der geringen Höhe des Subventionswerts durch Darlehen konnte ein erheblicher *Investitionseffekt* erzielt werden. Fast 30 % des gesamten Investitionsvolumens wurden durch die Darlehen für Entwicklungsprojekte ausgelöst.

Die deutlich höhere Hebelwirkung der Darlehensförderung zeigt sich an der Wirkungsquote. Sie liegt mit 6,84 EUR bei Darlehen je eingesetztem EUR im Durchschnitt um das dreifache höher als bei der Zuschussförderung (1,92 EUR). Zusammengefasst hat FEI eine Wirkungsquote von insgesamt 2,44 EUR.

Tabelle 21: Investitions- und Beschäftigungseffekte von FEI

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	insges. ¹⁾
Förderung (absolut)								
Anzahl bewilligter Anträge	34	11	27	45	87	42	37	238
– davon Darlehen	--	--	9	4	9	7	11	40
Hebelwirkung (in tsd. EUR)								
– Zuschuss (Z)	2.611	833	1.365	1.840	4.192	1.392	1.320	10.109
– Investitionsvolumen Z	7.604	1.472	2.639	3.113	8.258	3.045	2.391	19.446
– Wirkungsquote Z (in EUR)	2,91	1,77	1,93	1,69	1,97	2,19	1,81	1,92
– Darlehen (D) (Subventionswert)	--	--	177	90	346	262	303	1.184
– Investitionsvolumen D	--	--	1.815	815	2.111	1.549	1.814	8.104
– Wirkungsquote D (in EUR)	--	--	10,25	9,06	6,10	5,91	5,99	6,84
Beschäftigungseffekte								
- neue DAP Z (absolut)	115	4	13	17	91	39	25	185
Zuwendungseffizienz Z (in tsd. EUR)	22,70	208,25	105	108	46,07	35,69	52,8	54,64
Neue DAP D (absolut)	--	--	28	8	44	37	39	156
Zuwendungseffizienz D (in tsd. EUR)	--	--	6,32	11,25	7,86	7,24	7,77	7,55

1) nur 2009 - 2013

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

Bei der Analyse der *Beschäftigungseffekte* ist zu berücksichtigen, dass es in der FuE/FEI-Förderung im Zuwendungsbescheid keine Festschreibung von neu zu schaffenden oder zu sichernden DAP gibt. In erster Linie zielt die FuE-Förderung auf die Verbesserung der betrieblichen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Die Ergänzung um eine beschäftigungspolitische Komponente „*Schaffung und Stabili-*

²⁶ Die Angabe bezieht sich auf eine Addition des Subventionswerts von Zuschüssen (10,109 Mio. EUR) und Darlehen (1,112 Mio. EUR).

sierung hochwertiger Arbeitsplätze“ wurde erst in die neu gefasste FEI-Richtlinie für den Zeitraum 2015 bis 2021 aufgenommen.

Im Rahmen der FEI konnten zwischen 2009 und 2013 341 neue Arbeitsplätze (Stand 2014: 395) geschaffen werden. Davon entfielen rd. 46 % auf Vorhaben der Darlehensförderung. Infolgedessen sind auch die Zuwendungseffizienz bzw. die Beschäftigteneffekte bei den Darlehen hoch. Das heißt, die Höhe der Zuwendung pro neuen Arbeitsplatz, ist bei den darlehensgeförderten Entwicklungsvorhaben mit 7.550,00 EUR deutlich niedriger als bei den zuschussbasierten Forschungsvorhaben mit knapp 55.000,00 EUR (siehe Tabelle 21).

3.6 Geförderte Unternehmen (TOP-Listen)

Auch bei der Innovationsförderung lassen sich aus dem jährlichen Zuwendungsbericht des Finanzressorts und dem EFRE-Begünstigtenverzeichnis des SWAH (2015b) alle Betriebe herausfiltern, die Fördermittel im Rahmen von FuE/FEI erhalten haben.

EFRE 2009 - 2014

Ein wesentlicher thematischer und finanzieller Schwerpunkt des Bremer EFRE-Programms (2007 – 2013) lag auf der Weiterentwicklung und Umsetzung der regionalen Innovationsstrategie.²⁷ Innerhalb des Förderbereiches 1.1 „*Innovative Technologien*“ wurden innovative Technologien und deren Entwicklung – auch in Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes – gefördert. Als wesentliches Umsetzungsinstrument wurde neben dem „*Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken*“ (PFAU) und dem Förderprogramm „*Angewandte Umweltforschung*“ (AUF) die FEI-Richtlinie genutzt.

Von den insgesamt 18,50 Mio. EUR, die in diesem Förderbereich an Beihilfen in Form von Zuschüssen verausgabt wurden, entfielen knapp 4,57 Mio. EUR auf Vorhaben im FEI (Anteil rd. 25 %). Zwischen 2009 und 2014 wurden hierüber in beiden Stadtgemeinden 66 Anträge bewilligt und mit Zuschüssen unterstützt, davon 19 in Bremerhaven. Da einzelne Unternehmen und Forschungseinrichtungen an mehreren Vorhaben beteiligt waren,²⁸ reduzierte sich die Anzahl auf insgesamt 44 Begünstigte, davon 14 mit Sitz in Bremerhaven. Bremerhaven konnte, was die Anzahl an Begünstigten und die gesamte Förder-summe betrifft, zu gut einem Drittel von den EFRE-Mitteln profitieren.

Ein Schwerpunkt war die Förderung von betrieblichen Innovationsprojekten (FEI-Richtlinie) im Bereich der Gesundheitswirtschaft auf dem Gebiet der Stadt Bremen. Hierfür hatte die WFB in den Jahren 2008/2009 und 2011 Projektauftrufe bzw. Ideenwettbewerbe ins Leben gerufen (siehe Kap. 3.2). Neun Verbundvorhaben mit insgesamt 16 begünstigten Betrieben und Forschungseinrichtungen erhielten einen Zuschuss von 1,253 Mio. EUR. Weitere 1,44 Mio. EUR flossen an zwölf Projekte (davon sieben Verbundvorhaben) in Bremerhaven. Diese deckten u. a. die ausgewiesenen Innovationscluster „*Maritime Wirtschaft/Logistik*“ sowie „*Umwelt-und Energiewirtschaft/Windenergie*“ ab. Die restlichen 1,74 Mio. EUR entfielen auf 17 Zuwendungsempfänger in Bremen (u. a. Faserinstitut, AES, Universität Bremen).

Die Tabelle 22 führt die zehn Betriebe bzw. Forschungseinrichtungen auf, die durch die EFRE-Mittel seit 2009 am meisten profitiert haben. Sie konnten knapp 56 % aller EFRE-Mittel auf sich vereinigen, die für FEI bewilligt und ausgezahlt wurden. Drei Begünstigte aus der Top-Liste stammen aus Bremerhaven, vier sind im Technologiepark Bremen angesiedelt.

²⁷ Landesprogramm „*InnoVision 2010*“ (SWH 2003), das vom aktuellen „*Innovationsprogramm 2020*“ (SWH 2010b) abgelöst wurde sowie die „*Clusterstrategie 2020*“ (SWAH 2012).

²⁸ Hierzu gehören u. a. die Universität mit sieben Projekten, das Faserinstitut Bremen e.V. und die FIELAX Gesellschaft für wissenschaftliche Datenverarbeitung mbH mit jeweils vier Vorhaben.

Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen in der Förderung von Verbundvorhaben in den Clustern bzw. Kompetenzfeldern „Gesundheitswirtschaft“²⁹ und „Maritime Wirtschaft“³⁰.

Tabelle 22: Top-10 Förderung nach FEI im EFRE (2009 – 2014)

Nr.	Name des Unternehmens	Stadtbezirk / Ortsteil	Projektförderung EFRE in EUR	Zeitraum
1	Universität Bremen	Ost / Horn Lehe	575.382	2009-2013
2	FIELAX Gesellschaft für wissenschaftliche Datenverarbeitung mbH	Bhv	398.861	2010-2013
3	Faserinstitut Bremen e.V. (FIBRE)	Ost / Horn Lehe	339.842	2011-2013
4	Bremer Centrum für Mechatronik (BCM)	Ost / Horn Lehe	200.000	2011-2012
5	AES Aircraft Elektro/Elektronik System GmbH	Süd / Neustadt	199.774	2011
6	ThyssenKrupp System Engineering GmbH	Nord / Blumenthal	199.000	2011/2013
7	IMARE - Institut für Marine Ressourcen GmbH	Bhv	184.506	2010/2014
8	Atacama Software GmbH	Ost / Horn Lehe	159.400	2009-2012
9	42 life sciences GmbH & Co KG	Bhv	150.500	2011
10	Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V.	Süd / Woltmersh.	148.812	2011/2013
	Summe Top 10		2.556.077	2009 -2014
	Summe alle Projekte / Betriebe (66/44)		4.566.768	

1) öffentliche Beteiligung gesamt (EFRE, Landes und Bundesmittel); in Klammern = nur EFRE-Mittel

Quellen: Eigene Auswertung aus SWAH Begünstigtenverzeichnis (2015b) und SWAH (2014c)

FuE/FEI Förderung – Zuwendungsberichte 2009 bis 2013

Aus den Zuwendungsberichten des Finanzressorts lassen sich ab dem Berichtsjahr 2009 die jährlichen Unterstützungsleistungen pro Förderfall auch für den FuE-Bereich herausfiltern. Während in den Jahren 2009 und 2010 vorrangig noch Zuwendungen aus den Vorgängerprogrammen FuE 2002 und 2008 zum Tragen kamen, wurden ab 2011 Vorhaben verstärkt aus der FEI (2009) Richtlinie gefördert. Von daher werden die Informationen für zwei Zeiträume (2009 – 2010 und 2011 – 2013) aufbereitet.

²⁹ Sieben Verbundprojekte u. a. mit der Universität Bremen, Atacama und BCM.

³⁰ Sechs Verbundvorhaben u. a. mit FIELAX und IMARE.

Zeitraum 2009 bis 2010

Tabelle 23 dokumentiert – nach beiden Stadtgemeinden differenziert – die jeweils fünf größten Zuwendungsempfänger im Rahmen der FuE/FEI-Förderung in den Jahren 2009 und 2010. Im Vergleich zur LIP-Förderung gab es sowohl in Bremerhaven als auch in Bremen keine so ausgeprägte Konzentration der Zuwendungen auf wenige Unternehmen.

In Bremerhaven lag der Anteil, den die fünf zuwendungsstärksten Unternehmen erhielten, bei 57,6 %. In der Regel handelte es sich um stärker anwendungsbezogene Projekte in den Innovationsclustern und Kompetenzfeldern „Nahrungsmittelwirtschaft“, „Maritime Wirtschaft“, „IKT“ und „Windenergie“.

In Bremen lag der Anteil der „Top Five“ an der gesamten Fördersumme bei einem Drittel. Dabei waren verstärkt forschungsbezogene Fördernehmer wie die Universität, die Hochschule Bremen oder das DFKI vertreten. Die Förderschwerpunkte lagen u. a. in den Clustern „Gesundheitswirtschaft“, „Luft- und Raumfahrt“ sowie der „Logistik“ und der „IKT“.

Tabelle 23: Top-Liste Innovationsförderung (FuE/FEI) im Land Bremen (2009 und 2010)

Nr.	Name des Unternehmens	Stadtbezirk, Ortsteil	Projektförderung Zuwendung in €	Zeitraum	Programm
1	FRoSTA AG	BHV	425.420	2009	FuE 2002
2	Deutsche Windguard Engineering GmbH	BHV	152.254	2009-2010	FuE 2002
3	OPTIMARE Sensorsysteme AG	BHV	95.964	2009-2010	FuE 2002
4	Impetus GmbH & Co. Bioscience KG	BHV	80.393	2009	FuE 2002
5	Environmental Systems GmbH	BHV	74.243	2009-2010	FuE 2002
	Top 5 Bremerhaven, Stadt gesamt		828.275	2009-2010	FuE 2002
	Bremerhaven, Stadt gesamt 16 Zuwendungsempfänger / Betriebe ¹⁾		1.438.665		FuE 2002, 2008, FEI
1	CEON gGmbH ²⁾	Ost / Horn-Lehe	432.973	2009-2010	FuE 2008
2	DFKI - Deutsches Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz GmbH	Ost / Horn-Lehe	200.000	2009	FuE 2008
3	all in one GmbH	Süd / Neustadt	170.000	2009	FuE 2008
4	Universität Bremen	Ost / Horn-Lehe	162.580	2009-2010	FuE 2002, 2008
5	IGV Connect AG Niederlassung Bremen ³⁾	Ost / Horn-Lehe	152.200	2009-2010	FuE 2008
	Top 5 Bremen, Stadt zusammen		1.117.553	2009-2010	
	Bremen, Stadt gesamt 44 Zuwendungsempfänger / Betriebe ⁴⁾		3.312.548	2009-2010	FUE 2002, 2009, FEI
	Bremen Land insgesamt 60 Zuwendungsempfänger / Betriebe		4.751.213		

1) inkl. FEI-Projektförderung für die BIS in Höhe von 281.000 EUR

2) Der Betrieb des Bremer Raumfahrt-Anwendungszentrum CEON (Anteil WFB 51 %) wurde zum 30.06.2012 eingestellt.

3) Förderung erfolgte im Rahmen des Verbundvorhabens Connect4Healthcare bis 2011. Die IGV Connect AG ist aufgrund der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens 2013 in Berlin aufgelöst worden.

4) inkl. FEI-Projektförderung für die WFB in Höhe von 849.000 EUR.

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SFF Zuwendungsberichten (2009 und 2010)

Zeitraum 2011 bis 2013

Die Zusammenstellung der zuwendungsstärksten Unternehmen für den Zeitraum 2011 – 2013 gestaltete sich angesichts durchgeführter Modifizierungen in der statistischen Aufbereitung, Zuordnung und Dokumentation der Zuwendungsempfänger etwas schwieriger.

Im Zuwendungsbericht 2012 sind alle Betriebe, die 2011 und 2012 in der Stadt Bremen eine Förderung im Rahmen der FEI-Richtlinie erhalten haben, gemeinsam aufgeführt. Im Zuwendungsbericht 2013 wird hingegen zwischen FEI-Vorhaben (in der Regel FuE) und Innovationsdienstleistungen (IDL) unterschieden.

24 Betriebe, die im Bericht für 2012 noch unter FEI eingeordnet waren, wurden 2013 unter einem eigenen Zuwendungszweck „*Innovationsdienstleistungen*“ aufgeführt. Für eine neu gewährte Förderung im Jahr 2013 trifft diese Einordnung auf elf Betriebe bzw. Zuwendungsempfänger zu. In der Regel dürfte es sich hierbei um marktnahe Entwicklungsprojekte von KMU handeln, für die nach der FEI-Richtlinie eine Zuschussförderung vorgesehen war (siehe Kap. 2.2).³¹

Im Vergleich zum Zeitraum 2009/2010 wurden zwischen 2011 und 2013 zwischen einer Mio. EUR und 1,25 Mio. EUR an Zuwendungsmittel weniger ausgegeben (je nach Einbindung der Finanzmittel für IDL). Die Anzahl an Förderfällen bzw. Projekten stieg auf insgesamt 133 und die der begünstigten Betriebe bzw. Einrichtungen auf 80. Die absolute Anzahl und der Anteil an Förderungen in Bremerhaven nahmen leicht zu, während sich gleichzeitig die Förderintensität verringerte.

Tabelle 24 vermittelt die „Top Five“-Zuwendungsempfänger für den Zeitraum 2011 – 2013.

Insgesamt betrachtet lässt sich für Bremerhaven sich eine gewisse Kontinuität in der Zuwendungspraxis seit 2009 aufzeigen. Vier der fünf aufgeführten Betriebe (2011 – 2013) würden auch in einer Top Five Liste für den gesamten Beobachtungszeitraum 2009 – 2013 einen Spitzenplatz nach der FRoSTA AG einnehmen.³²

In der Stadtgemeinde Bremen ist es hingegen umgekehrt. Vier der fünf für 2009/2010 aufgeführten Betriebe/Einrichtungen (z. B. CEON gGmbH) führen auch die Top Five Liste für den gesamten Beobachtungszeitraum seit 2009 an.³³

³¹ „*Beihilfen für innovationsunterstützende Dienstleistungen*“ werden nach der FEI-RL (Pkt. 3.5) als Zuschuss für KMU mit bis zu 20.000 EUR gefördert. Von daher betrug die gesamte Zuwendungssumme in diesem Bereich 2012 = 182.164 (24 Betriebe) und 2013 = 102.076 EUR (11 Betriebe).

³² So die Deutsche Windguard Engineering GmbH mit 288.541 EUR, Optimare Sensorsysteme GmbH & Co. KG mit 164.00 EUR oder ZytoVision GmbH mit einer Zuwendung in einer Höhe von 141.510 EUR.

³³ Nach CEON gGmbH sind dies: Universität Bremen (283.841 EUR), IGV Connect GmbH (242.900 EUR), all in on GmbH (250.500 EUR) und i2dm consulting & development GmbH (239.356 EUR).

Tabelle 24: Top-Liste Innovationsförderung (FuE/FEI) im Land Bremen (2011 – 2013)¹⁾

Nr.	Name des Unternehmens	Stadtteil	Projektförderung Zuwendung (in €)	Mittel- geber ²⁾	Zeitraum
1.	Deutsche Windguard Engineering GmbH	BHV	136.287	FuE 2002	2011-12
2.	ZytoVision GmbH	BHV	119.886	FEI	2011-13
3.	42 life science GmbH & Co. KG	BHV	94.933	FuE 2002, FEI	2011-13
4.	TeLA Technische Lebensmittel- und Umweltanalytik GmbH	BHV	73.306	FEI	2011-13
5.	Optimare Sensorsysteme GmbH & Co. KG	BHV	68.117	FEI	2011
	Top 5 Bremerhaven, Stadt gesamt		492.529	FuE 2002, FEI	2011-13
	Bremerhaven, insgesamt 24 Zuwendungsempfänger / Betriebe		923.130		
1.	BIAS Bremer Institut für angewandte Strahltechnik GmbH	Ost / Horn-Lehe	224.999	FEI	2011-13
2	Steinbeis Innovation GmbH Büro Bremen	Ost / Schwach- hausen	159.692	FEI	2011-13
3	i2dm consulting & development GmbH	Mitte	144.356	FEI	2011-12
4	Universität Bremen	Ost / Horn-Lehe	121.261	FEI	2011
5	Faserinstitut Bremen e.V. (FIBRE)	Ost / Horn-Lehe	115.350	FEI	2011-12
	Top 5 Bremen, Stadt gesamt		785.658	FEI	2011- 2013
	Bremen, Stadt gesamt 56 Zuwendungsempfänger / Betriebe		2.581.814	FEI	
	Bremen Land insgesamt 80 Zuwendungsempfänger / Betriebe		3.504.944	FuE/FEI	2011 - 2013

1) Ohne ausgezahlte Zuwendungen an Unternehmen im Rahmen der Beihilfe für innovationsunterstützende Dienstleistungen (FEI-RL 2009 Pkt. 3.5)

2) Herkunft der Finanzmittel: Landesmittel (LM) und Drittmittel von EU und Bund (DM)

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SFF Zuwendungsberichten (2011 – 2013)

3.7 Fazit und Ausblick

Zu Beginn des Jahres 2009 hat das Land Bremen seine Forschungs- und Innovationsförderung mit der FEI-Richtlinie auf eine neue Grundlage gestellt. Neben der Einbettung von neuen Förderinstrumenten (u. a. FuE-Leitprojekte, Durchführungsstudien und innovationsbasierte Dienstleistungen, IDL) war insbesondere die Umstellung der Förderpraxis auf eine Darlehensbasis eine zentrale Maßnahme. FuE-Vorhaben sollten vorrangig über zinsverbilligte Darlehen erfolgen.

Im Vergleich zum LIP hat es nach der Umstellung bei FEI auf den ersten Blick keine auffälligen Veränderungen gegeben. Diese Feststellung bezieht sich zunächst auf die Entwicklung in der Anzahl der Förderfälle, bei den involvierten Unternehmensgrößenklassen und im Zuwendungsvolumen. Ein Grund für die Stabilität dürfte die nur eingeschränkt vollzogene Umstellung auf eine Darlehensförderung sein. Eine große Mehrheit der Vorhaben und Zuwendungsempfänger wurde sowohl bei der FuE-Förderung als auch bei den anderen Beihilfen (u. a. IDL) weiterhin über Zuschüsse finanziert. In FEI wurden Finanzmittel aus dem EFRE-OP grundsätzlich als Zuschuss vergeben. Eine mit dem LIP vergleichbare Reduzierung der Förderintensität wurde nicht eingeleitet.

In der Regel sind es die Kleinst- und Kleinunternehmen, die im Rahmen von einzelbetrieblichen Vorhaben unter die Darlehensförderung fallen. Dabei handelt es sich um markt- und anwendungsnahe Entwicklungsvorhaben. Große und sehr große Unternehmen, die vorrangig aus Bremerhaven stammen, wurden weiterhin durch Zuschüsse unterstützt. Begründet wurde dies mit der Unterstützung aussichtsreicher FuE-Vorhaben mit hohen Entwicklungs- und Marktrisiken, regionalwirtschaftlicher Bedeutung und einem signifikanten Transferpotenzial (SWAH 2014b). Es waren Verbundprojekte und Vorhaben zu den Bremer Clustern sowie mittlere bis größere Unternehmen, die vorrangig von der Beibehaltung der Zuschussförderung und auch von hohen Fördersätzen profitierten.

Die Gutachter von GEFRA/MR (2012) empfehlen in ihrer Evaluierung der Darlehensförderung eine Beibehaltung dieser Förderung nach zuschussbasierten Forschungsvorhaben und darlehensbasierten Entwicklungsprojekten. Allerdings sprechen sie sich auch eindeutig für eine Beendigung der FuE-Förderung von Großunternehmen aus, bei denen sie deutliche Hinweise auf Mitnahmeeffekte fanden.

Die zu beobachtende Dynamik im Zeitablauf, was die Anzahl der Anträge und Förderfälle und damit der bewilligten Zuwendungen betrifft, ist einem hohen Maße von technologie- und clusterbezogenen Ausschreibungen von WFB und BIS abhängig (z. B. Gesundheitswirtschaft, Windenergie). Dies hat auch Auswirkungen auf die sektorale und branchenbezogene Schwerpunktsetzung. Bei den Förderfällen dominieren dienstleistungsbezogene Vorhaben (75 %), die vorrangig von den Branchen IT, Beratung, FuE erbracht wurden (rd 55 %).

Der räumliche Schwerpunkt der FEI-Förderung liegt seit 2009 in der Stadt Bremen, auch aufgrund der breiten Forschungslandschaft. Auffällig sind hingegen die Dominanz der Zuschussförderung in Bremerhaven (96,1 %) sowie der hohe Anteil an geförderten großen und sehr großen Unternehmen (15,7 %).³⁴ Demgegenüber sind die Beschäftigungseffekte mit 27 neuen DAP von Bremerhaven innerhalb des Landes Bremen sehr gering (Anteil: 6,8 %).

Die Investitions- und Beschäftigungseffekte von FEI liegen deutlich unter denen beim LIP. Bei der Hebelwirkung (ein EUR FEI-Zuwendung löst durchschnittlich 2,44 EUR an Investitionen aus) weisen die Darlehen gegenüber den Zuschüssen eine höhere Wirkungsquote auf. Die Beschäftigungseffekte sind – insgesamt betrachtet – mit der Schaffung von 395 neuen DAP (2009 – 2014) vergleichsweise niedrig. Auffällig ist auch hier die hohe Zuwendungseffizienz (2009 – 2013) der Darlehensförderung (7.130 EUR / DAP) gegenüber der Zuschussförderung (54.640 EUR / DAP). Zu berücksichtigen ist hierbei die bis Ende 2014 fehlende beschäftigungspolitische Zielsetzung in der FEI-Richtlinie sowie die differenzierte Struktur von FEI-Darlehens- und Zuschussvorhaben.

Entwicklung ab 2015

Die FEI-Richtlinie wurde Ende 2014 neu gefasst. Dabei wurde auch erstmals das Ziel „*der Schaffung und Stabilisierung hochwertiger Arbeitsplätze*“ in die Richtlinie übernommen. Tiefgreifende Modifizierungen wurden allerdings nicht durchgeführt.

Inhaltliche Anpassungen erfolgten zum einen anhand der Streichung von Förderinstrumenten, die sich nicht bewährt haben: „*FuE-Leitprojekte*“; „*Junge, innovative Unternehmen*“. Zum anderen wurden neue Instrumente eingeführt: u. a. „*Prozess- und Innovationsinnovation*“ und „*Innovationscluster*“ (siehe Tabelle 25).

³⁴ In der Stadt Bremen wurden von 187 Förderfällen knapp 80 % mit Zuschüssen unterstützt und nur 4,8 % waren große und sehr große Unternehmen.

Auch in Zukunft wird sich ein wesentlicher Teil der FEI-Finanzmittel aus dem Bremer EFRE OP (2014 – 2010) speisen. Mit der Prioritätsachse 1 „*Stärkung eines spezialisierten und unternehmensorientierten Innovationssystems*“ verfolgt Bremen das Thematische Ziel (TZ1) „*Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation*“. Angesichts der vergleichsweise hohen Finanzausstattung (51,35 Mio. EUR) in dieser Prioritätsachse dürften sich die verfügbaren Drittmittel für FEI sogar erhöhen.³⁵

Ein kleinerer Teil der EFRE-Finanzmittel (sechs Mio. EUR = 13,5 %) kann nun auch als Darlehen vergeben werden und wird vermutlich im neuen EFRE-Darlehensfonds aufgehen (siehe Kap. 5.6).

Tabelle 25: Förderinstrumente im FEI ab 2015

Instrument	Förderart	Förderquote ¹⁾	max. Förder-summe	Antragsberechtigte
FuE-Einzelprojekte	Darlehen / Zuschuss	Zuschuss: 25 % - 50 % (je nach Unternehmensgröße und Projektinhalt) Darlehen: bis zu 100 %	Zuschuss: 100.000 EUR Darlehen: 500.000 EUR	Unternehmen, insb. KMU
FuE-Verbundprojekte	Zuschuss / Darlehen ²⁾	Zuschuss Unternehmen: 25 % - 80 % (je nach Unternehmensgröße und Projektinhalt) Zuschuss Forschungseinrichtungen: bis zu 100 % Darlehen Unternehmen (optional): bis zu 100 %	Zuschuss: 200.000 EUR (für alle Projektpartner) Darlehen: 500.000 EUR (optional; nur Unternehmenspartner)	Unternehmen, insb. KMU Forschungseinrichtungen als Kooperationspartner
Prozess- und Organisationsinnovationen	Darlehen	bis zu 100 %	500.000 EUR	KMU; Große Unternehmen nur als Kooperationspartner von KMU
Durchführbarkeitsstudien	Zuschuss	bis zu 50 %	50.000 EUR	KMU
Innovationscluster	Zuschuss	bis zu 50 %	50.000 EUR	Cluster- und Netzwerkorganisationen
Innovationsberatungsdienste und innovationsunterstützende Dienstleistungen (IDL)	Zuschuss	bis zu 50 %	20.000 EUR	KMU
Abordnung von hochqualifizierten Personal	Zuschuss	bis zu 50 %	65.000 EUR	KMU

1) Förderquote" bezieht sich auf den Nominalbetrag der Förderung. Zu berücksichtigen ist außerdem die nach AGVO jeweils zulässige Beihilfenhöchstintensität

2) FuE-Verbundprojekte sollen als Instrument des Wissens- und Technologietransfers schwerpunktmäßig in Form von Zuschüssen gefördert werden

Quelle: SWAH (2014b)

³⁵ Die Aktion 2a: „*Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte*“ soll in Bremen durch die Programme FEI, PFAU und AUF umgesetzt werden. Im EFRE OP sind hierfür im Rahmen von FEI und PFAU zusammen 13,90 Mio. EUR eingeplant. In der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 standen beiden Programmen zusammen etwas mehr als neun Mio. EUR zur Verfügung (FEI: 4,751 und PFAU: 4,323 Mio. EUR).

Aktion 2b: „*Cluster-, Netzwerk-, Internationalisierungs- und Transferförderung*“ kann ebenfalls durch FEI (siehe neues Förderinstrument „*Innovationscluster*“) gefördert werden. Ein wichtiges Auswahlkriterium für die geplante Zuschussförderung in FEI wird nach dem EFRE OP der Beitrag zur Entwicklung von Clustern oder von Kooperationen mit wissenschaftlichen Einrichtungen sein. (SWAH 2014a, EFRE OP, S. 33).

4 Programm zur Förderung Anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU)

Einzelbetriebliche Innovationsförderung im Bereich Umweltwirtschaft wird in Bremen u. a. durch das „*Programm zur Förderung Anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU)*“ umgesetzt. Eingebettet ist PFAU in die Innovationsstrategien des Landes³⁶ sowie in die Operationellen Programme des EFRE.

Mit PFAU werden seit Mitte der 1990er Jahre Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft sowie von Dienstleistern und Wissenschaft zur Entwicklung, Konstruktion und Erprobung von innovativen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen im Bereich Umwelt unterstützt. Dabei geht es neben produktionsintegrierten Umweltschutztechniken um einen effizienten Einsatz von Ressourcen und um die Vermeidung bzw. Verminderung von Emissionen und Abfällen.

Im PFAU wird zwischen zwei Teilprogrammen unterschieden, für die das zuständige Umweltressort (SUBV) jeweils eigene Richtlinien erlässt:

- PFAU Verbundprojekte
- PFAU Pilotprojekte.³⁷

PFAU-Verbundprojekte richten sich an Vorhaben, die von Betrieben und wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen gemeinsam durchgeführt werden. Die Förderung zielt insbesondere auf die industrielle und grundlagenorientierte Forschung. Pilotprojekte hingegen haben mehr die betriebliche Entwicklung und Erprobung von neuen Produkten, Verfahren und Dienstleistungen im Fokus. In beiden Förderbereichen sind projektbegleitende Maßnahmen zur Markterschließung mit förderfähig.

PFAU richtet sich vorrangig an KMU, ohne allerdings die Förderung – wie vom Bremer Rechnungshof 2007 empfohlen – auf diese Unternehmensgruppe zu beschränken (SUBV 2014). Die technischen und wirtschaftlichen Risiken der Unternehmen sollen minimiert sowie deren betriebliche Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit gestärkt werden. Im Gegensatz zum FEI (2009) sind in den Richtlinien des PFAU bereits beschäftigungspolitische Zielsetzungen verankert. Demnach sollen Verbund- und Pilotprojekte qualifizierte Arbeitsplätze schaffen oder erhalten, ohne dass dies allerdings in den Zuwendungsbescheiden verpflichtend festgeschrieben wird. Darüber hinaus werden Verbesserungen in der Infrastruktur auf dem Gebiet der Umwelttechnik erwartet.

Zusätzlich gab es bis zur Neufassung der beiden PFAU-Richtlinien im Februar 2015 eine sog. „Standortbedingung“ der Förderung im Rahmen der Zuwendungsvoraussetzungen (Pkt. 4.1) und der Verfahren (Pkt. 6.6). Das Land behielt sich u. a. das Recht vor, innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach der Förderung die Zuwendung zurückzufordern, falls es zu einer Verlagerung des Betriebs kommt.

³⁶ Bis 2010 durch das Landesprogramm InnoVision 2010 (SWH 2003) und aktuell das Innovationsprogramm 2020 (SWH 2010b).

³⁷ Relevant sind hier die Richtlinien zu den PFAU-Verbundprojekten und Pilotprojekten vom 31. März 2008, 05. November 2012 und 23. Februar 2015.

Zu den Förderbedingungen im PFAU zählen:

- ökologische Zielsetzungen,
- Weiterentwicklung des Standes der Technik,
- technische und wirtschaftliche Machbarkeit,
- erkennbare Marktchancen,
- qualifizierte Antragsteller,
- erhebliches, aber kalkulierbares Risiko bei der Durchführung,
- das verfügbare Personal des Antragstellers wird nicht vollständig in das Projekt eingebunden,
- gesicherter Eigenanteil an der Finanzierung.

Die Zuwendung erfolgt auch nach Neufassung der Richtlinien (02/2015) weiter über Zuschüsse (in der Regel mit einer Laufzeit von zwei Jahren). Die vom SUBV (2014) angestrebte (Teil-) Umstellung auf eine Darlehensförderung wurde erst mit einer Novellierung im Sommer 2017 umgesetzt.

Die Abwicklung (u. a. Beratung, Antragstellung, Auszahlung, Verwendungsnachweise) von PFAU wurde vom Umweltressort auf die WFB und die BIS übertragen. Das Antragsverfahren wird mit einer kurzen Projektskizze seitens der Unternehmen eröffnet, für die WFB und BIS eine Vorlage bereitstellen. Die Finanzierung von PFAU speist sich aus Mitteln des Landes Bremen und aus dem EFRE (siehe Kap. 4.5).

Die folgende Analyse von PFAU anhand von Kenndaten und Informationen basiert wie beim FEI auf den Beileihungsberichten des SWAH, den Controllingberichten von WFB und BIS, den Zuwendungsberichten des Finanzressorts und dem Begünstigtenverzeichnis der EFRE-Verwaltungsbehörde. Hinzu kommen Berichte des Senats (2013) und des SUBV (2014).

4.1 Entwicklung der PFAU-Förderung zwischen 2007 und 2014

Im Vergleich zum LIP und FEI hat es bei PFAU im Betrachtungszeitraum keine Umstellung auf eine Darlehensförderung gegeben. Von daher ist auch eine Analyse des gesamten Beobachtungszeitraums von 2007 – 2014 möglich.

In diesem Zeitraum haben WFB (bzw. BIG) und BIS insgesamt 140 Zuwendungsempfängern Fördermittel in einer Höhe von rd. 10,76 Mio. EUR bewilligt. Deutlich mehr als die Hälfte der bewilligten Anträge und Fördermittel verteilte sich auf die beiden Jahre 2007 und 2009 (siehe Tabelle 26). Dies ist in erster Linie auf eine verstärkte Antragstellung und Bewilligung in der Stadtgemeinde Bremen zurückzuführen. Hintergrund waren Ausschreibungen der WFB im Rahmen des EFRE-Programms u. a. zur Windenergie, zur Nanotechnologie und zu weiteren Themen in der Umweltinnovation.

Nach dem Jahr 2009 ist eine kontinuierliche Abnahme in der Inanspruchnahme von PFAU zu beobachten, was sich auch in 2014 fortsetzte (siehe Abbildung 8). Die BIS konstatierte in ihrem Bericht zur PFAU-Umsetzung für 2012 „Trotz intensiver Akquise waren eine Vielzahl von Unternehmen nicht in der Lage Projektskizzen zu formulieren“ (SUBV 2014, Teil BIS, S. 10). Darüber hinaus wurden – aufgrund des verzögerten Beginns der neuen EU-Programmplanungsperiode – erst 2015 (Bremerhaven) und 2016 (Land Bremen) neue PFAU-Ausschreibungen zu Green Economy durchgeführt.

Insgesamt betrachtet handelte es sich bei den geförderten Vorhaben mehrheitlich um PFAU-Pilotprojekte (einzelbetrieblich oder als Unternehmenskooperation). In Bremerhaven waren zwischen 2007 und 2014

von rund 26 geförderten Projekten³⁸ sechs PFAU-Verbundvorhaben, bei der die gewerbliche Wirtschaft mit Forschungseinrichtungen zusammenarbeitete. Zwischen 2011 und 2013 lassen sich für beide Stadtgemeinden zusammen neun Verbundprojekte erfassen, davon drei in Bremerhaven.³⁹

Tabelle 26: Bewilligungen und Struktur der Projekte im PFAU (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges.
Anzahl bewilligte Anträge (absolut)									
- Förderfälle	50	11	28	15	17	9	6	4	140
Förderung (in tsd. EUR)									
- Zuschuss / Bewilligungssumme	3.382	875	2.424	1.812	986	666	618	322	11.085
Arbeitsplätze (absolut)									
- neue DAP	109	40	35	27	9	21	9	2	252
- gesicherte DAP	61	51	42	10	118	724	245	7	1.258

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichte (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2014) und WFB (2014)

4.2 Schwerpunkte der PFAU-Förderung

Förderung nach Unternehmensgröße

Etwas mehr als die Hälfte der PFAU-Förderung entfiel auf die Kleinst- und Kleinunternehmen. Auffällig ist der – im Vergleich zum FEI-Programm – mehr als doppelt so hohe Anteil an beteiligten großen und sehr großen Unternehmen. Immerhin 15,4 % der Zuwendungsempfänger entfielen auf diese Größenklassen (siehe Tabelle 27). Auch bei der PFAU-Förderung dominierte Bremerhaven, was die Unterstützung großer und sehr großer Unternehmen betrifft. Sieben von neun geförderten Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitsplätzen hatten ihren Standort in Bremerhaven.

Der hohe Anteil an wissenschaftlichen Einrichtungen (fast ein Viertel) und damit an forschungsbezogenen Verbundprojekten konzentrierte sich räumlich auf Projekte in der Stadtgemeinde Bremen und zeitlich auf die Bewilligungsjahre 2007 und 2009.

Förderdaten nach Wirtschaftssektoren und Branchen

Der sektorale Schwerpunkt – was die Anzahl der Bewilligungen betrifft – lag bei der PFAU-Förderung im Bereich der Dienstleistungen (siehe Tabelle 27). Hierauf entfielen etwas mehr als 63 % aller Förderfälle im gesamten Land. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man beide Stadtgemeinden separat betrachtet. In Bremerhaven dominierte die Unterstützung der gewerblichen Wirtschaft mit fast 58 % aller Förderfälle.

Besondere branchenbezogene Schwerpunkte lagen in den Wirtschaftszweigen „Beratung, Ingenieur-Dienstleistungen, FuE“ (WZ 69-74) und „Unternehmensbezogene Dienstleistungen“ (WZ 84), die zusam-

³⁸ Bei insgesamt 36 Zuwendungsempfängern bzw. Projektpartnern in Bremerhaven (2007 - 2014).

³⁹ Die unterschiedliche Dokumentation zu Einzel- und Kooperationsprojekten in den Beleihungsberichten des SWAH und in den Controllingberichten von BIS und WFB erschweren eine stringente und nachvollziehbare Darstellung.

men einen Anteil von 55 % aller Förderfälle ausmachten. Mit weitem Abstand folgte der „Maschinenbau“ (WZ 28).

Ein Blick auf die Tabelle 27 zeigt, dass die branchenbezogenen Schwerpunkte in erster Linie auf besondere Rahmensetzungen, sprich Ausschreibungen einzelner Jahre, beruhen. Die hohe Relevanz unternehmensbezogener Dienstleistungen ist fast ausschließlich auf die hohe Anzahl an bewilligten Anträgen in der Stadtgemeinde Bremen im Jahr 2007 zurückzuführen (31 von 34).

**Tabelle 27: PFAU-Förderdaten nach Unternehmensgröße / Unternehmensgrößenklassen¹⁾
(2007 – 2013; Anzahl der Förderfälle)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Insges.
Kleinst-Unternehmen (KL)								
- Förderfälle	17 (0)	1 (0)	8 (0)	1 (0)	2 (0)	3 (0)		32 (0)
Kleine Unternehmen (KU)²⁾								
- Förderfälle	12 (0)	5 (5)	5 (1)	7 (6)	9 (6)	2 (0)	2 (1)	42 (19)
Mittlere Unternehmen (MU)								
- Förderfälle	3 (0)			2 (0)	1 (1)	1 (0)	1 (0)	8 (1)
Große Unternehmen (GU)								
- Förderfälle	3 (0)	3 (2)	4 (1)	3 (1)				13 (4)
Sehr große Unternehmen								
- Förderfälle	1 (0)	1 (1)	1 (0)	1 (1)	1 (1)	3 (3)	1 (1)	9 (7)
Hochschulen								
- Förderfälle	14 (0)	1 (1)	10 (0)	1 (1)	4 (2)		2 (0)	32 (4)
Förderfälle insges.	50 (0)	11 (9)	28 (2)	15 (9)	17 (10)	9 (3)	6 (2)	136 (35)

1) in Klammern = Anzahl Stadtgemeinde Bremerhaven

2) Die BIS weist keine separaten Angaben zu Kleinst-Unternehmen aus, sie sind in den Zahlen zu KU enthalten.

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beilehungsberichten (2007 – 2013)

**Tabelle 28: PFAU-Förderung nach Wirtschaftssektoren und Branchen
(2007 – 2013; Anzahl Förderfälle)¹⁾**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Insges.
Landwirtschaft								
Nahrungsmittel	1 (0)	1 (1)				1 (1)		3 (2)
Textilien					1 (1)			1 (1)
Holz								
Papier & Druckerzeugnisse								
Chemische Erzeugnisse	3 (0)	1 (1)	1 (0)	1 (0)				6 (1)
Glasgewerbe, Keramik u. a.				1 (1)				1 (1)
Metallerzeugung		1 (0)	2 (1)		2 (2)	1 (1)	2 (1)	8 (5)
Elektronische/optische Erzeugnisse elektronische Ausrüstung	3 (0)		1 (0)	4 (3)			1 (0)	9 (3)
Maschinenbau	4 (0)	1 (1)	3 (0)	1 (1)	1 (1)		1 (1)	11 (4)
Fahrzeugbau	2 (0)				1 (0)			3 (0)
Möbel, Schmuck, Spielw.								
Medizinische Apparate								
Reparatur / Instandhaltung von Maschinen								
Abfallbeseitigung		1 (1)	2 (0)	1 (1)	1 (1)	1 (0)		6 (3)
Bau	1 (0)					1 (0)		2 (0)
Prod. Gewerbe gesamt	14 (0)	5 (4)	9 (1)	8 (6)	6 (5)	4 (2)	4 (2)	50 (20)
Handel mit Fahrzeugen	1 (0)			1 (0)				2 (0)
Groß- & Einzelhandel								
Transport & Logistik								
Beherbergung / Gastronom.								
IT Dienstleistungen, Medien			1 (0)		2 (0)			3 (0)
Beratung, Ing.-Dstl. FuE		5 (4)	15 (0)	6 (3)	8 (5)	5 (1)	2 (0)	41 (13)
Unternehmensb. Dienstl.	31 (0)		2 (0)		1 (0)			34 (0)
Öffentliche Verwaltung	4 (0)	1 (1)	1 (1)					6 (2)
Gesundheits- & Sozialwesen								
Kunst, Kultur, sonst. Dienstl.								
Dienstleistungen gesamt	36 (0)	6 (5)	19 (1)	8 (3)	11 (5)	5 (1)	4 (0)	86 (15)
Gesamt	50 (0)	11 (9)	28 (2)	15 (9)	17 (10)	9 (3)	8 (2)	136 (35)

1) Angaben Land Bremen Förderfälle insgesamt; in Klammer Angabe für BIS / Bremerhaven

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

4.3 Räumliche Verteilung der PFAU-Förderung

Ebene Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven

Die bisherigen Analysen haben aufgezeigt, dass es signifikante Unterschiede in der Entwicklung und Umsetzung der PFAU-Förderung zwischen beiden Stadtgemeinden gab.

In Bremerhaven profitierte ein hoher Anteil an großen und sehr großen Unternehmen an der Förderung von PFAU. Ihr Anteil an den Bewilligungen lag bei einem Drittel (2007 – 2013). Gleichzeitig war die Anzahl an forschungsorientierten Verbundprojekten und damit die Anzahl an beteiligten Forschungseinrichtungen vergleichsweise gering. Darüber hinaus wurde die PFAU-Förderung in Bremerhaven verstärkt durch die gewerbliche Wirtschaft mit einem eher breiten Branchenmix genutzt (siehe Tabelle 28 und Kap. 4.5).

Bremerhavens Anteil an den Förderfällen liegt im Durchschnitt des siebenjährigen Beobachtungszeitraums bei knapp einem Viertel (siehe Tabelle 29). Aus der Abbildung 11 lässt sich allerdings im zeitlichen Ablauf ein etwas anderer Stellenwert entnehmen. Ohne die Sondersituationen in 2007 und 2009 (Ausschreibungen der WFB) konnte Bremerhaven überproportional hoch von der PFAU-Förderung profitieren (siehe Abbildung 11 und Abbildung 12).

Mit insgesamt 36 Förderfällen (2007 – 2014) lag die BIS allerdings deutlich unter der Zahl von 120 Förderfällen, die zwischen 2001 und 2006 für Bremerhaven bewilligt wurden. Mit einer Zuwendung in einer Höhe von ca. 20 Mio. EUR wurde in diesem Zeitraum v. a. der Aufbau der Offshore-Windenergie-Branche unterstützt.⁴⁰

Zwischen 2007 und 2014 wurden nur noch rd. 3,2 Mio. EUR an PFAU-Mitteln bewilligt (Anteil 29,2 %). Damit konnte mehr als ein Drittel aller Investitionen im Land Bremen ausgelöst werden (siehe Tabelle 29). Hier machen sich die deutlich höheren Zuwendungen für größere Unternehmen bemerkbar. Demgegenüber war der Beitrag von PFAU in Bremerhaven zur Neuschaffung von Arbeitsplätzen vergleichsweise gering.

Tabelle 29: Räumliche Verteilung der PFAU-Förderung nach den beiden Stadtgemeinden (2007 – 2014)

	Bremen	Bremerhaven	Land Bremen
Förderungen (absolut)			
– Förderfälle	104	36	140
Zuwendungen (in tsd. EUR)			
– Zuschuss	7.850	3.235	11.085
Investitionsvolumen (in tsd. EUR)			
– Zuschuss	15.326	7.863	23.189
Arbeitsplätze (absolut)			
– neue DAP	197	55	252
– gesicherte DAP	178	1.080	1.258

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2014) und WFB (2014)

⁴⁰ Die Angaben von Grabs (2010) für die Jahre 2001 bis 2009 (132 Förderfälle, 21 Mio. EUR Gesamtzuführung) wurden um die Werte für die Jahre 2007 bis 2009 reduziert.

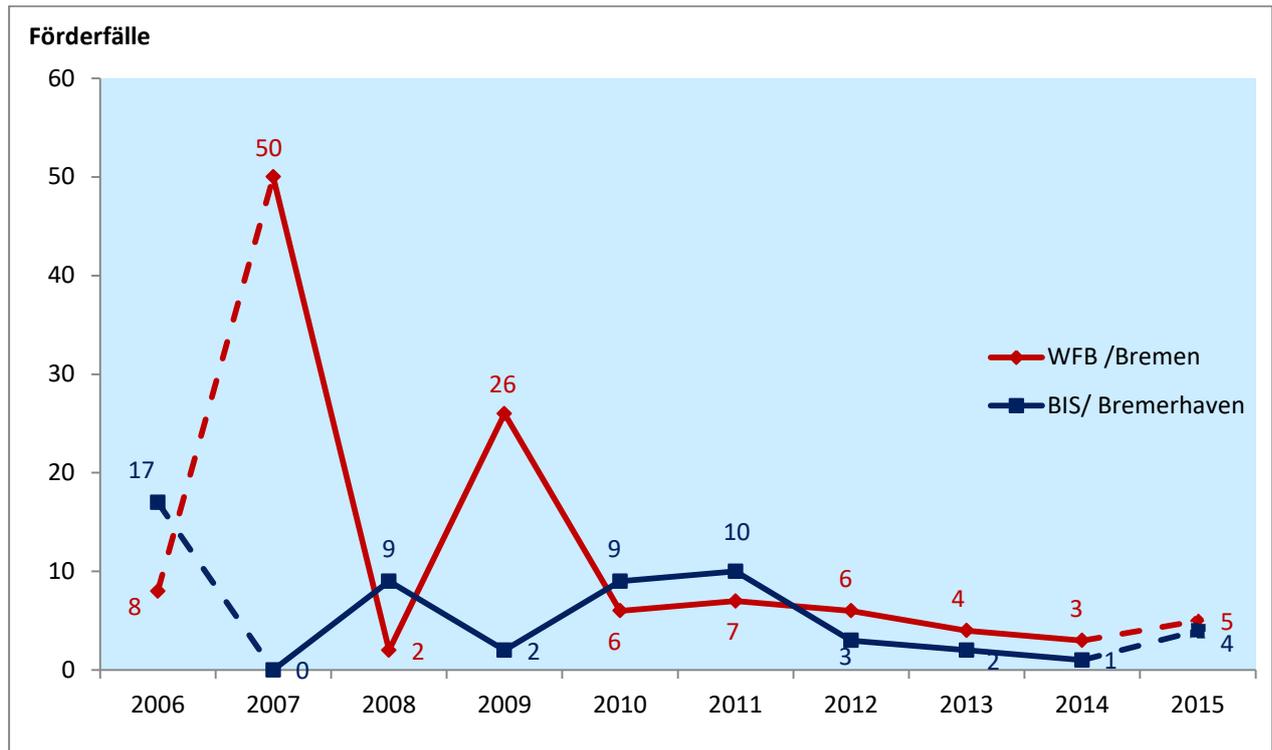


Abbildung 11: Entwicklung in der Anzahl der PFAU-Förderungen in den beiden Stadtgemeinden (absolut)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Belehungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS und WFB/BIG (2007 – 2015)

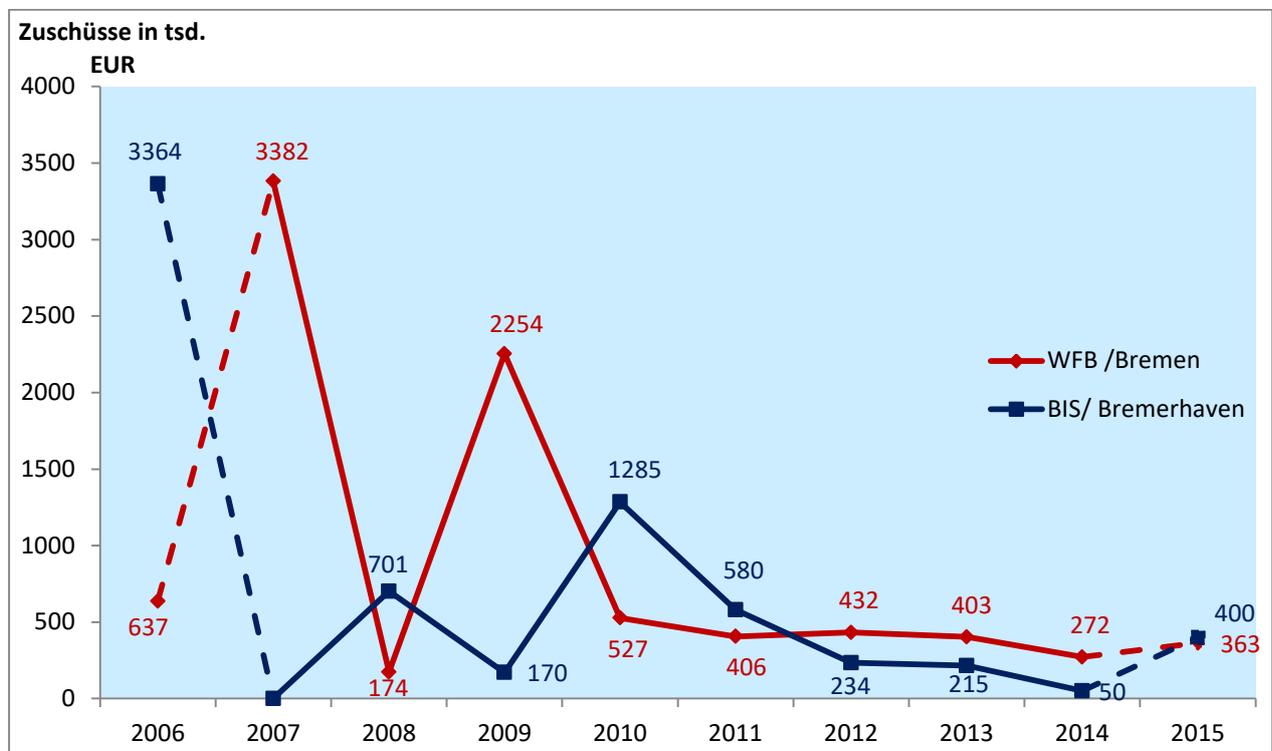


Abbildung 12: Entwicklung der Zuschussförderung in den beiden Stadtgemeinden (in tsd. EUR)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Belehungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS und WFB/BIG (2007 – 2015)

4.4 Investitions- und Arbeitsplatzeffekte

Im Rahmen von PFAU wurden Zuschüsse in einer Höhe von 11,085 Mio. EUR (2007 – 2014) bewilligt. Sie konnten im gesamten Land Bremen ein Investitionsvolumen auslösen, das mit einer Summe von 23,189 Mio. EUR etwas mehr als das Doppelte der bereitgestellten öffentlichen Mittel ausmachte (siehe Tabelle 30). Die erreichte Hebelwirkung von 2,09 EUR je geförderten EUR liegt damit über dem ermittelten Wert für die FEI-Zuschussförderung (siehe Tabelle 22 = 1,92 EUR).

Dabei unterscheiden sich die Investitionseffekte zwischen den beiden Stadtgemeinden. In Bremerhaven lag die Wirkungsquote mit 2,43 EUR deutlich über dem Wert von 1,95 EUR in der Stadt Bremen.

Im Rahmen der bremischen Innovations- und Technologieförderung und damit auch beim PFAU stehen die Beschäftigungseffekte nicht im Vordergrund der Zielsetzungen. Von daher sah der Bremer Senat bislang keine Veranlassung hier steuernd einzugreifen (Bremische Bürgerschaft 2013b). Die Sicherung und der Erhalt von (qualifizierten) Arbeitsplätzen werden zwar explizit imwendungszweck aufgeführt, aber nicht in den Zuwendungsbescheiden aufgenommen. Auf die Qualität von Arbeitsplätzen („Gute Arbeit“) wird kein Einfluss genommen.

Mit PFAU konnten zwischen 2007 und 2014 insgesamt 252 Arbeitsplätze neu geschaffen werden. Im Vergleich zur Anzahl an Förderfällen war hierbei der Anteil Bremerhavens mit knapp 22 % gering (siehe Tabelle 29). Bezogen auf die bewilligten Zuschüsse und das Investitionsvolumen waren die erzielten Beschäftigungseffekte in Bremerhaven sehr niedrig.

Die Höhe des Zuschusses pro neu geschaffenen Arbeitsplatz mit rd. 44.000 EUR liegt bei PFAU unter dem berechneten Wert für FEI mit 54.600 EUR. Dies liegt v. a. an den Beschäftigungseffekten in 2007. Ab 2008 gleichen sich die Werte bei der Zuschusseffizienz an (2008 – 2014: 53.900 EUR pro neu geschaffenen DAP).

Tabelle 30: Investitions- und Beschäftigungseffekte im PFAU (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Insges.
Förderung (absolut)									
– Förderfälle ¹⁾	50	11	28	15	17	9	6	4	140
Hebelwirkung (in tsd. EUR)									
– Zuschuss	3.382	875	2.424	1.812	986	666	618	322	11.085
– Investitionsvolumen	6.863	2.246	4.295	4.177	2.079	1.519	1.310	700	23.189
– Wirkungsquote (in EUR)	2,03	2,57	1,77	2,30	2,11	2,28	2,12	2,17	2,09
Beschäftigungseffekte (absolut)									
– neue DAP	109	40	35	27	9	21	9	2	252
– Zuschusseffizienz (in tsd. EUR)	31,02	21,87	69,28	67,11	109,55	31,71	68,66	161	44,0

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2014) und WFB (2014)

Die hohe Anzahl an gesicherten Arbeitsplätzen (siehe Tabelle 29) ist Folge einer Sondersituation in Bremerhaven. Für das Jahr 2012 wurden 716 gesicherte Arbeitsplätze ausgewiesen, was auf den Angaben sehr großer Unternehmen (FRoSTA AG, WeserWind GmbH; vgl. SUBV 2014) beruht, die durch das PFAU-Programm gefördert wurden (siehe auch Tabelle 27). Neue Arbeitsplätze sind hingegen in diesem Jahr nicht geschaffen worden.

4.5 Geförderte Unternehmen (TOP-Listen)

Aus den jährlich vorgelegten Zuwendungsberichten des Finanzressorts und dem EFRE-Begünstigtenverzeichnis des SWAH lassen sich auch für PFAU alle Betriebe und Forschungseinrichtungen herausfiltern, die Fördermittel erhalten haben.

EFRE 2008 bis 2014

Ein wesentlicher thematischer und finanzieller Schwerpunkt des letzten Bremer EFRE-Programms (2007 – 2014) lag auf der Weiterentwicklung und Umsetzung der regionalen Innovationsstrategie⁴¹. Innerhalb des Förderbereiches 1.1 „*Innovative Technologien*“ wurden innovative Technologien und deren Entwicklung – auch in Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes – gefördert. Neben FEI und AUF wurde das „*Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken*“ (PFAU) ab 2008 als ein wesentliches Umsetzungsinstrument genutzt.

Das Gesamtvolumen von PFAU für den Zeitraum 2008 bis 2013 war im Bremer EFRE OP auf etwas mehr als zehn Mio. EUR angelegt. Davon sollten 4,56 Mio. EUR aus der öffentlichen Beteiligung stammen, in erster Linie aus dem EFRE.

Von den insgesamt 18,50 Mio. EUR, die schließlich in dem Förderbereich 1.1 an Beihilfen in Form von EFRE-Zuschüssen bis Ende 2014 verausgabt wurden, entfielen 4,32 Mio. EUR auf Vorhaben im PFAU (Anteil rd. 23,4 %). Zwischen 2008 und 2014 wurden hierüber in beiden Stadtgemeinden 52 Förderfälle bewilligt. Insgesamt 41 Betriebe und Forschungseinrichtungen wurden mit Zuschüssen unterstützt, davon 14 in Bremerhaven.

Insgesamt konnte Bremerhaven mit einem Drittel aller Begünstigten rd. 36 % der PFAU-Fördermittel aus dem EFRE auf sich vereinigen. Ein wesentlicher Schwerpunkt war die Förderung von Betrieben im Bereich Windenergie. Auf sechs Betriebe (u. a. Power Blades und WeserWind), die z.T. auch von dem LIP- und FEI-Programm profitierten, entfiel etwas mehr als die Hälfte der 1,56 Mio. EUR an EFRE-Mitteln auf PFAU in Bremerhaven.⁴²

Tabelle 30 vermittelt die TOP 10 Betriebe und Einrichtungen, die von der PFAU Förderung im Rahmen des EFRE-Programms profitiert haben. Knapp ein Viertel der Betriebe wurde mit rd. 47 % der Fördermittel unterstützt. Die ersten drei Plätze entfielen auf wissenschaftliche Forschungseinrichtungen in Bremen⁴³. Bremerhaven war mit vier Betrieben in der TOP-Liste vertreten.

⁴¹ Landesprogramm „InnoVision 2010“ (SWH 2003), das vom aktuellen „Innovationsprogramm 2020“ (SWH 2010b) abgelöst wurde.

⁴² Hierzu gehören Power Blades GmbH (jetzt Servion SE); Weser Wind GmbH, Deutsche Windguard Engineering GmbH, Power Wind GmbH, OPTIMARE Sensorsysteme AG und Innovent GmbH, auf die zusammen eine Fördersumme in Höhe von 792.534 EUR entfiel.

⁴³ inkl. der Ausgründung aus der Jacobs University Bremen (JUB) = Phytolutions GmbH.

Tabelle 31: Top 10 Förderung nach PFAU im EFRE (2008 – 2014)

Nr.	Name des Unternehmens ¹⁾	Stadtbezirk / Ortsteil	Projektförderung EFRE in EUR	Zeitraum
1	Universität Bremen (4x)	Ost / Horn-Lehe	347.504	2009-2011
2	Phytolutions GmbH ²⁾ (2x)	Nord / Vegesack	242.000	2009-2011
3	Jacobs University Bremen GmbH (2x)	Nord / Vegesack	204.713	2009
4	UNI-CYC GmbH (jetzt Redux Recycling GmbH)	BHV	201.350	2010
5	IWT Stiftung für Werkstofftechnik (2x)	Ost / Horn-Lehe	192.332	2009-2010
6	Machtwissen.de Service GmbH	Ost / Horn-Lehe	188.056	2008-2009
7	Power Blades GmbH (jetzt SENVION AG)	BHV	169.028	2010-2011
8	OPTIMARE Sensorsysteme AG	BHV	166.490	2010
9	Sun Fire	West / Walle	164.620	2010
10	Environmental Systems GmbH (2x)	BHV	157.007	2010/2013
	Summe Top 10		2.033.100	
	Summe alle Projekte / Betriebe 41 Zuwendungsempfänger / Betriebe		4.323.897	2008 - 2014

1) in Klammern = Anzahl der Förderfälle / Zuwendungen (größer als eins)

2) Ausgründung aus der JUB

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SWAH Begünstigtenverzeichnis (2015b) und SWAH (2014d)

PFAU-Förderung – Zuwendungsberichte 2009 bis 2013

Aus den Zuwendungsberichten des Bremer Finanzressorts lassen sich ab 2009 alle Unternehmen und Einrichtungen herausfiltern, die im Rahmen von PFAU projektbezogen unterstützt wurden. Ab 2011 ist auch eine Differenzierung der einzelbetrieblichen Förderung nach Landes- und Drittmitteln möglich. Von daher wird auch bei PFAU die Analyse in zwei Zeitabschnitte (2009 bis 2010 sowie 2011 bis 2013) unterteilt. Darüber hinaus lässt sich für Bremerhaven eine Differenzierung nach den zwei PFAU-Teilprogrammen vornehmen.

Zeitraum 2009 bis 2010

Zwischen 2009 und 2010 wurden im Land Bremen an insgesamt 32 Betriebe und Forschungseinrichtungen knapp 3,17 Mio. EUR an PFAU-Fördermitteln ausgezahlt (siehe Tabelle 32).⁴⁴

Fast 70 % der PFAU-Mittel flossen nach Bremerhaven, deren Betriebe überproportional hoch von den Zuschüssen profitieren konnten. Die Hälfte der Zuwendungsempfänger (Top 5) konnte fast 92 % der Zuschüsse auf sich vereinigen. In erster Linie handelte es sich hierbei um Betriebe aus dem Bereich der Erneuerbaren Energien und insbesondere der (Offshore-)Windenergie. Am damals noch gültigen Teilprogramm Markteinführung nahmen zwei Betriebe teil, an den Teilprogrammen PFAU Verbund- und Pilotprojekte jeweils vier Unternehmen (= insgesamt zehn Unternehmen).

⁴⁴ Bei insgesamt 48 Förderfällen, davon 13 in der Stadtgemeinde Bremerhaven und 35 in Bremen.

In der Stadtgemeinden Bremen wurde ein – im Vergleich zu Bremerhaven – geringeres Zuwendungsvolumen auf mehr Zuwendungsempfänger verteilt. Hier kamen verstärkt wissenschaftliche Forschungseinrichtungen und Dienstleister in den Genuss der PFAU-Förderung. Von 35 Förderfällen entfielen 17 alleine auf die beiden Universitäten und die Hochschule (siehe Tabelle 32). Von daher dürften viele Projekte als forschungsorientierte Verbundvorhaben gefördert werden. Die WFB⁴⁵ spricht von einem Verhältnis von 20 zu 80, was die Aufteilung der bewilligten Zuschüsse zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen betrifft.

Tabelle 32: Top-Liste Einzelbetriebliche Innovationsförderung (PFAU) im Land Bremen (2009 und 2010)

Nr.	Name des Unternehmens ¹⁾	Stadtbezirk Ortsteil	Projektförderung Zuwendung in €	Zeitraum	Progr.-teil
1	CIS Solartechnik GmbH & Co. KG	BHV	949.786	2009-10	Pilot
2	REpower Systems AG (jetzt Servion SE)	BHV	641.136	2009	Pilot
3	energie & meteo systems GmbH	BHV	201.737	2009-10	Pilot
4	WeserWind GmbH ²⁾ (2x)	BHV	130.315	2009-10	Verbund
5	Dr. Möller GmbH / IMS Nord (2x)	BHV	91.896	2009-10	Verbund
Top 5 Bremerhaben zusammen			2.014.870		
Bremerhaven, Stadt gesamt 10 Zuwendungsempfänger / Betriebe ¹⁾			2.195.757		
1	Universität Bremen (9x)	Ost / Horn-Lehe	320.529	2009-10	Verbund
2	Hochschule Bremen (4x)	Süd / Neustadt	179.708	2009-10	Verbund
3	Walter Lang Honigimport GmbH	Süd / Neustadt	106.259	2009-10	n.b.
4	Jacobs University Bremen (4x)	Nord / Veegesack	70.481	2009-10	Verbund
5	AMT GmbH	Ost / Horn-Lehe	29.600	2009-10	n.b.
Top 5 Bremen, Stadt zusammen			706.577		
Bremen, Stadt gesamt 22 Zuwendungsempfänger / Betriebe			971.444		
Bremen Land insgesamt 32 Zuwendungsempfänger / Betriebe			3.167.201		

1) in Klammern = Anzahl der Förderfälle bzw. Zuwendungen (größer als 1)

2) Die Weser Wind GmbH hat am 29.01.15 Insolvenz angemeldet und zum 01.04.15 den Betrieb eingestellt.

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SFF Zuwendungsberichten (2009 und 2010)

⁴⁵ Mündliche Mitteilung von Hr. Tschupke (WFB) auf dem Innovationsforum am 15.04.15 im BITZ, Bremen

Zuwendung im Zeitraum 2011 bis 2013

Im Vergleich zu den Jahren 2009/2010 kam es bei der PFAU-Förderung ab 2011 zu einigen Veränderungen. Das Gesamtvolumen an ausgezahlten Zuwendungen reduzierte sich auf knapp 2,5 Mio. EUR, während die Anzahl der Förderfälle und die der geförderten Betriebe im Jahresmittel ungefähr gleich hoch blieben.⁴⁶ PFAU wurde dabei zu 80 % aus Mitteln des EFRE finanziert (siehe Tabelle 32).

Tabelle 33: Top-Liste Innovationsförderung (PFAU) im Land Bremen (2011 – 2013)

Nr.	Name des Unternehmens ¹⁾	Stadtteil	Projektförderung Zuwendung (in €)	Mittel- geber ²⁾	Zeitraum / Progr. ³⁾
1.	Dt. Windguard Engineering GmbH (3x)	BHV	162.161	LM & EFRE	2011-13 PP & VP
2.	Uni-CYC GmbH (jetzt Redux Recycling GmbH)	BHV	141.976	DM	2011 PP
3.	Weser Wind GmbH ⁴⁾	BHV	119.680	DM	2011-12 VP
4.	Environmental Systems GmbH (2x)	BHV	95.728	LM & EFRE	2011-12 PP
5.	ttz Bremerhaven	BHV	88.246	DM	2011-12 VP
	Top 5 Bremerhaven zusammen		607.791	LM & EFRE	2011-13
	Bremerhaven, insgesamt 18 Zuwendungsempfänger / Betriebe		931.426		
1.	Universität Bremen (6x)	Ost / Horn-Lehe	238.649	LM & EFRE	2011-12 VP
2.	Phytolutions GmbH ⁵⁾ (2x)	Nord / Vege sack	99.192	EFRE	2001-12 n.b.
3.	IWT Stiftung für Werkstofftechnik	Ost / Horn- Lehe	96.953	EFRE	2011-12 n.b.
4.	Deutsche Windtechnik AG (3x)	Nord / Burglesum	96.400	EFRE	2011-12 VP
5.	Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung angewandter Forschung (3x)	Ost / Horn-Lehe	87.896	LM & EFRE	2012-13 VP
	Top 5 Bremen, Stadt zusammen		619.090		
	Bremen, Stadt gesamt 26 Zuwendungsempfänger / Betriebe		1.532.346		
	Bremen Land Summe 44 Zuwendungsempfänger / Betriebe		2.463.772		

1) in Klammern = Anzahl der Förderfälle / Zuwendungen (größer als eins)

2) Mittelgeber: Landesmittel (LM) und Drittmittel = EFRE

3) Förderzeitraum und Programmteil von PFAU: Verbundprojekt (VP) und Pilotprojekt (PP)

4) Die Weser Wind GmbH hat am 29.01.15 Insolvenz angemeldet und zum 01.04.2015 den Betrieb eingestellt.

5) Ausgründung aus der JUB

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SFF Zuwendungsberichten (2010 – 2013)

⁴⁶ In dem drei Jahren zwischen 2011 und 2013 wurden insgesamt 67 Förderfälle bewilligt (Ø 22 pro Jahr) bei 44 Zuwendungsempfängern (Ø 15 pro Jahr). Im Zeitraum 2009 bis 2010 waren es durchschnittlich 24 Förderfälle bzw. 16 Zuwendungsempfänger.

Der Anteil von Bremerhaven am Gesamtvolumen von PFAU schrumpfte von 70 % (2009/10) auf rd. 38 % (2013). Die Top 5 Betriebe konnten von knapp 65 % der geleisteten Zuwendungen in der Stadtgemeinde profitieren. Im Vergleich zur Stadt Bremen lag der Anteil an vergebenen Landesmitteln am Gesamtvolumen von PFAU in Bremerhaven mit einem Anteil von fast 32 % deutlich über dem Wert für Bremen (22 %).

Der hohe Stellenwert von Offshore-Windenergie Unternehmen bei den Zuwendungen hat sich in den letzten Jahren auch infolge der Absatzkrise etwas verringert. Dennoch dürfte der Anteil an den ausgezahlten Zuwendungen zwischen 2011 und 2013 bei fast 50 % liegen. Am PFAU-Teilprogramm Markterschließung nahmen drei Betriebe teil, fünf Betriebe führten Pilotvorhaben durch und elf Betriebe bzw. Forschungseinrichtungen (u. a. IMARE, IWES) waren an Verbundprojekten beteiligt.

In der Stadtgemeinde Bremen blieb es bei der starken Ausrichtung auf forschungsbezogene Verbundprojekte (siehe Tabelle 33). Hierfür spricht auch der weiterhin hohe Anteil von wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen an den Förderfällen (16 von 44) und an den vergebenen Zuwendungen (rd. 53 %).⁴⁷

4.6 Fazit und Ausblick

Mit dem „*Programm zur Förderung Anwendungsnaher Umwelttechniken (PFAU)*“ fördert das Land Bremen betriebliche Umweltinnovationen. Im Vordergrund stehen gewerbliche Pilotvorhaben und forschungsorientierte Verbundvorhaben zwischen Unternehmen und bremischen Forschungseinrichtungen. Eine in Anlehnung an das LIP und FEI angestrebte Umstellung der Zuwendungspraxis auf Darlehen wurde erst 2017 umgesetzt.

Der Entwicklungsverlauf bei den Förderfällen folgte den Rahmensetzungen durch EFRE-finanzierte Projektausschreibungen, Haushaltssperren des Landes oder der Verfügbarkeit von Sondermitteln. Seit 2011 hat die Inanspruchnahme von PFAU stark abgenommen, insbesondere in Bremerhaven.

PFAU soll sich vorrangig an KMU richten. Dennoch war von den 140 Förderfällen fast jeder sechste Zuwendungsempfänger ein großes bis sehr großes Unternehmen. Bei PFAU sind diese Unternehmen – wie auch bei LIP und FEI – vorrangig in Bremerhaven angesiedelt und profitieren überdurchschnittlich von den Zuschüssen. In Anlehnung an die Diskussion zur Ausrichtung von FEI ist auch bei PFAU zu überlegen, ob eine Beendigung der Förderung von Großunternehmen anzustreben ist. Der Bremer Rechnungshof (2007) und der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) hatten dies bereits in ihren Berichten (2008) gefordert.

Angesichts der forschungsorientierten Ausrichtung von PFAU dominiert in der Gesamtübersicht die sektorale Ausrichtung auf unternehmensbezogene Dienstleistungen. Dies ist aber in erster Linie auf die intensive Einbindung von Forschungseinrichtungen und Durchführung von Verbundvorhaben in der Stadt Bremen zurückzuführen. Demgegenüber konzentrierten sich in Bremerhaven die Förderfälle und Zuschüsse auf das Produzierende Gewerbe. Hier konnten v. a. Unternehmen aus dem Bereich Windenergie / Erneuerbare Energien von der PFAU-Förderung profitieren. Zwischen 2009 und 2013 flossen insgesamt rd. 80 % der ausgezahlten Finanzmittel in diese Branchen.

Der räumliche Schwerpunkt der PFAU-Förderung lag im gesamten Beobachtungszeitraum in der Stadt Bremen, auch aufgrund der breiten Forschungslandschaft. Ohne die ausschreibungsbedingten Spitzenwerte in 2007 und 2009 ändert sich etwas das Bild. Bremerhaven konnte überproportional an der PFAU-

⁴⁷ Fraunhofer Gesellschaft, Hochschule Bremen, IFAM, IWT, JUB, Phytolutions und Universität Bremen (inkl. MCB), mit zusammen rd. 809.928 EUR.

Förderung profitieren. Dies bezieht sich sowohl auf die Förderfälle als auch auf die bewilligten Zuschüsse.

Bezogen auf die Investitionseffekte konnte Bremerhaven mit 2,43 EUR eine deutlich höhere Wirkungsquote als die Stadt Bremen erzielen (1,95 EUR je ein EUR Zuschuss).

Auch im PFAU stehen beschäftigungspolitische Zielsetzungen nicht im Fokus des Landes. Bei einem ungefähr gleich hohen Zuschussvolumen wie beim FEI konnten seit 2007 insgesamt nur 252 neue Dauerarbeitsplätze geschaffen werden (FEI: 341). Davon wurden alleine 109 (= 43,2 %) im Jahr 2007 eingerichtet. Der Anteil von Bremerhaven an den Beschäftigungseffekten war auch bei PFAU mit 22 % eher gering.

Für die Neuschaffung eines DAP war bei PFAU „nur“ ein Zuschuss in Höhe von rd. 44.000 EUR erforderlich (FEI: 54.640 EUR). In der Stadt Bremen „kostete“ ein neuer Arbeitsplatz rd. 39.850 EUR und in Bremerhaven 58.820 EUR.

Entwicklung ab 2015

Am 23. Februar 2015 sind neue PFAU-Richtlinien zu den Pilot- und Verbundprojekten veröffentlicht worden. Die im Frühjahr 2014 vom SUBVE angekündigte Umstellung der Förderpraxis wurde dabei noch nicht vorgenommen. Stattdessen wurde in beiden Richtlinien in den Zuwendungsvoraussetzungen (Nr. 4.1) und in den Verfahren (Nr. 6.6) die Standortbindung des geförderten Unternehmens an Bremen gestrichen. Weitere Anpassungen wurden nicht getätigt.

Auch in Zukunft wird sich PFAU durch Drittmittel aus dem Bremer EFRE OP (2014 – 2020) finanzieren. PFAU soll zur Umsetzung der Prioritätsachse 1 „*Stärkung eines spezialisierten und unternehmensorientierten Innovationssystems*“ und des Thematischen Ziels (TZ1) „*Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation*“ beitragen. PFAU wird neben FEI und AUF in der Aktion 2a: „*Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte*“ eingesetzt.

Angesichts der vergleichsweise hohen Finanzausstattung (PA 1 =51,350 Mio. EUR) in dieser Prioritätsachse dürften sich die verfügbaren Drittmittel für PFAU sogar erhöhen.⁴⁸

Erste Ausschreibungen für PFAU mit dem Schwerpunkt „Green Economy“ wurden im Herbst 2015 (nur Stadtgemeinde Bremerhaven) und im Herbst 2016 (Landesebene, zusammen mit dem AUF-Programm) durchgeführt.

Im Zuge des neuen bremischen EFRE-Darlehensfonds (siehe Kap. 5.6) war nach GEFRA/Kovalis (2015a) eine weitere Novellierung der bestehenden PFAU-Richtlinien vorgesehen. Es ist eine Teilumstellung der Vergabepaxis auf eine Darlehensförderung geplant. Demnach ist hierfür ein Mittelvolumen von insgesamt 0,5 Mio. EUR vorgesehen, was eine Vergabe von zwei Darlehen für Vorhaben im Bereich der experimentellen Entwicklung (Aktion 2a) beinhaltet. Dies ist mit einer Neufassung der Richtlinie im Juni 2017 umgesetzt worden.

⁴⁸ Im EFRE OP sind für die Aktion 2a im Rahmen von FEI und PFAU zusammen 13,90 Mio. EUR eingeplant. In der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 standen beiden Programmen zusammen mit rd. neun Mio. EUR weniger Finanzmittel zur Verfügung (FEI: 4,751 und PFAU: 4,323 Mio. EUR).

5 Gesamtfazit

5.1 Einführung

Im Mittelpunkt der Analyse standen die drei zuwendungsstärksten Förderprogramme des Landes Bremen, die sich auf die einzelbetriebliche Ebene beziehen:

- LIP - Landesinvestitionsprogramm
- FEI - Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation
- PFAU – Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken.

Während das LIP seinen Fokus auf die gewerbliche Investitionsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen legt, zielen FEI und PFAU auf eine Förderung der betrieblichen Innovationsfähigkeit und Technologieentwicklung. Dabei scheint die Trennung von FEI (zuständig: SWAH) und PFAU (zuständig: SUBV) weniger am besonderen Fokus von PFAU auf Umweltaspekte zu beruhen. Stattdessen vollzieht sich das Neben- und Miteinander beider Programme entlang der zuständigen Landesressorts.

Die Ausgestaltung der einzelnen Landesprogramme und ihre Beihilfemaßnahmen sind in einem hohen Maße von der europäischen und bundesdeutschen Rahmensetzung abhängig. Die im Beobachtungszeitraum (2007 bis 2014) erfolgten Neufassungen der einzelnen Landesprogramme waren immer eine Reaktion auf veränderte Bedingungen des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts. Hierzu gehören die europäischen Regionalleitlinien (RLL) und die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) aber auch der bundesdeutsche Koordinierungsrahmen der GRW (siehe Teil A, Kap. 3).

Darüber hinaus hat Bremen seine Wirtschaftspolitik und damit die Ausgestaltung der Wirtschaftsförderung seit 2007 neu ausgerichtet. Insbesondere im LIP hat es mit der Umstellung der Förderung auf Darlehensbasis (Landesmittel) und einer verstärkten Verknüpfung mit Beschäftigungszielen einen deutlichen Wandel gegeben. Hierzu gehört auch die 2013 erfolgte Kopplung der betrieblichen Förderung an Kriterien „Guter Arbeit“. Diese Kriterien können bislang ihre Wirkung nur im LIP entfalten.

Mit der Einführung der FEI wurde 2009 die Innovations- und Technologieförderung auf neue Füße gestellt. Neben einer – wenn auch nur eingeschränkten – Einführung einer Darlehensförderung wurden neue Förderinstrumente entwickelt und in der FEI-Richtlinie zusammengeführt. Die beiden PFAU-Richtlinien wurden hingegen nur unwesentlich verändert.

Alle drei Landesprogramme profitieren in einem hohen Maße von einer Kofinanzierung durch europäische Strukturfondsmittel im Rahmen der EFRE OP des Landes Bremen (hier 2007 bis 2014). Bei LIP werden zusätzlich Bundesmittel aus der GRW zur Finanzierung von einzelbetrieblichen bzw. gewerblichen Investitionsmaßnahmen eingesetzt.

Die Landesprogramme waren und sind in übergreifende wirtschafts- und förderpolitische Strategien, Programme und Handlungsrahmen des Landes Bremen eingebettet: Hierzu gehörten und gehören u. a. das Strukturkonzept Land Bremen 2015 und 2020, InnoVision 2010 und das Innovationsprogramm 2020 sowie die Clusterstrategie 2020.

Vor diesem Hintergrund wurden LIP, FEI und PFAU verstärkt für eine aktive einzelbetriebliche Unterstützung in den drei Innovationsclustern (u. a. Windenergie und Maritime Wirtschaft) und acht Kompetenzfeldern (u. a. Gesundheitswirtschaft, IKT) genutzt. In FEI und PFAU erfolgte dies explizit durch clusterorientierte Ausschreibungen und Wettbewerbe. In LIP lässt sich diese Ausrichtung nur anhand der geförderten Unternehmen (vgl. Kap. 2.6, Tabellen 14 bis 16) u. a. für die Windenergiebranche aufzeigen.

Antrags- und Vergabeverfahren

Für das Antrags- und Bewilligungsverfahren in den analysierten Landesprogrammen sind in der Stadt Bremen die WFB (für FEI und PFAU) und in Bremerhaven die BIS (für LIP, FEI und PFAU) als Projektträger zuständig. Im Zuge der Umstellung auf eine Darlehensförderung (LIP, FEI) erfolgt bei der BAB neben der Antragsannahme (bei LIP für die Stadt Bremen) eine umfassende Prüfung der Unterlagen, eine Beratung der Unternehmen und eine Entscheidung über die Bewilligung eines Darlehens. Nach einer Bewilligung schließt die BAB mit dem beantragenden Unternehmen einen privatrechtlichen Darlehensvertrag ab.

Die jeweiligen Antrags- und Entscheidungsverfahren unterscheiden sich:

- Im LIP erfolgt auf Grundlage eines Antragsformulars eine einzelbasierte Prüfung der Förderfähigkeit und Beratung anhand eines Prüfmusters. Zentrale Voraussetzungen sind u. a. die Schaffung und/oder Sicherung von Dauerarbeitsplätzen, die Strukturwirksamkeit des Vorhabens und die Erfüllung von Kriterien „Guter Arbeit“. Allerdings, ein „explizites und für Außenstehende nachvollziehbares Set an projekt- und unternehmensspezifisches Bewertungskriterien und ein hierauf aufbauendes formalisiertes Verfahren zur Entscheidungsfindung existiert nicht“ (GEFRA/MR 2012, S. 59).
- Eine gewisse thematische und zeitliche Steuerung von Anträgen erfolgt bei FEI und PFAU im Rahmen von themenspezifischen und clusterorientierten Wettbewerben und Projektaufrufen. Hierdurch erklären sich die erheblichen Schwankungen in den Antrags- und Bewilligungszahlen innerhalb des Beobachtungszeitraums 2007 bis 2014 (siehe Tabelle 34 und Abbildung 14). Fehlende Finanzmittel durch Haushaltssperren des Landes trugen gleichfalls zu diesen Schwankungen bei.
- Bei FEI ist das Antragsverfahren für FuE-Projekte zweistufig und bei den anderen Beihilfemaßnahmen (u. a. IDL) einstufig. Es ist das einzige Programm, das bei der Vergabeentscheidung mit einem festgelegten Kriterienset und einem Scoring arbeitet.
- Bei PFAU gibt es ebenfalls ein zweistufiges Antragsverfahren ohne ein mit dem FEI vergleichbaren Prüfungs- und Bewertungsrasters. Anhand einer Projektskizze (Formular) werden Projektziele und Umwelteffekte aufgezeigt, das Vorhaben beschrieben und eine Vorkalkulation eingereicht. Bei einer positiven Beratung wird ein Antrag eingereicht, über dessen Bewilligung WFB/BIS und das SUBV im Einzelfall entscheiden.

WFB, BIS und BAB betreuen die antragstellenden Betriebe während der Antragsphase sehr intensiv. Von daher ist die Erfolgsquote bei den offiziell eingereichten Anträgen auf Förderung in allen Landesprogrammen sehr hoch (z. B. bei PFAU sind es über 90 %).

Allerdings existiert nur für FEI ein, an konkreten Bewertungskriterien orientiertes formalisiertes Vergabeverfahren. Das heißt, bei LIP und PFAU fehlt es an einem für Außenstehende nachvollziehbaren Bewertungs- und Entscheidungsverfahren.

5.2 Entwicklung in der einzelbetrieblichen Förderung – Analyse zentraler Kenndaten

Zwischen 2007 und 2014 wurden in den drei Landesprogrammen knapp 670 Anträge zur Förderung bewilligt (siehe Tabelle 34). Das gesamte Zuwendungsvolumen betrug knapp 79,875 Mio. EUR. Ein Großteil wurde als Zuschuss vergeben (67,462 Mio. EUR) und rd. 15,5 % als Darlehen (gemessen als Subventionswert) (siehe Tabelle 35).

Tabelle 34: Anzahl der Förderfälle / bewilligten Anträge LIP, FuE/FEI und PFAU (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Insges.	
									2007-2014	Nach Einf. Darlehen ¹⁾
Zuwendungen										
– LIP	73	28	15	21	34	20	10	20	221	148
– FuE/FEI	34	11	27	45	87	42	37	23	306	261
– PFAU	50	11	28	15	17	9	6	4	140	
Insgesamt	157	50	70	81	138	71	53	47	667	409
davon Darlehen										
– LIP		12	11	14	21	17	7	17		99
– FEI			9	4	9	7	11	5		45
Insgesamt		12	20	18	30	24	18	22		135

1) Darlehensförderung bei LIP ab 2008 und bei FEI ab 2009

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2014) und Controllingberichten BIS (2014) und WFB (2014)

Mit Blick auf verschiedene Kenndaten lassen sich zwischen den einzelnen Programmen deutliche Unterschiede ausmachen. Rund 46 % aller 667 erfassten Förderfälle entfielen auf FEI, aber nur 19,4 % der bewilligten Zuwendungen. Demgegenüber konnte die einzelbetriebliche Investitionsförderung bei rund einem Drittel der Förderfälle knapp 67 % aller Zuwendungen auf sich vereinigen.

Aussagekräftiger erscheint allerdings eine vergleichende und differenziertere Analyse im Zeitablauf, insbesondere nach Umstellung der Förderung auf Darlehen bei LIP (2008) und FEI (2009).

Die Abbildungen 13 bis 17 zeigen, dass nach 2008 bei LIP die Absenkung der Förderintensität und die konsequente Umsetzung auf Darlehen eine drastische Reduzierung der Förderfälle und Zuschüsse zur Folge hatte. Inzwischen wird ein Großteil der Zuwendungen und Investitionsmaßnahmen über Darlehen vergeben. Das Ziel einer Entlastung des Bremischen Haushaltes konnte damit eindrucksvoll erreicht werden. Eine Kehrseite dieser Entwicklung: im Zeitablauf (hier bis 2014) konnten die zentralen Zielsetzungen von LIP Investitionen in und für Bremen zu initiieren und insbesondere neue Arbeitsplätze zu schaffen nur noch auf sehr niedrigem Niveau bedienen (vgl. Kap. 5.5). Negative Effekte auf die bremische Wirtschaft lassen sich hieraus sicherlich nicht ablesen. Einen positiven Beitrag zur Erhöhung der vergleichsweise geringen Investitionsquote von KMU ist allerdings auch nicht erkennbar.

Tabelle 35: Bewilligte Zuwendungen in LIP, FuE/FEI und PFAU 2007 – 2013 (in tsd. EUR)¹⁾

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges.	
									2007-2014	nach Einf. D
Zuschüsse										
– LIP	28.923	6.960	716	1.594	3.049	255	130	570	42.032	13.109
– FuE / FEI	2.611	833	1.365	1.840	4.192	1.392	1.320	792	14.345	10.901
– PFAU	3.382	875	2.424	1.812	986	666	618	322	11.085	
Insgesamt	34.916	8.668	5.215	5.666	9.975	3.298	2.537	1.684	67.462	24.011
Darlehen (Subventionswert)										
– LIP ¹⁾		165	986	845	3.528	2.099	777	2.836		11.236
– FEI ²⁾			177	90	346	262	303	n.b.		1.178
Insgesamt		165¹⁾	1.225	872	3.874	2.361	1.080	2.836		12.413

1) LIP ab 2008: Subventionswert der Darlehen zzgl. ergänzender Zuschuss- und Bonusförderung, für 2008 nur ergänzende Zuschussförderung ohne Subventionswert der Darlehen
 FEI ab 2009 Darlehensförderung

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2014) und WFB (2014)

Die Gründe für den zu verzeichnenden Rückgang sind aus Sicht von Interviewpartnern vielfältiger Natur und nicht immer kongruent: das Programm sei zu kompliziert und bürokratisch. Es fehle an einer aktiven Kommunikation und einem Marketing für das LIP. Die Attraktivität von LIP-Darlehen sei gesunken, da die Finanzmärkte den Kapitalbedarf abdecken können. Es gebe Unkenntnis und Informationsprobleme bei KL/KU über die LIP-Fördermöglichkeiten.

Ein mit dem LIP vergleichbarer Entwicklungsverlauf war bei FEI nach dem Inkrafttreten der neuen Richtlinie und Einführung einer Darlehensförderung ab 2009 nicht zu beobachten (siehe Abbildungen 13 bis 17). Die Ursachen liegen in der Aufrechterhaltung der Förderintensität und in der Begrenzung der Darlehensförderung auf einzelbetriebliche FuE-Projekte. Markante Ausschläge bei den Förderzahlen nach oben sowie bei den gewährten Zuschüssen lassen sich auf clusterbezogene Ausschreibungen der WFB in Bremen zurückzuführen, die EFRE-finanziert waren. Dies gilt auch für PFAU, das von den Mittelbereitstellungen des SUBV abhängig ist.

Insgesamt betrachtet scheint die Inanspruchnahme der bremischen Technologie- und Innovationsförderung in einem hohen Maße von Impulsen und Anreizen der beiden Wirtschaftsförderungsgesellschaften abzuhängen. Ausschreibungen von WFB und BIS erhöhen deutlich die Akquisetätigkeiten der Unternehmen. Bei LIP gibt es hingegen – bis auf Informationsveranstaltungen – keine vergleichbare aktive Ansprache von Unternehmen. Allerdings spielen die Gebietsmanager der Gewerbegebiete bei der Vermittlung von Fördermöglichkeiten eine wesentliche Rolle.

Insgesamt ist eine generelle Abschwächung in der Beantragung und Förderung am Ende der letzten EU-Programmplanungsperiode (2013/14) zu beobachten. Neue Programme, Richtlinien und Finanzmittel (EFRE, GRW) konnten erst nach Anlaufen des neuen EFRE OP Bremen (ab Ende 2015) wieder ihre Wirkung entfalten.

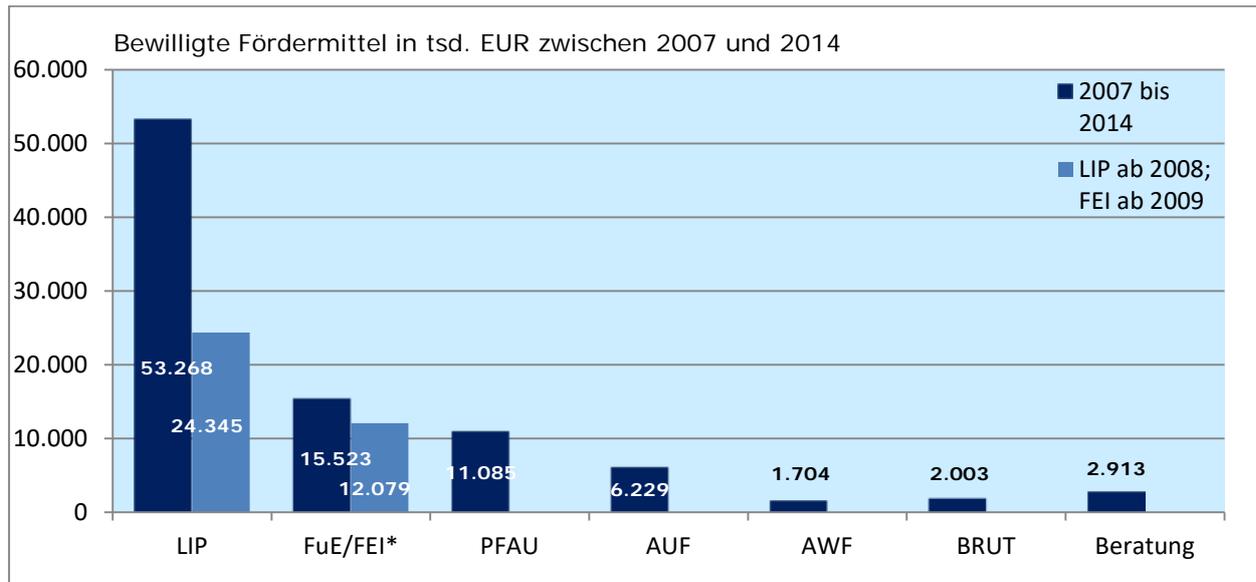


Abbildung 13: Bewilligte Zuwendungen (Subventionswert)¹⁾ in ausgewählten einzelbetrieblichen Förderprogrammen im Land Bremen (in tsd. EUR)

1) beinhaltet Zuschussförderung, ergänzende Zuschuss- und Bonusförderung (LIP) und Subventionswert der gewährten Darlehen (LIP, FEI)

* FEI Angabe ohne Subventionswert Darlehen für 2014

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Darstellung nach Dokumenten von SWH, SWAH und SUBV

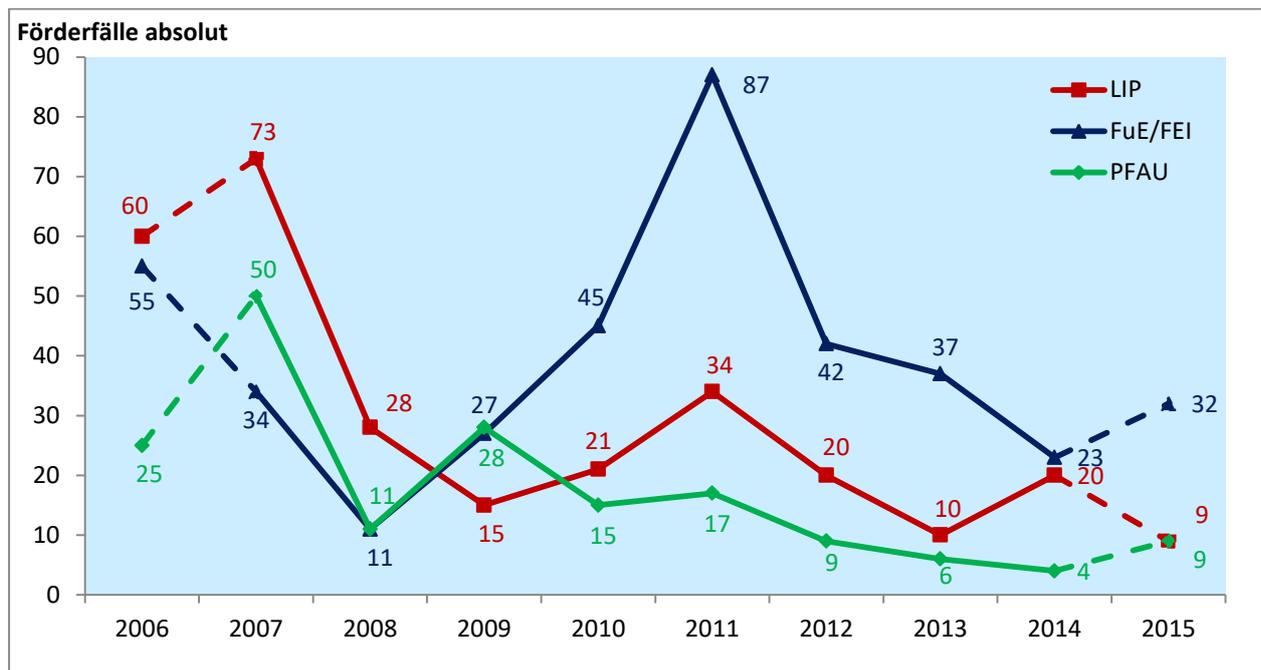


Abbildung 14: Entwicklung in der Anzahl der Förderfälle bei LIP, FuE/FEI und PFAU im Land Bremen (2006 – 2015)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2015) und WFB (2015)

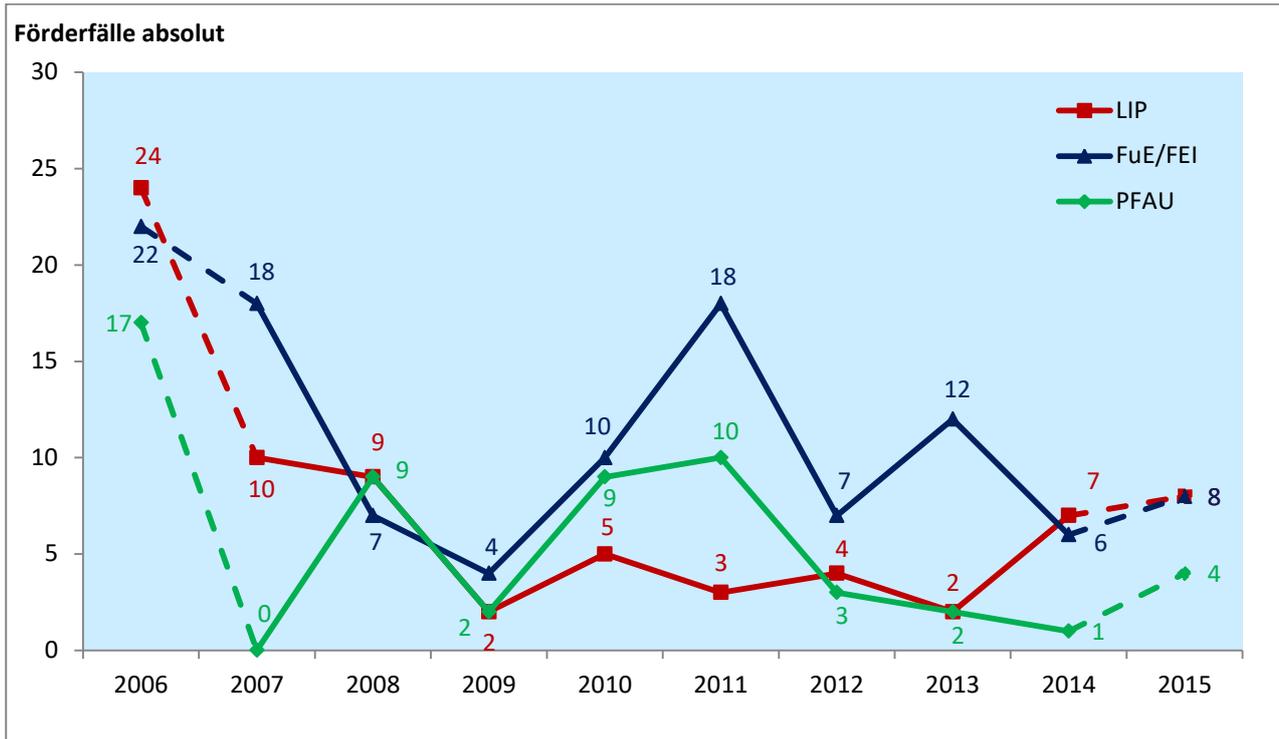
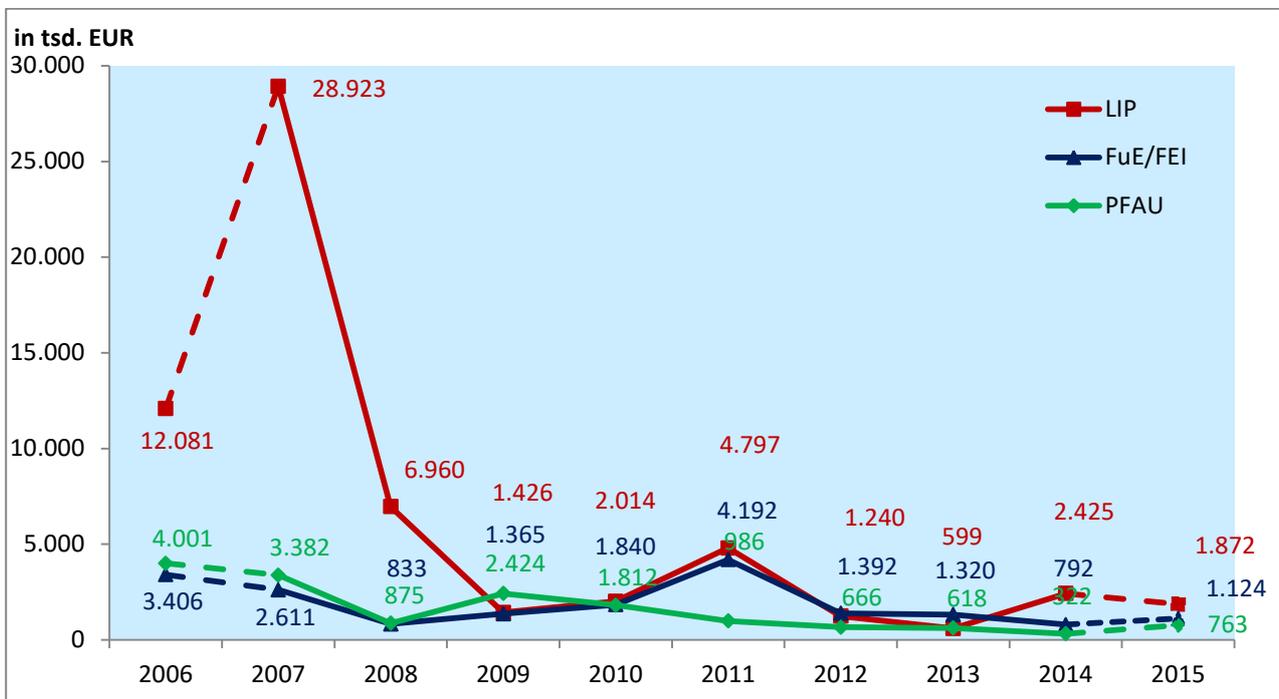


Abbildung 15: Entwicklung in der Anzahl der Förderfälle bei LIP, FuE/FEI und PFAU in Bremerhaven (2006 – 2015)

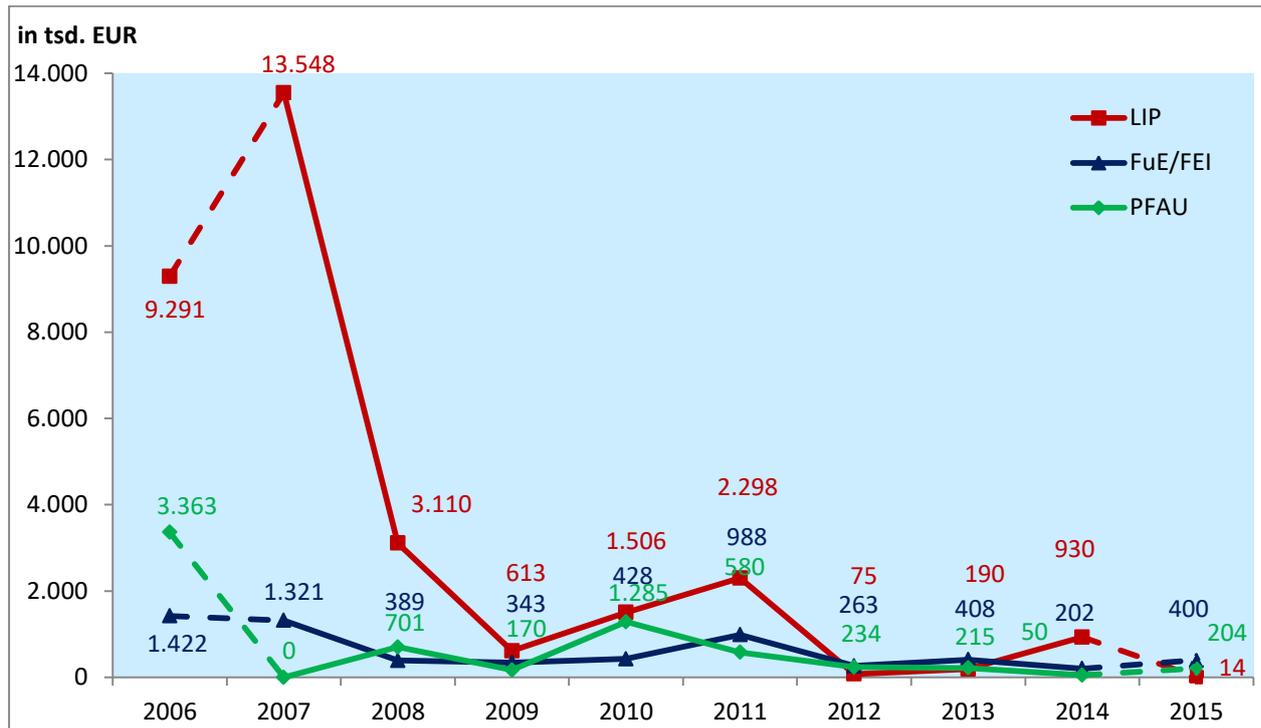
Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2015) und WFB (2015)



LIP: Zuschussförderung inkl. Ergänzender Bonus- und Zuschussförderung

Abbildung 16: Entwicklung der einzelbetrieblichen Zuschussförderung im Land Bremen (2006 – 2015)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2015) und WFB (2015)



LIP: Zuschussförderung inkl. ergänzender Bonus- und Zuschussförderung

Abbildung 17: Entwicklung der einzelbetrieblichen Zuschussförderung in der Stadtgemeinde Bremerhaven

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013) und Controllingberichten von BIS (2015) und WFB (2015)

5.3 Reichweite und Zielgruppen der Förderung

Alle drei Landesprogramme setzen mit ihren Förderinstrumenten einen Schwerpunkt auf die Unterstützung von KMU. Von 620 Förderfällen entfielen immerhin 391 auf Kleinst- und Kleinunternehmen (KL/KU) und 84 auf mittlere Unternehmen (MU) (siehe Abbildung 16). Zusammen kamen die KMU auf einen Anteil in einer Höhe von 76,5 %.

Jenseits dieser aggregierten Daten zeigen sich aber deutliche Unterschiede in der Reichweite der Förderung und damit bei den involvierten Unternehmensgrößenklassen. Je nach Programm, der Stadtgemeinde sowie der Art und Höhe der Zuwendungen profitierten unterschiedliche Zielgruppen verstärkt von den gewährten Zuwendungen.

Die Abbildung 16 vermittelt hierzu einen ersten Eindruck. Im LIP und PFAU entfiel ein nicht unerheblicher Anteil an Förderfällen (über 16 %) auf große bis sehr große Unternehmen. Im Zuge der Umstellung auf eine Darlehensförderung kam es im LIP nach 2008 zu einer erheblichen Absenkung der Förderfälle bei den KL/KU. Demgegenüber konnten MU und GU ihre Förderzahlen – absolut gesehen – annähernd halten und damit ihren Anteil deutlich erhöhen (siehe Kap. 2.2; Abbildung 3). Diese Entwicklung trat nicht bei FEI ein.

Erhebliche Unterschiede lassen sich für die beiden Stadtgemeinden herausfiltern. Von insgesamt 146 Förderfällen in Bremerhaven (2007 – 2013) entfiel mehr als ein Viertel auf große bzw. sehr große Unternehmen (siehe Abbildung 19). Bezogen auf das Land Bremen kamen knapp 56 % aller geförderten Großunternehmen aus Bremerhaven. Auch hier lohnt sich ein Blick auf die Entwicklung nach der Umstellung auf eine Darlehensförderung. Nach den Neufassungen von LIP (2008) und FEI (2009) sank der Anteil von Bremerhaven an den geförderten GU von 58,3 % (2007 bis 2013) auf 47,4 % (2008/09 bis

2013). Das heißt, nach der Umstellung kamen auch in der Stadt Bremen verstärkt größere Unternehmen in den Genuss der Investitions- und Innovationsförderung (siehe Abbildung 18).

Darüber hinaus wurden große und sehr große Unternehmen vorrangig mit Zuschüssen unterstützt. In LIP und FEI konzentrierten sich über 60 % der Darlehensfälle auf KL/KU.⁴⁹ Zu berücksichtigen sind hierbei die programmspezifischen Rahmenseetzungen für die Darlehensförderung: So konnten bislang nur Landesmittel über Darlehen vergeben werden. Drittmittel, die sich aus der GRW und dem EFRE speisten, wurden weiterhin über Zuschüsse vergeben. Im LIP konnten allerdings besonders bedeutsame Vorhaben, die vermutlich eher von GU durchgeführt wurden, weiter Zuschüsse erhalten. Im FEI war die Darlehensförderung auf einzelbetriebliche FuE-Projekte begrenzt. Das heißt, im FEI wurden wenige große Unternehmen und Forschungseinrichtungen über EFRE (Clusterförderung) und damit über Zuschüsse gefördert. Viele kleinere Betriebe mit geringem Mittelvolumen wurden hingegen mit Landesmitteln und damit durch Darlehen unterstützt.

Nach den Zielsetzungen der Landesprogramme sollen insbesondere KMU bei Investitionsmaßnahmen, bei der Erhöhung ihrer Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit unterstützt und ermutigt werden. Bezogen auf die aufgezeigten Daten zu den bewilligten Anträgen und Förderfällen trifft dies nur zum Teil zu.

Insgesamt betrachtet konnten größere Unternehmen überproportional hoch von Zuschüssen profitieren. Von ihnen erwartete die Wirtschaftspolitik / -förderung eine höhere Strukturwirksamkeit, Investitions- und Innovationskraft, die sich sowohl auf die Wettbewerbsfähigkeit als auch die Beschäftigung positiv auswirken soll. Beim LIP konnten diese Effekte durchaus für die Jahre aufgezeigt werden, bei denen das Zuschussvolumen überdurchschnittlich hoch war. Bei FEI und PFAU ist diese Schlussfolgerung nicht so einfach möglich. Hier werden u. a. Mitnahmeeffekte von GU unterstellt (GEFRA/MR 2012).

Eine generelle Beschränkung der Förderung auf KMU – wie sie z. B. für FEI (GEFRA/MR 2012) und PFAU (Rechnungshof Land Bremen 2007) gefordert wurden – wird im Land Bremen nicht verfolgt. Stattdessen gibt es angesichts der Erfahrungen mit der Darlehensförderung seit 2008 und den veränderten Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt (anhaltend niedriges Zinsniveau) Forderungen nach einer differenzierteren Sichtweise und Handhabung. Insbesondere für KL/KU sei eine reine Darlehensförderung problematisch, da sie sich für viele Unternehmen nicht lohnen würde. Aus der WFB und Wissenschaft gibt es daher Kritik an der aufgezeigten Praxis die GU mit Zuschüssen und KMU verstärkt durch Darlehen zu fördern. Hier wird eine neue Bewertung der Förderpraxis eingefordert, die in einer besser nachvollziehbareren und flexibleren Handhabung von Zuschüssen und Darlehen münden soll.

⁴⁹ Unterschiede gab es aufgrund der programmspezifischen Bedeutung der Darlehensförderung beim Anteil innerhalb der Unternehmensgrößenklasse KL/KU: in LIP waren 65,0 % der Förderungen Darlehen (50 von 77 Unternehmen) und bei FEI 22,7 % (34 von 150 Unternehmen).

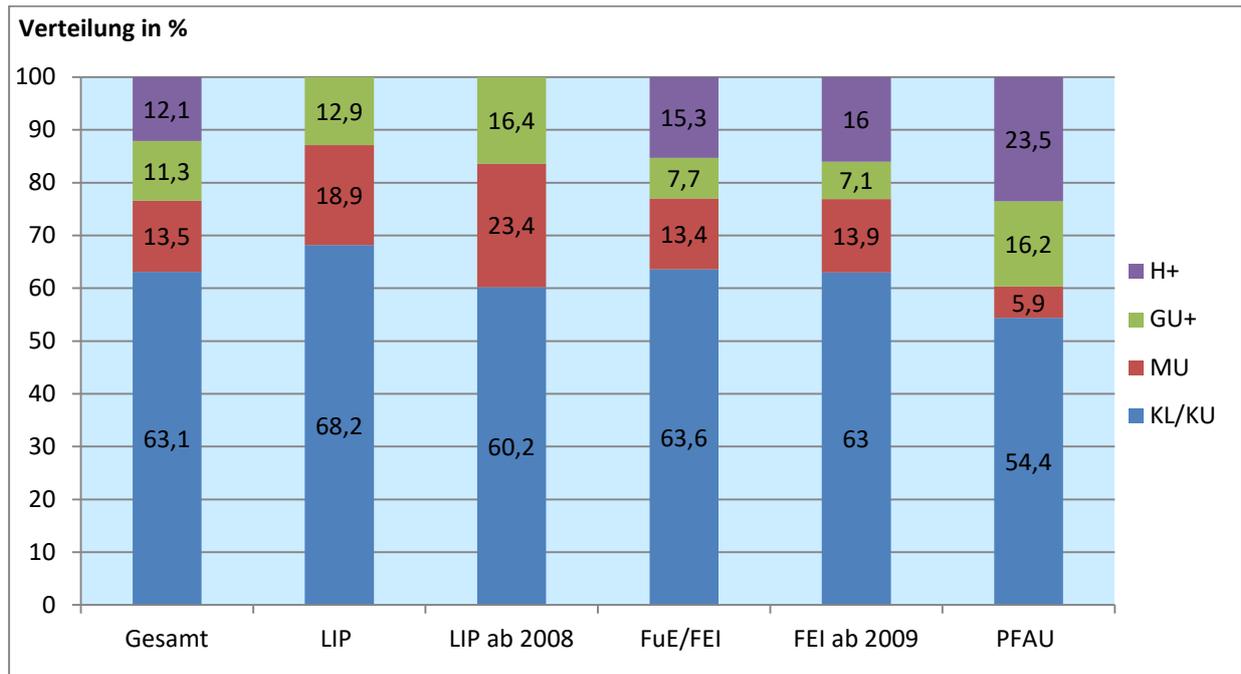


Abbildung 18: Anteile der Förderfälle nach Unternehmensgrößenklassen im Land Bremen 2007 – 2013 (LIP, FuE/FEI und PFAU)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

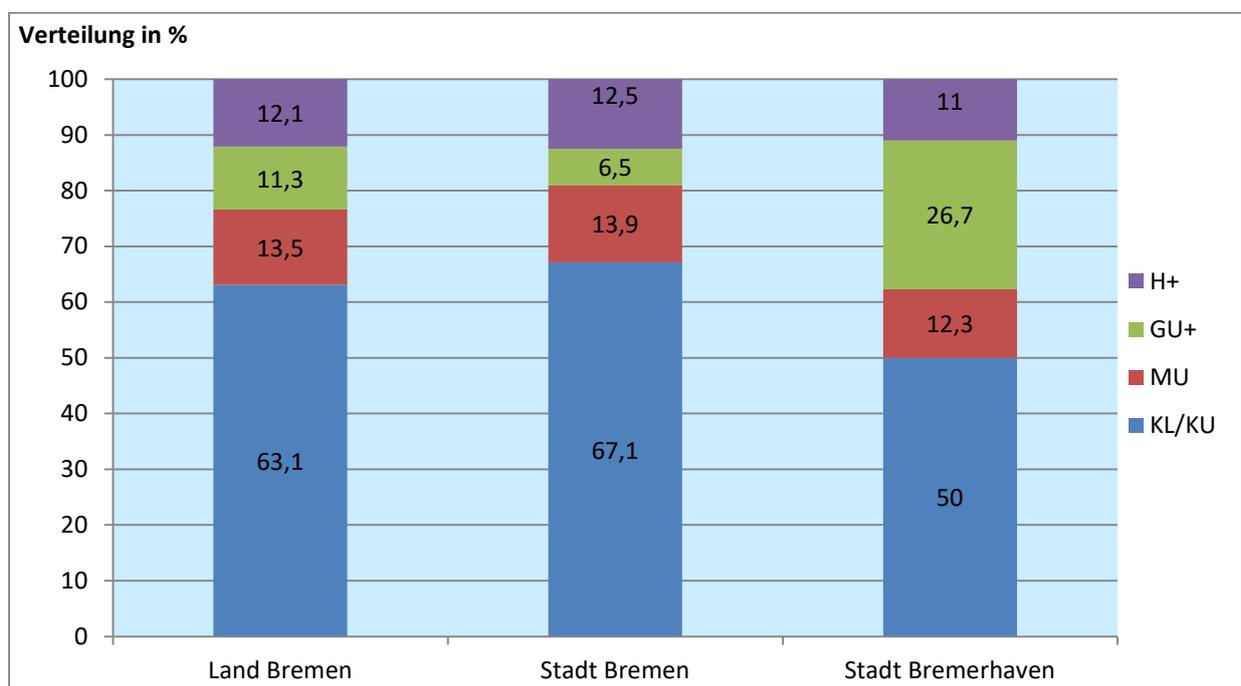


Abbildung 19: Anteile der Förderfälle nach Unternehmensgrößenklassen nach Stadtgemeinden 2007 – 2013 (LIP, FuE/FEI und PFAU)

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

5.4 Räumliche Verteilung der Fördermittel

Die Analyse der einzelnen Programme hat aufgezeigt, dass es bei der Umsetzung von LIP, FEI und PFAU signifikante Unterschiede in der Förderung zwischen beiden Stadtgemeinden gibt.

Im vorherigen Abschnitt wurde für Bremerhaven bereits der vergleichsweise hohe Anteil an großen Unternehmen herausgearbeitet, die in erster Linie von der Zuschussförderung profitierten (siehe Abbildung 19).

Bremerhavens Anteil an allen bewilligten Anträgen bzw. Förderfällen betrug zwischen 2007 und 2014 „nur“ 23,1 % (= 154). Dieser Anteil verringerte sich nach Einführung der Darlehensförderung nur unwesentlich. Ingesamt betrachtet ist die Entwicklung bei den Förderfällen im Vergleich zum Land und damit zur Stadt Bremen von deutlich weniger Ausschlägen gekennzeichnet (siehe Abbildung 14 bis Abbildung 17).

Bemerkenswert ist hingegen der überdurchschnittlich hohe Anteil an bewilligten Zuwendungen (39,4 %) und Zuschüssen (42,5 %), den die Unternehmen in Bremerhaven bei den drei Programmen auf sich vereinigen konnten (2007 – 2014).⁵⁰ Hier kam die (gezielte) Unterstützung von Unternehmen der Windenergiebranche und der Maritimen Wirtschaft vorrangig durch das LIP zum Tragen. Diesen Rückschluss lassen die programmspezifischen Auswertungen der EFRE-Begünstigtenliste und der Zuwendungsberichte des Finanzressorts zu (siehe Kap. 2.6).

Für Bremerhaven spielte im Vergleich zur Stadt Bremen die einzelbetriebliche Investitionsförderung eine sehr viel größere Rolle (GRW C-Fördergebietsskizze), auch wenn die Zuschussförderung ab 2011 fast vollständig durch Darlehen ersetzt wurde (siehe Tabelle 36 und Abbildung 17). Zwei Drittel aller Zuwendungen stammten zwischen 2007 und 2014 in Bremerhaven aus dem LIP. Seit 2012 hat sich dieser Anteil auf rd. 58 % reduziert, was mittlerweile vorrangig auf Kombilösungen bei der Darlehensvergabe beruht. In der Stadt Bremen verringerte sich der Anteil von LIP nach der Sondersituation in 2007 von 61,3 % (2007 bis 2014) auf 52,8 % (2012 – 2014).

Angesichts der hohen Zuwendungen konnte in Bremerhaven zwischen 2007 und 2014 ein überdurchschnittlich hohes Investitionsvolumen in einer Höhe von insgesamt 271,147 Mio. EUR ausgelöst werden. Das waren 47,6 % des landesweiten Investitionsvolumens. In Bremerhaven ist dies in erster Linie auf das LIP zurückzuführen (Anteil rd. 93 %). FEI und PFAU spielen sowohl in Bremerhaven als auch im Vergleich zur Stadt Bremen nur eine untergeordnete Rolle.

Eine ähnliche Aussage lässt sich auch für die Arbeitsplatzeffekte treffen. FEI und PFAU haben in Bremerhaven (141 von insgesamt 1.501 neuen DAP: Anteil 9,4 %) im Vergleich zu ihrer Wirkung in der Stadt Bremen (Anteil: 33 %) einen sehr viel geringeren Beschäftigungseffekt erzielt. Von 3.403 neu geschaffenen DAP im Land Bremen entfielen zwischen 2007 und 2014 44 % auf Bremerhaven. Auch hier war der Einsatz von LIP in Bremerhaven mit 1.366 neuen DAP der herausragende Faktor.

Es wird deutlich, dass insbesondere in und für Bremerhaven die einzelbetriebliche Investitionsförderung eine zentrale Funktion einnimmt, während die Forschungs- und Innovationsförderung ihre Wirkung v. a. in der Stadt Bremen entfaltet.

⁵⁰ 2007 – 2014: Zuwendung: 31,484 Mio. EUR (BHV) von insgesamt 79,806 Mio. EUR (Land).

Zuschüsse: 28,524 Mio. EUR (BHV) von insgesamt 67,140 Mio. EUR (Land).

2008/09 – 2014: Nach Einführung der Darlehensförderung lag der Anteil Bremerhavens an den Zuwendungen bei LIP rd. 43 % (Zuschüsse = 56,5 %) und bei FEI 22,6 % (Zuschüsse = 24,2 %).

Tabelle 36: Bewilligte Zuwendungen in Bremerhaven LIP, FuE/FEI und PFAU (2007 – 2014) (in tsd. EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges.	
									2007 - 2014	nach Einf. D
Zuschüsse										
– LIP	13.545	3.155	613	1.476	1.988	0	0	170	20.947	7.573
– FuE / FEI	1.321	389	348	428	988	263	408	202	4.342	2.637
– PFAU	0	701	170	1.285	580	234	215	50	3.235	
Insgesamt	15.952	4.245	1.126	3.189	6.745	497	623	372	28.524	
Darlehen (Subventionswert)										
– LIP		55	9	64	1.058	519	267	915		2.887
– FEI			0	20	100	25	0	n.b.		145
Insgesamt	--	55	9	84	1.158	543	267	915	--	3.032

1) LIP ab 2008: Subventionswert der Darlehen zzgl. ergänzender Zuschuss- und Darlehensförderung, für 2008 nur ergänzende Zuschussförderung ohne Subventionswert der Darlehen FEI ab 2009 Darlehensförderung

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013)

5.5 Investitions- und Beschäftigungseffekte

Die Wirkungen und Erfolge der einzelbetrieblichen Förderung werden in der Regel an den ausgelösten privaten Investitionen sowie an neuen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen gemessen. Dies gilt insbesondere für das LIP, während FEI und PFAU sehr viel stärker die Innovationsfähigkeit und Technologieentwicklung im Fokus haben.

Investitionseffekte

Zwischen 2007 und 2014 konnten die drei Förderprogramme bei einem Mitteleinsatz von 79,87 Mio. EUR zusammen 623,80 Mio. EUR an privaten Investitionen auslösen. Ein Großteil (rd. 90 %) entfiel dabei auf das LIP, davon alleine 30 % aufgrund der Sondersituation im Jahr 2007. Mit der Umstellung auf die Darlehensförderung (ab 2008) haben sich beim LIP die Bruttoeffekte (u. a. Anzahl der Förderfälle, Höhe des Zuwendungs- und Investitionsvolumens) deutlich reduziert. Gleichzeitig stieg allerdings die Effizienz und damit die Hebelwirkung der LIP-Förderung. Während 2007 mit einem EUR Zuwendung 6,63 EUR an private Investitionen ausgelöst wurden, waren es 2014 im Durchschnitt 10,81 EUR und seit Einführung der Darlehensförderung (2009 – 2014) insgesamt sogar 14,47 EUR (siehe Tabelle 37; Abbildung 6). Allerdings hat sich Hebelwirkung zwischen 2012 und 2015 wieder auf durchschnittlich 9,62 EUR deutlich reduziert (siehe Abbildung 6).

Auch beim FEI hat sich mit der Einführung der Darlehensförderung die Wirkungsquote verbessert. Die Höhe der ausgelösten Investitionen und die Hebelwirkungen waren aber bei FEI und PFAU im Vergleich zum LIP deutlich niedriger.

Tabelle 37: Hebelwirkung von LIP, FEI, PFAU im Land Bremen (2007 – 2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges. ¹⁾
LIP (in tsd. EUR)									
Zuwendung	28.923	6.795	1.702	2.439	6.577	2.354	907	3.406	24.345
Inv.-Volumen	191.762	133.120	39.610	29.102	96.316	24.041	10.094	36.821	369.086
Wirkungsquote (in EUR)									
– Zuwendung ges.	6,63	19,59	23,27	12,07	14,64	10,21	11,13	10,81	14,47²⁾
– Zuschuss	6,63	15,79	8,37	9,77	15,48	7,20	13,72	16,22	14,41
– Darlehen	--	n.b.	34,09	16,00	14,92	10,58	10,69	9,72	16,03
FuE / FEI (in tsd. EUR)									
Zuwendung	2.611	833	1.542	1.930	4.538	1.654	1.623	792	12.079
Inv.-Volumen	7.604	1.472	4.454	3.928	10.369	4.594	4.205	3.141	30.691
Wirkungsquote (in EUR)³⁾									
– Zuwendung ges.	2,91	1,77	2,89	2,03	2,28	2,78	2,59	n.b.	2,45
– Zuschuss	2,91	1,77	1,93	1,69	1,97	2,19	1,81	n.b.	1,92
– Darlehen			10,25	9,06	6,10	5,91	5,99	n.b.	6,88
PFAU (in tsd. EUR)									
Zuwendung	3.382	875	2.424	1.812	986	666	618	322	11.085
Inv.-Volumen	6.863	2.246	4.295	4.177	2.079	1.519	1.310	700	23.185
Wirkungsquote (in EUR)									
– Zuwendung ges.	2,03	2,57	1,77	2,30	2,11	2,28	2,12	2,17	2,09

1) LIP und FEI ab Umstellung auf Darlehen 2008 bzw. 2009

2) Berechnung für die Jahre 2009 – 2014, da Angabe für Subventionswert der Darlehen für 2008 fehlt

3) für FEI ohne Angaben zu Darlehen im Jahr 2014 (Subventionswert und Investitionsvolumen), Wirkungsquoten beziehen sich auf die Jahre 2009 – 2013

Quellen: Eigene Zusammenstellung und Auswertung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013); LIP Jahresbericht 2014 und Controllingberichte BIS (2014) und WFB (2014)

Beschäftigungseffekte

Auch bei den Arbeitsplatzeffekten lassen sich Unterschiede zwischen den Förderprogrammen sowie nach der Umstellung der Förderpraxis beobachten. Dabei muss ausdrücklich auf die unterschiedlichen Zielsetzungen der untersuchten Programme hingewiesen werden. Nur das LIP zielt explizit auf die Neuschaffung von Arbeitsplätzen.

Neue Arbeitsplätze wurden im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2014 hauptsächlich im Rahmen des LIP geschaffen (Anteil 78 %), insbesondere im Jahr 2007. Mit der Einführung der Darlehensförderung und dem Rückgang an Förderfällen hat sich die Anzahl an neu geschaffenen Arbeitsplätzen durch LIP drastisch reduziert. So konnten in den Jahren 2012 bis 2014 FEI und PFAU zusammengenommen – auf einem eher niedrigen Niveau – fast genau so viel neue DAP schaffen wie das LIP: 226 vs. 251 Arbeitsplätze (siehe Tabelle 38). Dabei spielte die Darlehensförderung für die Initiierung von Beschäftigungseffekten mit einem Anteil von knapp einem Viertel eine eher untergeordnete Rolle.

Auch hier lohnt sich ein Blick auf die Effizienz der Förderung (Zuwendungseffizienz): Pro neu geschaffenen Arbeitsplatz mussten beim LIP zwischen 2008 und 2014 nur noch durchschnittlich rd. 17.000 EUR an Zuwendung ausgezahlt werden. Das war rd. die Hälfte, die in den Jahren 2004 bis 2007 verausgabt wurde. Bei FEI (2008 – 2014) und PFAU (2007 – 2014) lag die Höhe der eingesetzten Fördermittel

pro Arbeitsplatz im Durchschnitt bei 33.000 (FEI: Zuschuss und Darlehen) bzw. 44.000 EUR (PFAU: Zuschuss) und damit deutlich über dem Wert vom LIP. Nach 2012 nahm allerdings bei LIP die Zuwendungseffizienz wieder deutlich ab: pro geschaffenen Arbeitsplatz wurden 32.000 EUR investiert (2012 – 2015).

Tabelle 38: Neu geschaffene Arbeitsplätze (DAP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges.	
									2007 - 2014	nach Einf. D
Zuwendung insgesamt (absolut)										
– LIP	1.005	595	102	135	550	65	71	115	2.637	1.632
– FuE/FEI	115	4	41	25	135	76	64	54	514	395
– PFAU	109	40	35	27	9	21	9	2	252	--
Insgesamt	1.229	639	178	186	694	162	144		3.403	2.108
davon Darlehen (absolut)										
– LIP		77	68	44	126	58	37	25		435
– FEI			0	8	44	37	39	n.b.		128
Insgesamt	--	76	68	43	125	58	27		--	563

1) LIP ab 2008 Zuschussförderung inkl. ergänzender Zuschuss und Darlehensförderung

2) FuE bis 2008; FEI ab 2009 mit Darlehensförderung

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007 – 2013); LIP Jahresberichte (2007 – 2014); Controllingberichte BIS (2014) und WFB (2014)

Bei den gesicherten Arbeitsplätzen ergibt sich ein ähnliche Aufteilung (siehe Tabelle 39). Angesichts der unscharfen und kaum nachvollziehbaren Ausweisung von gesicherten Arbeitsplätzen (vgl. Teil D) erscheint aber die Aussagekraft dieser Angaben eher gering.

Tabelle 39: Gesicherte Arbeitsplätze

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	insges.	
									2007 - 2014	nach Einf. D
Zuwendung insgesamt (absolut)										
– LIP	1.203	801	439	665	2.196	568	203	525	6.600	5.398
– FUE/FEI	799	19	35	26	145	56	61	108	1.249	431
– PFAU	61	51	42	10	118	724	245	7	1.258	--
Insgesamt	2.063	871	516	702	2.417	1.348	509		9.107	5.829
davon Darlehen (absolut)										
– LIP		355	350	331	1.341	373	179	525		3.454
– FEI			28	7	24	19	25	n.b.		103
Insgesamt	--	355	380	338	1.351	322	205		--	3.557

1) LIP ab 2008 Zuschussförderung inkl. ergänzender Zuschuss und Darlehensförderung

2) FEI ab 2009 Darlehensförderung

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach SWAH Beleihungsberichten (2007- 2013); LIP Jahresberichten (2007 – 2014;) und Controllingberichten BIS (2014) und WFB (2014)

5.6 Perspektive bis 2020

Mit der aktuellen EU Programmplanungsperiode 2014/15 bis 2020 traten auch neue politisch-rechtliche Rahmensetzungen in Kraft (u. a. RLL, AGVO, GRW; vgl. Teil A, Kap. 3.1). Vor diesem Hintergrund wurden auch die einzelbetrieblichen Förderprogramme in Bremen angepasst und novelliert: LIP 2014; FEI 2015 und PFAU 2015/2017. Angesichts des verzögerten Inkrafttretens der europäischen Rechtsvorschriften (ab 01. Juli 2014) und dem damit korrespondierenden zeitlichen Verzug bei der Genehmigung der Operationellen Programme (Bremer EFRE OP in 12/2014) konnten die „neuen“ EU Finanzmittel erst ab 2016/2017 ihre Wirkung entfalten. Wettbewerbe und Förderfälle in 2015 und 2016 wurden daher in der Regel zunächst über Landesmittel vorfinanziert.

Für die Förderpraxis gibt es mit Blick auf den Einsatz von Drittmitteln eine entscheidende Veränderung. Die neu gefassten europäischen Richtlinien und Verordnungen (u. a. zu den Strukturfonds) sowie der aktualisierte Koordinierungsrahmen der GRW (BMW i 2015) ermöglichen nun auch eine Umstellung bei Drittmitteln auf eine Darlehensförderung.⁵¹ Bisherige Fördermöglichkeiten (z. B. Gewerbeflächenentwicklung im EFRE) werden hingegen eingeschränkt sowie neue Prioritäten und Ziele gesetzt (u. a. Förderung CO₂ effizienter Wirtschafts- und Stadtstrukturen) (vgl. Teil A, Kap. 3.1 und 3.2).

Erhebliche Veränderungen ergeben sich sowohl bei der Höhe der verfügbaren Finanzmittel als auch bei der Aufteilung zwischen nationalen und europäischen Mitteln. Während die EFRE-Mittel für Bremen von rd. 142 (2007 bis 2013) auf ca. 103 Mio. EUR (2014 bis 2020) absinken, wird der nationale GRW-Anteil für Bremen im Vergleich zu den Vorjahren um das Fünffache erhöht. Dem Land Bremen stehen bis 2020 insgesamt rd. 120 Mio. EUR im Rahmen der GRW für einzelbetriebliche Maßnahmen und für die Entwicklung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zur Verfügung. Die Hälfte dieser Finanzmittel (60 Mio. EUR) muss allerdings das Land als Kofinanzierungsmittel aufbringen.

Die GRW-Mittel sollen vorrangig in die Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen (Entwicklung von Gewerbeflächen) sowie in Vernetzungs- und Kooperationsprojekte fließen. Die Vergabe von Zuschüssen an bedeutsame einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen soll weiterhin möglich sein. Insgesamt wächst der Spielraum und ggf. auch der Druck wieder verstärkt Zuschüsse bei betrieblichen Investitionsmaßnahmen zu vergeben.

Einen weiteren bedeutsamen Schritt zur Umgestaltung der bremischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung ist die inzwischen erfolgt: die Einführung eines integrierten und revolvingenden EFRE-Darlehensfonds (siehe Tabelle 40). Dieser sog. EFRE-Fonds soll ein Mittelvolumen von insgesamt 40 Mio. EUR umfassen, davon stammen 50 % aus Landesmitteln (über die BAB). In folgenden vier Bereichen sind Darlehen vorgesehen, die über bestehende Instrumente und Programme ausgereicht werden:

- Forschung und Entwicklung, FuE-Darlehen: FEI und PFAU
- Einzelbetriebliche Investition, Investitionsdarlehen: LIP
- Existenzgründung und Investitionsprojekt bei Kleinunternehmen, Mikrodarlehen: BAB-Mikrokredit
- Energieeffizienz.

Die beiden folgenden Tabellen (Tabelle 39 und Tabelle 40) geben eine Übersicht zu den Zielsetzungen, der Finanzausstattung und den erwarteten Ergebnissen bzw. Wirkungen der Darlehen. Tabelle 41 beleuchtet etwas näher die Ausgestaltung der Investitionsdarlehen im EFRE-Fonds. Der EFRE-Darlehens-

⁵¹ Zinsverbilligungen für Förderdarlehen können nun mit GRW-Mitteln refinanziert werden.

fonds (40,1 Mio. EUR, EFRE und Landesmittel) und ein separater EFRE-Beteiligungsfonds (6,0 Mio. EUR; EFRE und Landesmittel) wurden im Herbst 2016 im Land Bremen gestartet (SWAH 2016, 2017).⁵²

Tabelle 40: EFRE-Fonds für das Land Bremen (2016 – 2020)

EFRE-Darlehensfonds			
(40,1 Mio. € Gesamtvolumen)			
Darlehensinstrument	Prioritätsachse / Aktion	Spezifisches Ziel	Volumen
F&E-Darlehen	Prioritätsachse 1: Stärkung eines spezialisierten, unternehmensorientierten Innovationssystems Aktion 2a: Betriebliche Innovations- und Verbundprojekte	Spezifisches Ziel 2: Steigerung der FuE- und Innovationsleistungen in den bremischen Unternehmen	9,3 Mio. €
Investitionsdarlehen	Prioritätsachse 2: Diversifizierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur Aktion 3a: Förderung betrieblicher Investitionen	Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU	12,0 Mio. €
Mikrodarlehen	Prioritätsachse 2: Diversifizierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur Aktion 3b: EFRE-Mikrodarlehen	Spezifisches Ziel 3: Steigerung der Investitionstätigkeit von KMU	3,8 Mio. €
Energieeffizienzdarlehen	Prioritätsachse 3: Förderung CO ₂ -effizienter Wirtschafts- und Stadtstrukturen Aktion 5a: Anreize für Energieeffizienzinvestitionen in Unternehmen	Spezifisches Ziel 5: Senkung der CO ₂ -Emissionen in der Wirtschaft	15,0 Mio. €

Quelle: In Anlehnung an GEFRA/Kovalis (2015b)

Tabelle 41: Erwartete Ergebnisse des EFRE Fonds

	F&E-Darlehen	Investitionsdarlehen	Mikrodarlehen	Energieeffizienzdarlehen
Zahl der Darlehen	Etwa 50 Darlehen	Etwa 25 Darlehen	Etwa 220 Darlehen	Zwischen 60 bis 150 Darlehen
Investitionsvolumen	Rund 9,4 Mio. €	Rund 50,0 Mio. €	Rund 3,8 Mio. €	Rund 17,0 Mio. €
Instrumentenspezifische Ergebnisse		Etwa 88 neue Arbeitsplätze	Etwa 380 neue Arbeitsplätze	CO ₂ -Minderung von etwa 2,4 kt pro Jahr
"formelle" Hebeleffekte	2	4,0 - 6,7	2	2,2

Quelle: In Anlehnung an GEFRA/Kovalis (2015b)

⁵² SWAH http://www.efre-bremen.de/programm/berichte_evaluierung-15112 [Zugriff 12.06.2017]

Tabelle 42: Ausgestaltung der Investitionsdarlehen im EFRE-Darlehensfonds

Inhalte	Erläuterung
Mittelvolumen	12,0 Mio. EUR (EFRE & nationale Kofinanzierung)
Zielgruppe	KMU aus dem verarbeitenden Gewerbe und unternehmensnahen Dienstleistungen; nicht aus Negativliste der LIP-RL (einzelnen Ausnahmen für Vorhaben auf besonderen Standorten) ¹⁾
Finanzierungsgegenstand	Sachanlagen, immaterielle Wirtschaftsgüter, Grunderwerb
Finanzierungsvolumen	Max. 50 % der förderfähigen Kosten Mind. 50.000,00 EUR
Fördervoraussetzungen	Überregionaler Absatz; mindestens ein neuer Arbeitsplatz oder Verlagerung an besondere Standorte
Zins	RGSZ, Zinsverbilligung 80 bis 100 Basispunkte unter der korrespondierenden Hausbankmarge, min 0,25 % (nom.)
Sicherheiten	Bankübliche Besicherung, in Ausnahmefällen andersweitige Sicherheitsabsprache / Nachrangige Besicherung
Laufzeiten	i.d.R. zehn Jahre; zwei tilgungsfreie Jahre
Beihilferechtlichen Grundlagen	AGVO, 2014

1) Verlagerung aus planungsrechtlichen Bestimmungen bzw. stadtentwicklungspolitischen Zielen, Vorhaben in Industriebranchen.

Quelle: SWAH (2016)

5.7 Ansatzpunkte, Fragestellungen und Empfehlungen

Aus der Analyse der einzelbetrieblichen Investitions- und Innovationsförderung lassen sich verschiedene Rückschlüsse und Ansatzpunkte zur Diskussion und für erste Handlungsempfehlungen geben.

Vergabe- und Entscheidungsverfahren

Das Vergabe- und Entscheidungsverfahren erscheint – von außen betrachtet – bei den drei untersuchten Programmen nicht nur uneinheitlich, sondern auch zum Teil etwas undurchsichtig. Nur für FEI existiert ein - an konkreten Bewertungskriterien orientiertes - formalisiertes Vergabeverfahren (Scoring-System). Das heißt, insbesondere bei LIP fehlt es an einem für Außenstehende nachvollziehbaren Antrags- und Vergabe- sowie Bewertungs- und Entscheidungsverfahren. Dabei gilt es abzuwägen zwischen der Gewährleistung einer sinnvollen Flexibilität in der einzelbetrieblichen Förderung und dem öffentlichen Interesse nachzuvollziehen wie, warum und an wen öffentliche Finanzmittel vergeben werden.

- Im Sinne von mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit empfiehlt sich insbesondere bei LIP folgendes: Das Aufzeigen bzw. die Vermittlung bestehender unternehmensspezifischer Prüf- und Bewertungskriterien und ein hierauf aufbauendes formalisierteres Entscheidungsverfahren und / oder die Einführung eines stärker formalisierten und nachvollziehbaren Antrags-, Vergabe- und Entscheidungsverfahrens. Das beinhaltet nicht unbedingt die Einführung eines Scoring-Systems.

Darlehensförderung

Die Einführung der Darlehensförderung in Bremen insbesondere in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (s.u.) wird insgesamt als ein Erfolg betrachtet. Auch die beiden Evaluationsstudien kommen zu einem insgesamt positiven Urteil. Deutlich kritischer wird allerdings die Konzentration von Darlehen sowohl bei LIP als auch bei FEI auf Kleinst- und Kleinunternehmen gesehen. Hohe Zuwendungen wurden in Form von Zuschüssen weiterhin an große Unternehmen vergeben. Auch mit Blick auf die Einführung eines EFRE-Darlehensfonds ergeben sich folgende Überlegungen:

- Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit den Darlehen und dem anhaltend niedrigen Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt empfiehlt sich eine neue wirtschaftspolitische und strategische Bewertung der Darlehensförderung. Ggf. ist eine Anpassung der Darlehensförderung und der Förderkonditionen an die Bedürfnisse von KL/KU (z. B. Ausbau der sog. Kombiförderung) und an den Zinsmarkt erforderlich.

Beschränkung der Zielgruppen auf KMU

Die eigene Analyse der drei Programme und die beiden Evaluationsstudien haben aufgezeigt, dass große Unternehmen im Vergleich zu den KMU relativ stark von den Zuwendungen und v. a. den Zuschüssen profitierten. Eine Begrenzung auf eine Förderung von KMU wird seitens der bremischen Wirtschaftspolitik i.d.R. mit dem Verweis auf die Notwendigkeit (Forschungsförderung: FEI) und den erzielten Effekten (LIP) abgelehnt.

Alle Programme stellen in ihren Richtlinien aber eine vorrangige Förderung von KMU heraus. Inwieweit lässt sich die kritisierte Förderung von größeren Unternehmen rechtfertigen? Handelt es sich hier um reine Mitnahmeeffekte von GU oder um Folgen einer höheren Verhandlungsmacht zur Durchsetzung einer (Zuschuss-)förderung? Sind es strategisch orientierte wirtschaftspolitische Entscheidungen, die mit der Förderung größerer Unternehmen (z. B. bei LIP) eine Erzielung höherer Effekte erwarten, was ausgelöste Investitionen, Schaffung neuer Arbeitsplätze oder Innovationen betrifft? Folgende Ansatzpunkte bieten sich an:

- Erstellung einer Studie / Untersuchung zu den verschiedenen Effekten der Förderung von GU: u. a. Investitionen, Beschäftigung, Innovation, vor- und nachgelagerte Betriebe
- Prüfung einer Begrenzung der Förderung auf KMU, wie sie u. a. für FEI und PFAU gefordert wird.

Monitoringsystem

Datengrundlagen und Kennzahlen zu den verschiedenen Tätigkeiten der Wirtschaftspolitik und -förderung sind entscheidend für die Erstellung von Zielen und Maßnahmen sowie zu deren Evaluation bzw. Erfolgskontrolle. Die erhobenen Daten können eine Dokumentation und Auswertung verschiedener Aktivitäten umfassen:

- Beratung und Betreuung von Unternehmen (inputorientiert: Anzahl von Beratungen und Veranstaltungen; outputorientiert: Anzahl der Teilnehmer an Veranstaltungen, Höhe von Neuanmeldungen)
- empirische Erhebungen (outputorientiert: z. B. Unternehmensbefragungen)
- Umsetzung von Förderprogrammen (u. a. Daten zu Anträgen und Förderfällen, Ausreichung von Zuwendungen, Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze).

Neben einem eher ex-post orientierten Erkenntnisinteresse (siehe WFB und BIS Controllingberichte), lassen sich auch aktuelle Trends und Entwicklungstendenzen aufzeigen. Letztendlich dienen qualitative

und quantitative empirische Analysen auch dem Steuerungsinteresse der Wirtschaftspolitik und –förderung.

Es geht um belastbare Entscheidungsgrundlagen für die Festlegung von Zielen, Programmen, Projekten und Maßnahmen.

Ein wesentliches Hilfsmittel hierfür sind Monitoringsysteme. Sie werden für inputorientierte Analysen genutzt (s.o.), für die Analyse spezifischer Fragestellungen wie die Nachfrage nach Fachkräften (z. B. Fachkräftemonitoring in Hannover und Dortmund) oder für programmspezifische Untersuchungen (z. B. LIP Jahresbericht; Gründungsberichte).

Für das Land Bremen und seine beiden Kommunen gibt es folgende Ansatzpunkte:

- Durch das Nebeneinander von WFB und BIS existiert keine homogene Struktur und Koordinierung bei der Datenerhebung und Auswertung. Dies zeigt sich auch in der unterschiedlichen Strukturierung und Darstellungstiefe der beiden Controllingberichte. Hier wäre in einem ersten Schritt eine vollständige Angleichung des Berichtswesens beider Gesellschaften erforderlich.
- Ein systematisches, strukturiertes und koordiniertes (internes) Monitoring für die Landes-Förderprogramme, was einen schnellen Zugriff auf wesentliche Kenndaten erlaubt, liegt anscheinend nicht vor. Dies wird zwar von den Gesprächspartnern als sinnvoll erachtet, sei aber aufgrund von fehlender Zuständigkeit und Auftrag (WFB) sowie fehlenden Finanzmitteln nicht leistbar.
- Eine Möglichkeit zur Umsetzung besteht z. B. im Andocken eines Monitorings an die ESF- und EFRE Verwaltungsbehörden. Sie verfügen über weitreichende Erfahrungen und Expertisen in der Erfassung, Dokumentation und Auswertung von EU-kofinanzierten Programmen.
- Für Außenstehende ist es äußerst mühsam und kaum leistbar an Informationen zur Umsetzung einzelner Landesförderprogramme zu gelangen. Sie lassen sich nur in Kleinstarbeit aus verschiedenen Quellen und Berichten (LIP Jahresberichte, Controllingberichte, Beilehungsberichte, Deputationsdokumente) herausfiltern, die an sehr unterschiedlichen Stellen abgelegt sind. Gefordert sind daher eine programmspezifische Präsentation und Aufbereitung zentraler Dokumente, Basisinformationen und Kenndaten. Sie muss dem Erkenntnisinteresse und Bedürfnissen verschiedener Nutzer (Unternehmen, Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft/Bürger) Rechnung tragen. Das heißt, die Informationen müssen einfach, nachvollziehbar, transparent und gebündelt vorliegen.

Weiterentwicklung des LIP

Vor dem Hintergrund der deutlichen Reduzierung der Förderfälle und Bruttoeffekte (2007 – 2014) aber auch der wieder abnehmenden Effizienz stellt sich die Frage nach einem innovativen und strategischen Ansatz von LIP. Dies erscheint angesichts der Neuorientierung von GRW und EFRE mehr als sinnvoll.

Neben der erfolgreichen Entlastung des bremischen Haushaltes scheinen bislang die eigentlichen Ziele von LIP wie die Stärkung der Investitionstätigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen etwas in den Hintergrund zu geraten. Für die Zukunft empfiehlt sich neben einer Straffung und Vereinfachung von LIP ein strategisches Konzept, was die Zielsetzung, Wahl von Zielgruppen und die konkrete Ausgestaltung von LIP weiter schärft:

- Soll LIP wieder einen sehr viel stärkeren Beitrag zur Behebung der festgestellten erheblichen Defizite bei der betrieblichen Investitionstätigkeit (GEFRA / KOVALIS 2015, S. 81) im Land Bremen spielen? Wenn ja, wie kann LIP diese zentrale Aufgabe wirkungsvoll erfüllen?
- Die ausgelösten Investitions- und Beschäftigungseffekte waren in den letzten Jahren stark rückläufig. In den beiden Innovationsprogrammen FEI und PFAU wurden z. T. mehr neue Arbeitsplätze als im LIP geschaffen (2012/13). Wie soll LIP seine originäre Zielsetzung neue Dauerarbeitsplätze zu schaffen inkl. des Kriteriums „Guter Arbeit“ verstärkt mit Leben füllen?
- Die Bonusförderung (Frauen-Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze) hat in der Vergangenheit nur eine äußerst geringe Wirkung entfaltet. Das lag an den schwierigen Förderkonditionen; ggf. auch an einer fehlenden Information, Kommunikation und Beratung. Im Rahmen der Anpassung des LIP (07/2015) an den neuen GRW-Koordinierungsrahmen wurden die Förderkonditionen verändert. Es empfiehlt sich die Wirkungen der „neuen“ Bonusförderung direkt zu begleiten, zu erfassen und zu analysieren. Das Ziel: die Bonusförderung zeitnah attraktiver zu gestalten und besser, das heißt, erfolgreicher zu vermitteln?
- In den zurückliegenden Jahren konnten nur 25 % der neuen geschaffenen Dauerarbeitsplätze durch Frauen besetzt werden. Reichen die neuen Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen und zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie im LIP 2014 aus (u. a. höhere Fördersätze bei Feststellung eines besonderen Struktureffekts II.4.2.4) und wird diese Entwicklung begleitet, überprüft und ggf. angepasst (Evaluation und Monitoring)?
- Im Zuge der Umstellung auf Darlehensförderung zeigen sich zwischen den Unternehmensgrößenklassen divergierende Entwicklungen. Der Anteil an Kleinst- und Kleinunternehmen, die in der Regel Darlehen (mehrheitlich Kombiförderung) erhalten, hat im Vergleich zur Vorperiode deutlich abgenommen. Demgegenüber konnten größere Unternehmen, die vorrangig weiterhin Zuschüsse erhielten, ihren Anteil an den Förderfällen von 5,7 % (2004 bis 2007) auf 14,2 % (2008 bis 2015) mehr als verdoppeln. Mit welchen Maßnahmen und Förderkonditionen will die Wirtschaftspolitik auf diese Entwicklung reagieren (s.o.)?

6 Literaturverzeichnis

- Agentur für Struktur- und Personalentwicklung GmbH, AGS (2014): Die (Offshore-) Windenergieindustrie in Bremen/Bremerhaven. Branchenstudie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2013a): Innovationsförderung und Technologietransfer im Land Bremen. Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU. Drucksache 18/741. Bremen. Link: http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20130122_Innovationsfoerderung.pdf [Zugriff 10.11.2016]
- Bremische Bürgerschaft (2013b): Mitteilung des Senats vom 10. September 2013. Kriterien „guter Arbeit“ in die Wirtschaftsförderung integrieren. Drucksache 18/1051. Bremen.
- Bremische Senat (2013): Clusterstrategie 2020. für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Bremen.
- Deutscher Bundestag (2009): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009. Drs. 16/13959. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2015): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 10. Juni 2015. Berlin.
- GEFRA / MR (2012): Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen, insbesondere mit Blick auf der Förderperiode 2014 bis 2010 des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE). Bremen.
- GEFRA / Kovalis (2015a): Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen 2014-2020. Langfassung
- GEFRA / Kovalis (2015b): Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen 2014-2020. Kurzfassung
- Grabs, Mathias (2010): Präsentation PFAU. Bremerhaven. Link: http://www.pius-info.de/files/Regionalveranstaltungen/Praesentationen_Bremerhaven/Vortrag_Grabs_REvorOrt_Brem_erhaven_Sept_2010.pdf [Zugriff 10.11.2016]
- Nischwitz, Guido (2012): Das EFRE-Programm in Bremen 2007 – 2013. Struktur, Umsetzungsstand und Erfahrungen in der laufenden Programmplanungsperiode. In: IAW Arbeitspapier 2 (Hrsg.). Bremen. Link: <http://www.iaw.uni-bremen.de/ccm/publications/material---pdf/2012/das-efre-programm-in-bremen-2007---2013-struktur-umsetzungsstand-und-erfahrungen-in-der-laufenden-programmplanungsperiode;jsessionid=087C46309891EDF4078082320B2C9DAD/> [Zugriff 10.11.2016]
- Rechnungshof des Landes Bremen (2007): Jahresbericht 2007. Zitiert in: Bericht und Antrag des Rechnungsprüfungsausschusses (Land) zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Jahr 2005 (Mitteilung des Senats vom 5. Dezember 2006 – Drs. 16/1222) und zum Jahresbericht 2007 des Rechnungshofes (Land) vom 11. Januar 2007 (Drs. 16/1263). Drucksache 17/203. Bremen.
- Senatorin für Finanzen, SFF (Hrsg.): Zuwendungsberichte (2010 bis 2013). Bremen
- SUBV (2014): PFAU-Programm. Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) am 13. März 2014. Bremen.

- SWH (2010a): Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Verzeichnis der Begünstigten für das Land Bremen. Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2007/2008) mit GRW-Förderungen, Zuschussförderung. Bremen.
- SWH (2010b): Innovationsprogramm 2020. Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.
- SWH (2010c): Masterplan Industrie Bremen. Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.
- SWH (2008): Strukturkonzept Land Bremen 2015. Bremen.
- SWH (2007): Operationelles Programm. EFRE Bremen 2007 – 2013. Investition in Bremens Zukunft. Bremen.
- Senator für Wirtschaft und Häfen (SWH) (2003): InnoVision 2010. Bremen.
- Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, SWAH (2017): Jährlicher und abschließender Durchführungsbericht für das Ziel "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" 2017. Bremen.
- SWAH (2016): Präsentation EFRE-PROGRAMM BREMEN 2014-2020. Finanzinstrumente. Bremen. unveröffentlicht
- SWAH (2015a): Konkretisierung von Maßnahmen zur Stärkung des Wissens- und Technologietransfers als Impulsgeber der Wirtschaftsentwicklung. Vorlage Nr. 18/723-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 04. März 2015 (02/15). Bremen.
- SWAH (2015b): EFRE-Begünstigtenverzeichnis (Stand 12/2014). Bremen.
- SWAH (2015c): GRW-Förderung Land Bremen 2014-2020. Umsetzung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, der wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung und der Kooperationsansätze im Land Bremen auf Basis der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW). Bremen (unveröffentlicht)
- SWAH (2014a): Operationelles Programm Bremen 2014-2020. Für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung. Investitionen in Wachstum und Beschäftigung. Bremen.
- SWAH (2014b): Neufassung der bremischen Richtlinie zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI-Richtlinie). Vorlage Nr. 18/ 634-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 03.12.2014. Bremen.
- SWAH (2014c): Gruppierte Auswertung des EFRE Begünstigtenverzeichnisses inkl. der dazugehörigen Basistabelle in einer Excel-Version. Schriftliche Mitteilung des SWAH v. 09.07.2014. Bremen.
- SWAH (2014d): Strukturkonzept Land Bremen 2020. – Wirtschaftlicher Erfolg und gesellschaftliche Verantwortung für Bremen -. Konzept für eine ressortübergreifende Strukturpolitik des Landes Bremen mit der Perspektive 2020. Bremen.
- SWAH (2012): Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Integrierte Landesstrategie zur Entwicklung der Innovationscluster; Luft- und Raumfahrt, Windenergie und Maritime Wirtschaft/Logistik. Bremen.
- SWAH (Hrsg.): Controllingbericht der WFB zum 31.12. (2007 bis 2015). Bremen
- SWAH (Hrsg.): Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal (2007 bis 2015). Bremen.
- SWAH (Hrsg.): Investitionsförderung im Land Bremen. Landesinvestitionsförderprogramm (LIP). Jahresbericht (2004 bis 2015). Bremen.

SWAH (Hrsg.): Beleihungsbericht. „Bericht an die Bremische Bürgerschaft über die Tätigkeit der mit Förderaufgaben beauftragten juristischen Personen des privaten Rechtes für das Jahr (2007 bis 2013). Bremen.

Statistisches Bundesamt (2007): Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008). Wiesbaden.

Richtlinien und Förderprogramme

Landesinvestitionsförderprogramm – LIP (2007, 2008, 2011 und 2014)

LIP 2008

<http://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/120/Merkblatt%20LIP%202008%20%2801.01.2009%29.pdf>

LIP 2011

<http://www.bab-bremen.de/sixcms/media.php/13/Merkblatt%20LIP%202011%20%28Stand%2001%2001%202011%29%20mit%20Anhang%207%20BAB.pdf>

LIP 2014

<http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/media.php/13/LIP2014.pdf>

Richtlinie Forschung, Entwicklung und Innovation, FEI (2008, 2015)

FEI 2008

<http://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/120/FEI-Richtlinie%202009.pdf>

FEI 2015

<http://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/120/FEI%20Richtlinie%202014-2021%20SWAH%20Bremen%20FINAL.pdf>

Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken“, PFAU (2008, 2012, 2015, 2017)

PFAU Verbundprojekte 2008

<http://www.umwelt-unternehmen.bremen.de/Binaries/Binary3831/PFAU-Verbundprojekte-Rili2008.PDF>

PFAU Verbundprojekte 2012

<http://www.umwelt-unternehmen.bremen.de/Binaries/Binary593/PFAU-Verbundprojekte-2012.pdf>

PFAU Verbundprojekte 2015

<http://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/120/2015-PFAU-Verbundprojekte.pdf>

PFAU Pilotvorhaben 2012

<http://www.umwelt-unternehmen.bremen.de/Binaries/Binary597/PFAU-Pilotprojekte-2012.pdf>

PFAU Pilotvorhaben 2015

<http://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/120/2015-PFAU-Pilotprojekte.pdf>

Programm zur Förderung anwendungsnaher Umwelttechniken“ (PFAU) 2017

https://www.wfb-bremen.de/sixcms/media.php/49/2017_pfau.pdf

**Gewerbeflächenentwicklung und
Wirtschaftsförderung im Bundesland Bremen
(2007 – 2014)**

Teil C

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	206
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	207
TABELLENVERZEICHNIS	207
1 EINFÜHRUNG	209
2 GEWERBEFLÄCHENENTWICKLUNG IM LAND BREMEN	210
2.1 Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen	210
2.1.1 Vermarktung und Erschließung von Gewerbeflächen	210
2.1.2 Verkaufserlöse und Erschließungskosten.....	213
2.1.3 Dispositionsreserve	214
2.1.4 Investitions- und Beschäftigungseffekte.....	217
2.2 Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremerhaven	220
2.2.1 Vermarktung und Erschließung von Gewerbeflächen	221
2.2.2 Dispositionsreserve	224
2.2.3 Investitions- und Beschäftigungseffekte.....	225
2.3 Finanzierung der Gewerbeflächenentwicklung im Land Bremen	227
2.3.1 Sondervermögensstruktur und Gewerbeentwicklung	227
2.3.2 Verwendung von GRW – Mitteln im Rahmen der Gewerbeflächen- und wirtschaftsnahen Infrastrukturentwicklung	228
2.3.3 Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen der Gewerbeflächen- und wirtschaftsnahen Infrastrukturentwicklung	230
2.3.4 Private Mittel für die Erschließung und Entwicklung von Gewerbeflächen	233
2.4 Kurzfazit Kapitel 2.....	234
3 FALLBEISPIELE DER GEWERBEFLÄCHEN- UND WIRTSCHAFTSNAHEN INFRASTRUKTURENTWICKLUNG IM LAND BREMEN	236
3.1 Fallbeispiele in der Stadtgemeinde Bremen	236
3.1.1 Fallbeispiel Airport-Stadt Bremen	237
3.1.2 Fallbeispiel Güterverkehrszentrum Bremen.....	241
3.1.3 Fallbeispiel Gewerbepark Hansalinie.....	244
3.1.4 Fallbeispiel Bremer Industrie-Park (BIP).....	248
3.1.5 Fallbeispiel Bremer Wollkämmerei.....	252
3.1.6 Fallbeispiel Science-Park	255
3.2 Fallbeispiele in der Stadtgemeinde Bremerhaven	258
3.2.1 Fallbeispiel Offshore Terminal Bremerhaven (OTB) und die Entwicklung der Windenergiebranche	258
3.2.2 Fallbeispiel Tourismus/Havenwelten.....	262
3.2.3 Fallbeispiel Logistik und Hafenwirtschaft	262
4 ZUSAMMENFASSUNG UND EINORDNUNG	266
5 OFFENE FRAGESTELLUNGEN UND DISKUSSIONSPUNKTE	269
5.1 Informationsbereitstellung und –aufbereitung	269

5.2 Erfolgsmessung in der Gewerbeflächenentwicklung	271
5.3 Prüfung der Rolle Privater bei der Erschließung von Gewerbeflächen	272
5.4 Interkommunale Kooperation, Bundeskoordination der Hafenwirtschaft.....	272
6 LITERATURVERZEICHNIS	274

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vermarktete Flächen und Verkaufserlöse in Bremen (2007-2014)	213
Abbildung 2: Induziertes Investitionsvolumen (zugesagt) im Rahmen der Gewerbeflächenentwicklung zwischen 2007 und 2014.....	217
Abbildung 3: Beschäftigungseffekte der Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen	218
Abbildung 4: Vermarktung von Gewerbeflächen in Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007–2014	222
Abbildung 5: Investitionseffekte der Gewerbeflächenentwicklung in Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007-2014	225
Abbildung 6: Beschäftigungseffekte der Gewerbeflächenentwicklung in Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007-2014	226
Abbildung 8: Gewerbeflächenvermarktung der Wirtschaftsförderungsgesellschaften im Land Bremen 2007-2014.....	235

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Bremen 1999 bis 2014 (Vermarktung in ha/Jahr)	212
Tabelle 2: Entwicklung der Dispositionsflächen in den stadtbremischen Gewerbegebieten des GEP 2020 ab 2011	215
Tabelle 3: Übersicht: Kennzahlen der Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007- 2015	221
Tabelle 4: Vermarktung in einzelnen Gewerbegebieten Bremerhavens (Flächenvermarktung BIS) zwischen 2011–2014.....	223
Tabelle 5: Entwicklung der Dispositionsreserve in der Stadt Bremerhaven in ha (Flächen BIS) ab 2011	224
Tabelle 6: Bewilligte Mittel des Landes Bremen im Rahmen des Programms GRW-Infrastruktur 2007-2013.....	229
Tabelle 7: Bewilligungssummen für Maßnahmen der Gewerbeflächenentwicklung / der wirtschaftsnahen Infrastruktur des Landes Bremen im Rahmen des EFRE-Programms 2007-2013.....	231
Tabelle 8: Auflistung Gesamtsumme sowie Zuwendungsempfänger der bewilligten Mittel im Rahmen von Maßnahmen der Gewerbeflächenentwicklung / der wirtschaftsnahen Infrastruktur des bremischen EFRE-Programms 2007-2013.....	231
Tabelle 9: Übersicht zu EFRE-finanzierten Projekten der Gewerbeflächenentwicklung/ wirtschaftsnahen Infrastruktur in Bremen 2007 bis 2013.....	232
Tabelle 10: Vorgesehene EFRE-Finanzmittel im Bereich wirtschaftsnahe Infrastruktur/ Gewerbeflächen (2015-2020).....	233
Tabelle 11: Ausgewählte Unternehmen der Airport-Stadt, Stand: Dez. 2015	238
Tabelle 12: Ausgewählte Unternehmen im GVZ, Stand: Dez. 2015.....	242

Tabelle 13: Ansiedlungsbeispiele im Gewerbepark Hansalinie, Stand: Dez. 2015.....	246
Tabelle 14: Ansiedlungsbeispiele im Bremer Industrie-Park, Stand: Dez. 2015	250
Tabelle 15: Ausgewählte Unternehmen der Offshore Windindustrie in Bremerhaven, Stand: Anfang 2014.....	259
Tabelle 16: Erschließungskosten OTB.....	260
Tabelle 17: Übersicht: Fallbeispiele der Gewerbeflächen- und Infrastrukturentwicklung in der Stadt Bremen	264
Tabelle 18: Übersicht: Fallbeispiele der Gewerbeflächen- und Infrastrukturentwicklung in der Stadt Bremen	265

1 Einführung

Die Verfügbarkeit von attraktiven Gewerbeflächen sowie die Vorhaltung einer adäquaten wirtschaftsnahen Infrastruktur sind zentrale Voraussetzungen für eine erfolgreiche kommunale Wirtschaftsentwicklung. Ihre Bereitstellung und Entwicklung gehören zu den Kernaufgaben der kommunalen Wirtschaftspolitik und -förderung.

Die Gewerbegebiete der Stadt Bremen werden von der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) entwickelt und vermarktet. Die Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) übernimmt diese Aufgabe u. a. für die kommunalen Gewerbeflächen in der Stadt Bremerhaven.

Den Koordinierungsrahmen für die Gewerbeflächenentwicklung des Landes Bremen bilden die Strukturkonzepte 2015 und 2020 (SWAH 2014g; SWH 2008c). Hinzu kommen flankierende Programme und Strategien. In der Stadt Bremen war dies bis 2010/2012 das „Integrierte Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen“ (IFP) (Laufzeit seit 2002). Im Jahr 2012 folgte das „Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen 2020“ (GEP) (Laufzeit 2012 bis 2020), welches den aktuellen Rahmen der Gewerbeflächenentwicklung vorgibt. Im GEP wurden die Ziele und Leitlinien der Gewerbeflächenentwicklung bis 2020 festgeschrieben und die Gewerbeflächenpolitik sowie die räumlichen Schwerpunkte in der Stadt Bremen neu ausgerichtet (siehe Teil A Kap. 4.3). In Bremerhaven liegt neben den strategischen Konzepten des Landes zurzeit kein weiteres Programm zur gewerblichen Flächenentwicklung der kommunalen Gewerbegebiete vor. Mit dem Masterplan Fischereihafen (SWH 2008) koordiniert Bremen die Entwicklung des Fischereihafens. Hieran sind die Gesellschaften bremenports GmbH. & Co. KG (BP), die BIS sowie die Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH (FBG) beteiligt.

Ziel dieser Untersuchung ist es, die Entwicklung der Gewerbegebiete in den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven für den Untersuchungszeitraum 2007 bis 2014 nachzuzeichnen sowie Finanzierungsformen und Mittelflüsse aufzuarbeiten. Dazu dienen spezifische Kennzahlen, welche die Gewerbeflächenentwicklung widerspiegeln. Hierzu gehören Vermarktungszahlen, durchgeführte Erschließungsleistungen und die Entwicklung der Dispositionsreserve sowie die ausgelösten Investitions- und Beschäftigungseffekte. Zur besseren Einordnung der quantitativen Ergebnisse der Dokumentenanalysen und zur Diskussion von offenen Fragestellungen wurden Experteninterviews mit Vertretern aus den zuständigen Wirtschaftsförderungsgesellschaften (Experteninterviews WFB 2014 & 2015, Experteninterview BIS 2015) und dem Wirtschaftsressort (SWAH) (Experteninterviews SWAH 2014, 2015) durchgeführt.

Im Kapitel 2 steht zunächst die allgemeine Entwicklung der Gewerbeflächen in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven mit Schwerpunkt auf den Zeitraum zwischen 2007 und 2014 im Mittelpunkt der Analyse. Die wesentlichen Ergebnisse werden zur besseren Einordnung mit dem langjährigen Durchschnitt in Beziehung gesetzt. Im Fokus steht aber auch der Trend der letzten Jahre (2013 und 2014), insbesondere im Kontext der 2008 einsetzenden Finanz- und Wirtschaftskrise sowie deren Nachwirkungen. Hierzu erfolgen jeweils Auswertungen und Analysen der vorliegenden Evaluations- und Controlling-Berichte der Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Ergeben sich Trendabweichungen im Jahr 2015, wird darauf gesondert hingewiesen. Im Weiteren wird die Finanzierung der Gewerbeflächenentwicklung bzw. der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch Landes- und Drittmittel (GRW-Infrastruktur und EFRE) aufgezeigt. Um auch (regionale) Schwerpunkte und Details der gewerblichen Flächen- und Infrastrukturentwicklung darzustellen, werden im Kapitel 3 ausgewählte Gewerbegebiete und Infrastrukturprojekte in den Städten Bremen und Bremerhaven näher betrachtet. Diese Fallbeispiele sollen ein möglichst breites Spektrum an Gewerbeflächen im Land Bremen repräsentieren. Die wesentlichen Ergebnisse sowie offene Fragestellungen und Diskussionspunkte sind in den Kapiteln 4 und 5 dargestellt. Der Betrach-

tungszeitraum liegt schwerpunktmäßig auf den Jahren 2007 bis 2014, punktuell wurden jedoch auch neuere Sachstände angegeben und dies im Text vermerkt.

2 Gewerbeflächenentwicklung im Land Bremen

Im Folgenden wird die Gewerbeflächenentwicklung in den Städten Bremen (Kap. 2.1) und Bremerhaven (2.2) zwischen 2007 und 2014 anhand von Kennzahlen analysiert sowie die Finanzierung der Gewerbeflächenentwicklung im Bundesland Bremen (2.3) betrachtet. Ein kurzes Fazit fasst abschließend die wesentlichen Erkenntnisse zusammen (2.4).

2.1 Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen

Im Jahr 2012 fand eine Evaluation der gewerblichen Flächenentwicklungen in der Stadt Bremen und der Wirkungen des Integrierten Flächenprogramms für Gewerbe und Dienstleistungen (IFP) durch das Senatsressort für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH) statt. Im Rahmen der Evaluation wurden u. a. die Erschließungen und Flächenverfügbarkeiten sowie Vermarktungsergebnisse und sowohl Investitions- als auch Beschäftigungseffekte berücksichtigt (vgl. SWAH 2012g). Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse kurz dargestellt. Anhand der Daten der WFB-Controlling-Berichte wird an die Evaluierung des IFP und dessen Kernindikatoren angeknüpft bzw. es werden die Ergebnisse für den Zeitraum 2007 – 2014 aufbereitet.

2.1.1 Vermarktung und Erschließung von Gewerbeflächen

In der Stadt Bremen ist die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) für die Entwicklung und Vermarktung der Gewerbeflächen verantwortlich. Die durchschnittliche jährliche Flächenvermarktung in den Jahren 2002 bis 2011 betrug im Mittel 27,1 ha. Der größte Teil der Flächen¹ (66 %) wurde im Rahmen der Bestandspflege vermarktet. Auf Neuansiedlungen von Betrieben und auf Existenzgründungen entfielen 26 % der Flächen². Weitere acht Prozent machten sonstige Entwicklungen aus³ (vgl. SWAH 2012g).

Nachdem sich die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 spürbar auf die Gewerbeflächenvermarktung auswirkte und ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen war, stieg die durchschnittliche jährliche Vermarktung von Gewerbeflächen in der Stadt Bremen seit 2010 wieder deutlich an. In den Jahren 2011 bis einschließlich 2014 gelang es, durchschnittlich 33,73 ha (insgesamt 134,9 ha) Gewerbefläche pro Jahr zu vermarkten (siehe Tabelle 1). Insbesondere im Jahr 2012 wurden mit insgesamt 48 ha überdurchschnittlich viele Gewerbeflächen vergeben. Hier wirkten sich vor allem beträchtliche Vermarktungen im Gewerbepark Hansalinie als Folge der Erweiterung von Mercedes-Benz zum Kompetenzzentrum für die C-Klasse, auf das städtische Gesamtergebnis aus. Weitere „Top-Seller“ in diesem Zeitraum waren das Güterverkehrszentrum Bremen (GVZ) sowie der Bremer Industrie-Park (BIP), die Airport-Stadt und die Überseestadt (siehe Tabelle 1).

¹ Rückblickend von 1993 – 2011.

² Sofern ein Unternehmen von einer Mietfläche in eine eigengenutzte Immobilie umzieht, wird diese ebenfalls als Ansiedlung erfasst, obwohl dieser Fall eigentlich der Bestandspflege zugehörig ist. Bezogen auf den Grundstücksverkauf entfallen in Bremen etwa 10 % auf Ansiedlungen und 90 % in den Bereich der Bestandspflege. Dies entspricht auch dem Bundesdurchschnitt (Schriftlicher Hinweis WFB 2015).

³ Bspw. Arrondierungen, Erwerb von Erbpachtflächen. Aus den neueren WFB Controlling – Berichten (2011-2013) lässt sich diese Information bis 2013/14 nicht herauslesen.

Aus Abbildung 1 lassen sich die kommunal vermarkteten Flächen in Hektar pro Jahr in den Gewerbegebieten der Stadt Bremen entnehmen. In den Angaben spiegeln sich zum einen die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise wider (geringe Vermarktung 2009-2010). Zum anderen lässt sich die im Rahmen des einsetzenden konjunkturellen Aufschwungs in den letzten Jahren insgesamt wieder ansteigende Nachfrage nach Gewerbeflächen in der Stadt Bremen ablesen.

Trotz des positiven Trends der letzten Jahre kann festgestellt werden, dass die Vermarktung von Gewerbeflächen insgesamt betrachtet rückläufig ist und im Zeitraum 2002 bis 2011 (durchschnittlich 27,1 ha pro Jahr) im Vergleich zur vorherigen Dekade niedriger ausfällt. Zwischen 1991 und 2001 wurden im Durchschnitt 38 ha Gewerbefläche pro Jahr vermarktet (vgl. SWAH 2012h). Ob dieser Rückgang auf eine insgesamt nachlassende Nachfrage oder aber auf ein sich reduzierendes Angebot von Gewerbeflächen innerhalb der Stadt Bremen zurückzuführen ist, kann hier nicht aufgeschlüsselt werden. Dazu müssten ansiedlungsinteressierte Unternehmen, die nicht akquiriert werden konnten sowie der Grund für die Nichtansiedlung systematisch erfasst und ausgewertet werden. Eine solche Analyse liegt nicht vor. Der Rückgang der Vermarktungsleistung sei nach Auskunft der WFB allerdings auch dadurch begründet, dass die Periode 1991 bis 2001 durch erhebliche Nachholbedarfe geprägt war (Schriftliche Mitteilung WFB 2015) und das Gesamtergebnis der gewerblichen Flächenvermarktung für diesen Zeitraum somit gesteigert wurde. Generell müsse beachtet werden, dass die Gewerbeflächenentwicklung zyklisch verlaufe und trotz langfristig rückläufiger Nachfrage immer wieder hohe Flächenbedarfe in diesem Segment bestünden (Schriftliche Mitteilung WFB 2015).

Im Untersuchungszeitraum (2007 – 2014) lag die durchschnittliche jährliche Vermarktung bei 30,6 ha. Zwar ging die Nachfrage bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2009 und 2010 deutlich zurück. Perspektivisch scheint bei einer günstigen konjunkturellen Gesamtlage aber eine Vermarktung von ca. 30 ha pro Jahr perspektivisch realistisch. Phasen mit geringer Vermarktungsleistung (z. B. 2003, 2009, 2010) werden durch Jahre mit überdurchschnittlich hohen Flächenvergaben (z. B. 2007, 2012) ausgeglichen. Vor diesem Hintergrund erscheinen die quantitativen Ziel- und Rahmenseetzungen aus dem GEP 2020, auch im Hinblick auf die Vermarktungszahlen aus dem Jahr 2015 (26 ha) nachvollziehbar. Das GEP sieht eine Anpassung der Erschließungsleistung und Dispositionsreserve an eine durchschnittliche Nachfrage von 25 bis 32 ha pro Jahr vor (vgl. SWAH 2012h: 10; 18).

Aus den Expertengesprächen lässt sich eine differenzierte Sichtweise auf die konkrete Zielsetzung ableiten. Demnach müsse berücksichtigt werden, dass es in einzelnen Gewerbegebieten sowie für spezifische Zielgruppen schwierig sei, Flächen bereitzustellen und die Nachfrage ausreichend zu bedienen. Daher wären ein starres Festhalten und eine Fixierung auf die vorgegebenen Zielwerte kontraproduktiv (Experteninterview WFB 2015, SWAH 2015). Diese Thematik wird im Detail noch in den folgenden Abschnitten behandelt.

Tabelle 1: Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Bremen 1999 bis 2014 (Vermarktung in ha/Jahr)

Vermarktung	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Summe	2015
Büropark Oberneuland	0,6	0,8	0	0,4	0	0	0,2	0,4	0	0	0	0,1	0	0,4	0	3,53	6,43	0
Technologiepark Bremen	2,4	6,6	3,5	1,1	1,9	1	0	1,4	0	0	0,2	1,4	0	1,5	1,2	0,6	22,8	0,76
Gewerbepark Hansalinie	8,7	6,7	6,5	5,8	1,3	8	0	0,9	3,1	13	0,7	0	2,4	23,8	1,6	0	82,5	4,13
Güterverkehrszentrum Bremen(GVZ)	9,4	1,6	5,7	9,6	0	2	4,2	16,3	19,9	0,6	1,2	1,9	5,4	4,4	7,9	12,94	103,04	4,52
Airport-Stadt	1,7	4,5	3,4	2,8	4,7	1,4	3,1	1,4	0,7	0,5	0,1	0	9,8	0,6	1,2	1,16	37,06	0,11
Industrie-Park (BIP)	0	5,4	0,9	1,3	2,3	0	3,4	0	1,9	0,2	0	0,4	4	5,9	2,5	1,18	29,38	4,67
Überseestadt	-	-	18,4	0,4	0,6	1,4	2,7	8,2	5,2	10,4	2,4	5,7	4,2	2,1	6,3	4,72	72,72	0,74
Science-Park	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	1,92
Bayernstraße	0,4	1,7	0,4	0	0,1	2,3	2,8	0	1,7	0,1	0,4	0,3	0	1,5	0,3	0,12	12,12	2,2
BWK/Bremer Vulkan	-	-	-	-	-	-	0,5	0	0,7	0,4	0	0	1,1	0,3	0	1,47	4,47	1,27
Steindamm	0	0,3	0	0	0	0	0	0	1,1	0	0	0	0	0	0	0	1,4	0,02
Sonstige	35,2	21,2	18,4	5,3	6	4,8	11,3	7,7	19,1	5,3	4,7	6,7	5,3	7,5	1,6	6,38	166,48	5,66
Summe	58,4	48,8	57,2	26,7	16,9	20,9	28,2	36,3	53,4	30,5	9,7	16,5	32,2	48	22,6	32,1	538,4	26

* Der Untersuchungszeitraum (2007-2014) ist in der Tabelle hellblau markiert. Um die Vermarktungszahlen besser einordnen zu können, wurde auch der zeitliche Längsschnitt rückblickend bis 1999 sowie die Vermarktungsleistung im Jahr 2015 dargestellt.

Quelle: Eigene Darstellung nach schriftlicher Mitteilung des SWAH bzw. der WFB vom 10.12.2014 (WFB 2014c) sowie eigener Ergänzung für das Jahr 2014 auf Basis der aktuellen Controlling-Berichte

2.1.2 Verkaufserlöse und Erschließungskosten

Verkaufserlöse

Insgesamt konnten zwischen 2007 und 2014 ca. 138,4 Mio. EUR an Erlösen im Rahmen der Gewerbeflächenvermarktung in der Stadt Bremen erzielt werden. Dies entspricht einer durchschnittlichen Einnahme von 0,56 Mio. EUR pro ha bzw. 17,29 Mio. EUR pro Jahr. Im gleichen Zeitraum wurden ca. 73 Mio. EUR für Flächenankäufe (für insgesamt 54,48 ha) verausgabt. Auch bei den Verkaufserlösen bzw. den Flächenpreisen zeichnet sich der Einfluss der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Folgejahren deutlich ab. Die Einnahmen lagen 2009 und 2010 unterhalb des jahresdurchschnittlichen Niveaus. Im Jahr 2009 gelang es lediglich, Einnahmen von ca. 0,37 Mio. EUR pro vermarkteten ha zu erzielen⁴ (siehe Abbildung 1).

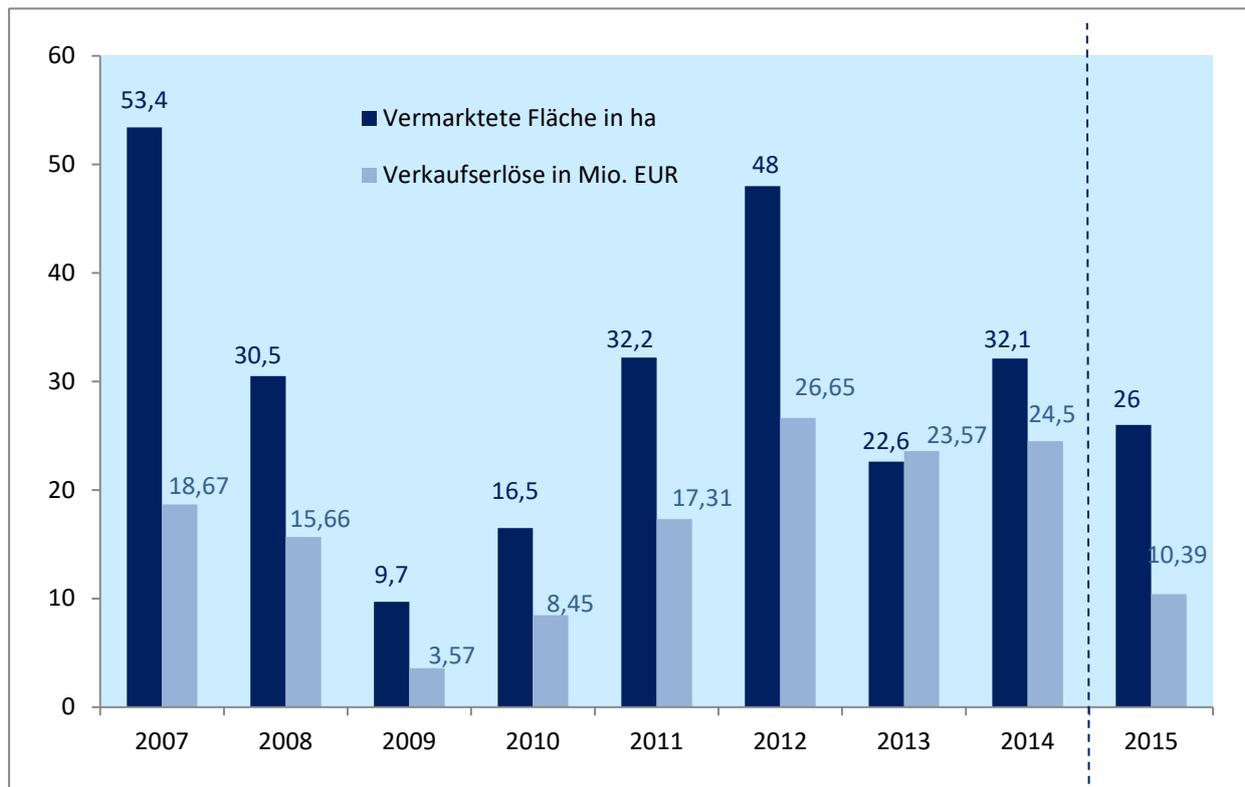


Abbildung 1: Vermarktete Flächen und Verkaufserlöse in Bremen (2007 – 2014)

Quellen: Eigene Darstellung nach WFB-Controlling-Berichten (2008 – 2015)

⁴ Im Jahr 2007 lag die durchschnittliche Einnahme pro vermarkteten ha Gewerbefläche bei 0,35 Mio. EUR. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass mehr als 19 ha im GVZ vermarktet wurden. Dort werden mit den Flächen (35 EUR/qm) vergleichsweise niedrige Einnahmen (vgl. z. B. 50 EUR/qm sonstiger Bestand) erzielt.

Erschließungskosten

Die Erschließungskosten sowie die Verkaufserlöse können hier nicht direkt in Beziehung gesetzt werden, da sie sich nicht auf dieselben Flächen beziehen. Allerdings ist die Bilanz zwischen Erschließungskosten (sowie Flächenankäufen) und den erzielten Verkaufserlösen insgesamt negativ. Die Kosten für die Bereitstellung der Flächen seien aus Sicht des SWAH allerdings auch nicht durch Verkaufserlöse aufzuwiegen. Eine Fokussierung auf die Vermarktungserlöse greife zu kurz. Schließlich sei zu beachten, dass sich neben den Einnahmen auch das private Investitionsvolumen, Beschäftigungseffekte sowie fiskalische Effekte durch Gewerbesteuer und Einkommensteuereinnahmen positiv auswirkten. Für die Bewertung von Gewerbeflächen seien daher die Verkaufserlöse nicht zwangsläufig ein maßgebendes Kriterium (Experteninterview SWAH 2014). Entscheidend sind aus fiskalischer Sicht langfristig die zu erwartenden Steuereinnahmen (vgl. Lehmann-Grube, Pfähler 1998) sowie die Schaffung und der Erhalt von Beschäftigung.

Zwischen 2007 und 2014 wendete die WFB insgesamt 206,32 Mio. EUR für die Erschließung von 152,7 ha Gewerbefläche auf (vgl. WFB-Controlling-Berichte 2008 – 2014). Das entspricht einer Erschließungsleistung von ca. 19,1 ha pro Jahr. Diese wurde gegenüber der Laufzeit des IFP 2010 (26,9 ha pro Jahr) nochmals reduziert. Die Finanzierung erfolgte in der Regel aus den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie aus Mitteln des EFRE und der GRW (siehe Kap. 2.3).

2.1.3 Dispositionsreserve

Das GEP 2020 sieht vor, zukünftig maximal eine Dispositionsfläche von 100 ha vorzuhalten (vgl. SWAH 2012h). Als Dispositionsreserve gelten dabei alle erschlossenen Gewerbeflächen⁵, die sich im Besitz der Stadt Bremen (Sondervermögen Gewerbeflächen (Land und Stadt), Sondervermögen Überseestadt oder der WFB) befinden. Hafenflächen sowie Gewerbeflächen in Privatbesitz zählen nicht zur Dispositionsreserve (Experteninterview 2014).

Ende 2011 lag die Dispositionsreserve der Gewerbeflächen der Stadt Bremen noch bei 156,4 ha. In den Folgejahren hat sich diese deutlich reduziert, sodass eine Annäherung an die politischen Zielsetzungen festzustellen ist (siehe Tabelle 2). Die Entwicklung der Dispositionsreserve wird laut Gewerbeflächenentwicklungsbericht der WFB (Stand 31.12.2014) auf 90,2 ha bis 2018 prognostiziert (vgl. schriftliche Mitteilung der WFB 2014c, Schriftliche Mitteilung SWAH 2015).

Die Obergrenze von 100 ha Dispositionsreserve ist zwar der politische Orientierungsrahmen, in Einzelfällen steht diese Zielsetzung weiteren Flächenerschließungen aber nicht im Weg. Nach Auskunft des SWAH sei es wichtig ein ausreichendes und vor allem ein im Stadtraum ausgeglichenes Gewerbeflächenangebot vorzuhalten. Das heißt, dass im Einzelfall weitere Erschließungsmaßnahmen trotz einer die 100-ha-Grenze übersteigenden Dispositionsreserve durchgeführt würden, sofern:

- a. lokal eine sehr hohe Nachfrage und ein nur noch geringes Angebot bestünde, sowie potenzielle Erweiterungsflächen zur Erschließung vorhanden wären,
- b. eine Ungleichverteilung von verfügbaren Flächen über das Stadtgebiet vorherrschen würde,
- c. oder kaum mehr vermarktungsfähige Restbestände (z. B. aufgrund zu kleiner Parzellen) einen zu großen Anteil am gesamten Flächenpool Bremens darstellten. Diese seien zwar Teil der Dispositionsreserve, könnten aber bei ausreichendem Nachfragedruck vernachlässigt werden.

⁵ Hierzu zählen nicht nur reine Gewerbegebiete, sondern auch nach dem FNP ausgewiesenen Mischgebiete (z. B. Büropark Oberneuland oder die Überseestadt) (Experteninterview WFB 2015).

Tabelle 2: Entwicklung der Dispositionsflächen in den stadtbremischen Gewerbegebieten des GEP 2020 ab 2011

Jahr/Gewerbegebiet	Dispositionsfläche in ha				
	2011	2012	2013	2014	2015
Büropark Oberneuland	7,60	7,20	7,20	3,60	3,5
Technologiepark Bremen	11,10	9,80	9,80	9,20	10,3
Gewerbepark Hansalinie	25,90	14,40	11,60	11,60	7,1
Güterverkehrszentrum	41,10	37,70	37,90	30,50	28,3
Airport-Stadt	6,60	6,00	6,50	6,10	8
Bremer Industrie-Park	31,50	24,60	22,40	25,20	21
Überseestadt	12,00	10,90	10,90	12,40	13,3
Science-Park	2,50	2,50	2,50	1,20	0,2
Bayernstraße	1,40	0,90	0,60	2,60	0,4
BWK/Bremer Vulkan	2,40	2,60	4,30	8,20	6
Steindamm	2,00	2,00	1,60	1,60	1,6
Sonstige	12,30	11,00	10,50	10,10	9,3
Gesamt	156,4	129,6	125,8	122,30	109,0

Quellen: Eigene Darstellung nach WFB-Controlling-Berichten (2011 – 2015)

Der Anteil des nicht-marktfähigen Restbestands an der Dispositionsfläche der stadtbremischen Gewerbeflächen betrage, abgeleitet aus den Vermarktungsverfahren der vergangenen Jahre, nach Auskunft des SWAH mit Stand von 2014 etwa 20 bis 30 ha (Experteninterview SWAH 2014). Ein großer Anteil dieser Flächen sei im Stadtbezirk Bremen-Nord lokalisiert (Experteninterview WFB 2015).

Die jährliche Erschließung wurde in den letzten zehn Jahren an die insgesamt rückläufige Vermarktung angepasst. Während zwischen 1993 und 2001 noch Erschließungsmaßnahmen von 44,6 ha Fläche pro Jahr stattfanden, belief sich die durchschnittliche Erschließung für den Zeitraum von 2007 bis 2014 auf 19,08 ha pro Jahr feststellen (vgl. SWAH 2012g; schriftliche Mitteilung des SWAH bzw. der WFB 2014c).

Bisher hielt die Stadt Bremen insgesamt ein nachfrageorientiertes Flächenangebot vor. Sie konnte erhöhte Nachfragen (wie z. B. 2007 oder 2012) bedienen, ohne dabei unnötig Flächen zu versiegeln oder ein Überangebot zu produzieren. Allerdings ist nun verstärkt zu konstatieren, dass in spezifischen Gewerbegebieten wie zum Beispiel der Airport-Stadt und in den zentrumsnahen Gewerbegebieten (z. B. Woltmershausen, Bayernstraße, Horn-Lehe West) zunehmend Flächenknappheit herrscht. Dies sei vor allem auf die Endlichkeit der Fläche in stark nachgefragten Gebieten zurückzuführen (vgl. Experteninterview WFB; SWAH 2015). Zudem bestehe eine Konkurrenz zum Wohnungsbau, da auch ein wachsender Bedarf nach Wohnraum in Bremen besteht. Die steigende Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum führt in vielen gerade innenstadtnahen Mischgebieten dazu, dass Wohnraum zulasten von Gewerbeflächen geschaffen wird, da dieser für private Investoren zumeist finanziell attraktiver ist. Vor diesem Hintergrund sind die Handlungsmöglichkeiten der Politik und Wirtschaftsförderung eingeschränkt. Verbleibende Optionen liegen im Bereich der Nachverdichtung. Zudem würde nach Auskunft des SWAH die Erschließung anderweitig genutzter Flächen (z. B. mindergenutzte Kleingärten, Brachflächen) angestrebt (vgl. Experteninterview SWAH 2015).

Die seit 2014 starke Zuwanderung von Geflüchteten nach Europa und auch nach Bremen ist ein weiterer Faktor, der die Interpretation der Dispositionsreserve erschwert. Gewerbeflächen wurden und werden temporär zur Unterbringung von Flüchtlingen (z. B. Science-Park, Überseestadt, Technologiepark) genutzt und stehen in diesem Zeitraum nicht für eine Vermarktung zur Verfügung. In Zukunft noch stärker in

Konkurrenz zu den Gewerbeflächen wird zudem die weiter oben schon angesprochene Wohnbebauung treten. Im neuen Koalitionsvertrag der Bremer Regierungskoalition (2015 – 2019) spielt das Thema "Wachsende Stadt" eine wichtige Rolle. Bis 2030⁶ gehe man in Bremen von einem zusätzlichen Wohnungsbedarf von etwa 19.000 Wohnungen aus. Hinzukommen weitere 5.000 Wohnungen für Flüchtlinge, die benötigt würden.⁷ Auch hierfür werden Flächen benötigt, die ggf. in Konkurrenz zu einer rein gewerblichen Nutzung stehen.

Einen weiteren relevanten Faktor zur Bewertung der Dispositionsreserve stellen die Größen der verfügbaren Flächen dar. Hier fehle es laut WFB insbesondere an Flächen für kleine Unternehmen (KU) mit geringem Flächenbedarf (unter 2,0 ha). Auch an sehr großen Grundstücken von über drei Hektar Fläche mangle es (Experteninterview WFB 2015). Die Folge sei, dass zahlreiche Anfragen von Unternehmern nicht bedient werden könnten. Bezogen auf qualitative Kriterien (Marktfähigkeit und Lage sowie differenzierte Parzellengrößen) bestünden aus Sicht der WFB also Defizite, die durch das GEP 2020 und die Orientierung an der 100-ha-Marke unberücksichtigt blieben.

Die genaue Größe der Dispositionsreserve wird zwischen der operativen Ebene (Wirtschaftsförderer) und der politisch-administrativen Ebene (Bremer Senat/Wirtschaftsressort) kontrovers diskutiert. Die Wirtschaftsförderer würden generell mehr Flächen bevorzugen, da sie mit einem größeren Angebot besser arbeiten können⁸. Die politisch-administrative Ebene ist sich dieser Problematik bewusst, sieht jedoch gerade in Hinblick auf den natürlichen Flächenmangel in innenstadtnahen Gebieten nur bedingt Handlungsmöglichkeiten (Experteninterview SWAH 2015). Zudem steht eine höhere Dispositionsreserve im Gegensatz zu einer politisch angestrebten Leistungsoptimierung mit bestehenden Mitteln, die nach Auskunft des SWAH auch durch eine stetig geringer werdende finanzielle Mittelausstattung des Wirtschaftsressorts erforderlich sei. Außerdem müsse man berücksichtigen, dass in Zukunft Flächenentwicklungen durch Private verstärkt in den Fokus genommen werden sollen. Bisher bleiben die Flächenreserven bei Privaten und deren Vermarktungsleistungen in den Kennzahlen jedoch unberücksichtigt. Das stellt – unter der Annahme einer zukünftig wachsenden Bedeutung von privaten Erschließungs- und Vermarktungsleistungen – eine Schwierigkeit bei der Festlegung und Einordnung der Dispositionsreserve dar.

Ingesamt hat sich im Projektverlauf immer mehr gezeigt, dass die Vorgaben des GEP 2020 bezüglich der Dispositionsreserve nur noch bedingt einen geeigneten Handlungsrahmen für die Gewerbeflächenentwicklung in Bremen darstellen. So wurde verstärkt offenbar, dass es in einer Reihe von Gewerbegebieten zunehmend an verfügbaren Flächen mangelt und Erschließungen nicht proaktiv vorgenommen wurden, weil die Dispositionsreserve von mehr als 100 ha keinen Handlungsbedarf anzeigte. Deshalb bietet es sich zukünftig an, die Dispositionsreserve eher qualitativ zu betrachten und die vorhandenen Flächen nach Attraktivität, Lage und Größencluster transparent zu bewerten und ins Verhältnis zur Nachfrage zu setzen. So kann früher deutlich werden, dass beispielsweise in bestimmten Größenclustern oder in bestimmten Stadtregionen Flächen zur gewerblichen Vermarktung fehlen.

⁶ Berechnung für den Zeitraum 2012-2030

⁷ <http://www.landesportal.bremen.de/senat/senatskanzlei-334075/45139145> [Zugriff 23.05.2016]

⁸ Für 3,5 ha Gewerbefläche im Büropark Oberneuland die zur Wohnfläche umgewandelt wurde, habe die WFB beispielsweise kein Ersatz erhalten (Experteninterview WFB 2015).

2.1.4 Investitions- und Beschäftigungseffekte

Im Mittel wurden zwischen 1993 bis 2011 im Rahmen von Grundstücksverkäufen Investitionsvolumen in Höhe von jährlich 110 Mio. EUR zugesagt. Dies entspricht ca. 3,6 Mio. EUR pro Hektar. Etwa 80 % der getätigten Investitionen entfielen hier auf die Schwerpunktprojekte des IFP (2010) (vgl. SWAH 2012g). Die Beschäftigungseffekte für denselben Zeitraum lagen im Durchschnitt bei 1.600 gesicherten und 625 neuen geschaffenen Arbeitsplätzen⁹ pro Jahr.

Investitionseffekte

Analysiert man die Investitionseffekte der Gewerbeflächenentwicklung zwischen 2007 und 2014, so zeichnet sich auch hier wieder der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bedingte konjunkturelle Einbruch im Jahr 2009 sowie der Aufschwung ab dem Jahr 2010 ab. Gegenüber den anderen Kennzahlen fällt die Schwankung hier besonders deutlich auf. Im Untersuchungszeitraum des Forschungsprojekts (2007 bis 2014) lag das induzierte Investitionsvolumen bei durchschnittlich 161,02 Mio. EUR pro Jahr bzw. 5,25 Mio. EUR pro Hektar. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum annäherungsweise 1,3 Mrd. EUR an privaten Investitionen ausgelöst. Die Betrachtung des induzierten Investitionsvolumens seit 2011 zeigt, dass es sich mit im Mittel knapp 210 Mio. EUR pro Jahr nach der Wirtschaftskrise gegenüber dem langjährigen Durchschnitt (1993 – 2011) um 90 % gesteigert hat. Dies ist vor allem auf die letzten beiden Jahre, aber insbesondere auf das Jahr 2013 zurückzuführen, in dem mit 390 Mio. EUR eine überdurchschnittliche hohe Summe an privaten Investitionen ausgelöst werden konnte (siehe Abbildung 2).

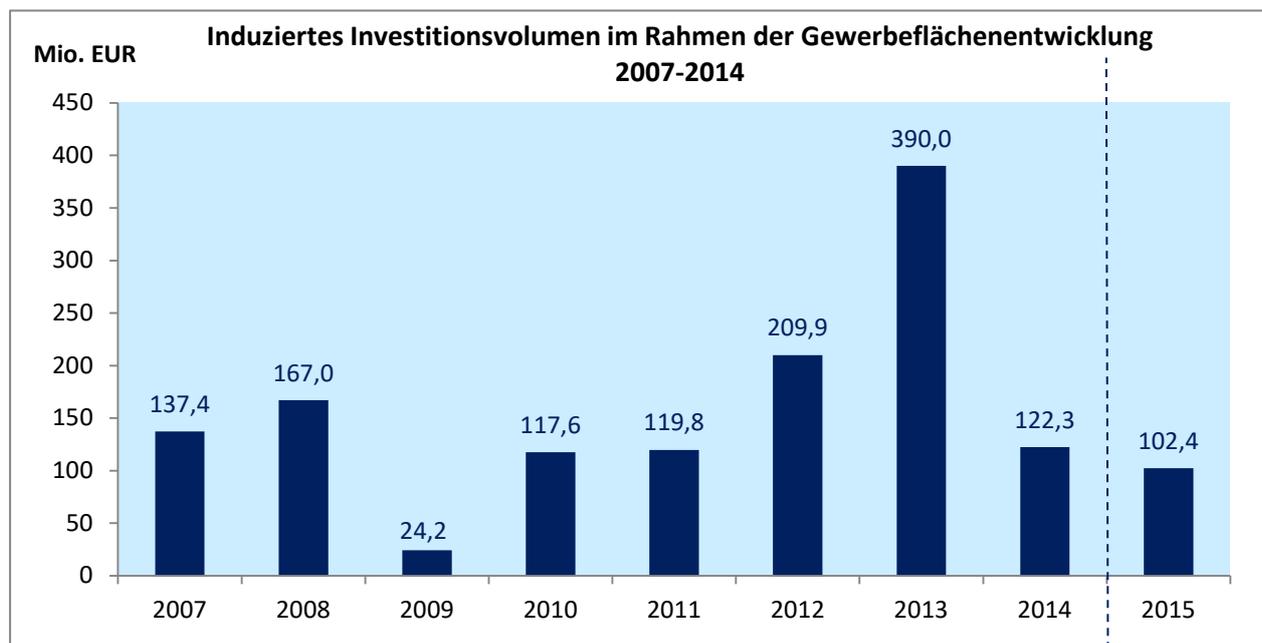


Abbildung 2: Induziertes Investitionsvolumen (zugesagt) im Rahmen der Gewerbeflächenentwicklung zwischen 2007 und 2014

*Das induzierte Projektvolumen für 2013 enthält Wohnprojekte in der Überseestadt. Diese Mittel induzieren keine direkten Arbeitsplätze. Daher ist der Wert von 2013 nur eingeschränkt mit den Vorjahreswerten vergleichbar.

Quellen: Eigene Darstellung nach WFB-Controlling-Berichten (2008 – 2015)

⁹ Diese wurden bei der Vermarktung der Grundstücke zugesagt.

Beschäftigungseffekte

Ein ähnlicher Befund wie für das induzierte Investitionsvolumen lässt sich in den letzten Jahren auch bei den Beschäftigungseffekten formulieren. Diese belaufen sich für den Untersuchungszeitraum zwischen 2007 und 2014 auf durchschnittlich 1.959 gesicherte und 612 neu geschaffene Arbeitsplätze pro Jahr. Bezogen auf die Fläche sind dies 19,9 neue und 63,9 gesicherte Arbeitsplätze pro Hektar.

Im Mittel wurden zwischen 2011 und 2014 pro Jahr 874 (+262 gegenüber 2007 – 2014) Arbeitsplätze neu geschaffen und 2.559 (+600 gegenüber 2007-2014) gesichert. Diese Werte stellen eine erhebliche Steigerung im Vergleich zu den Durchschnittswerten der Jahre 2007 bis 2010 sowie des gesamten Betrachtungszeitraums 2007 bis 2014 dar. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise scheinen demnach überwunden zu sein. Auch hier wirken sich die überdurchschnittlich starken Jahre 2012 und 2013 besonders aus. Der Anstieg der Beschäftigungseffekte (neue Arbeitsplätze) beläuft sich auf mehr als 32 % des langjährigen Durchschnitts (1993 – 2011) (siehe Abbildung 3).

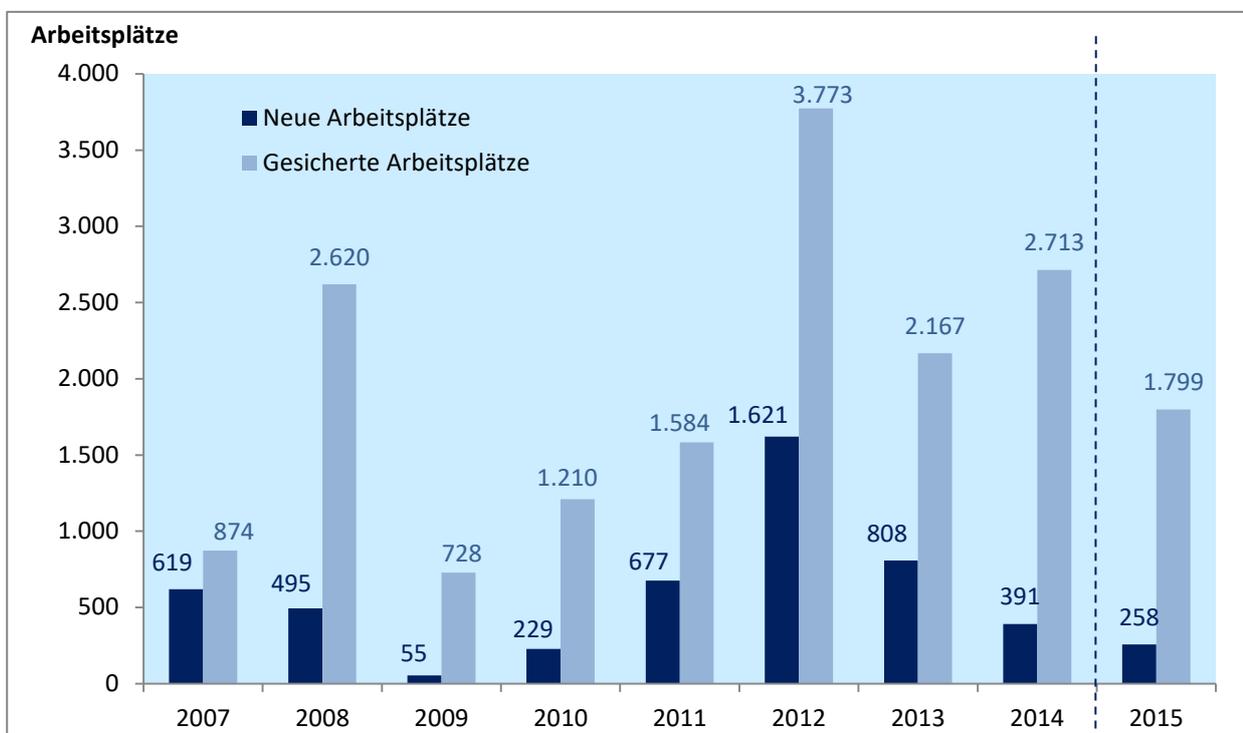


Abbildung 3: Beschäftigungseffekte der Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen

Quellen: Eigene Darstellung nach WFB-Controlling-Berichten (2008 – 2015)

Kurzfasit - Investitions- und Beschäftigungseffekte

Insgesamt zeigen die Investitions- und Beschäftigungseffekte zwischen 2007 und 2014 ein positives Bild. Die privaten Investitionen konnten gegenüber dem langjährigen Durchschnitt (1993 – 2011) sogar um ca. 51 Mio. EUR pro Jahr erhöht werden. Auch die durchschnittlich gesicherten Arbeitsplätze pro Jahr stiegen in dieser Zeit gegenüber dem langjährigen Mittelwert deutlich an. Die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze nahm ebenfalls – wenn auch vergleichsweise in geringem Maß – zu. Nach Auskunft des SWAH würde die Priorität im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung auf die gesicherten Arbeitsplätze

gelegt, da die Bestandspflege das Hauptsegment der Gewerbeflächenvermarktung darstelle. Die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze sei somit die bedeutendste Kennzahl¹⁰ (Experteninterview SWAH 2014).

Wie bereits erläutert, lassen sich für die Jahre 2011 bis 2014 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich bessere Zahlen im Bereich der Beschäftigung und des Investitionsvolumens feststellen. Diese sind im Wesentlichen auf das wieder stark ansteigende gesamtwirtschaftliche Wachstum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise und die dadurch wieder gewachsene Nachfrage nach Gewerbeflächen zurückzuführen. Hier lässt sich ein kausaler Zusammenhang aufzeigen: Das gesamtdeutsche Bruttoinlandsprodukt (ca. minus vier Prozent) sowie das bremische BIP (ca. minus acht Prozent) schrumpften im Jahr 2009 gegenüber 2008 deutlich. Seit 2010 wurde sowohl in Deutschland als auch im Land Bremen wieder ein stetiges Wachstum des BIP erreicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). Die hohen Beschäftigungs- und Investitionseffekte im Zeitraum von 2011 bis 2014 in Bremen resultieren jedoch zu einem nicht unerheblichen Teil aus den überdurchschnittlich hohen Vergaben in der Hansalinie im Jahr 2012, die im Zusammenhang mit der Entwicklung von Mercedes-Benz zum C-Klasse-Kompetenzzentrum stehen. Inwiefern sich dieser Trend langfristig entwickelt, bleibt daher abzuwarten, insbesondere falls sich die konjunkturelle Gesamtlage wieder verschlechtern sollte.

Die Zahlen für das Jahr 2015 lassen wieder auf ein Absinken schließen. Mit einem induzierten Investitionsvolumen von 102,4 Mio. EUR sowie 258 neuen Arbeitsplätzen fielen die Beschäftigungseffekte im Bereich der neuen Arbeitsplätze im Jahr 2014 gegenüber dem langjährigen (1993 – 2011) und mittelfristigen (2007 – 2014) Durchschnitt wieder schlechter aus. Ähnlich sieht es bei den gesicherten Arbeitsplätzen aus, zwar wurde der langjährige Durchschnitt mit 1.799 gesicherten Arbeitsplätzen noch übertroffen, gegenüber den Zahlen aus 2011 bis 2014 fällt das Jahr 2015 jedoch auch hier deutlich ab. Das induzierte Investitionsvolumen lag im Jahr 2015 wieder unter dem langjährigen Durchschnitt von 1993 – 2011 (110 Mio. EUR).

Auch wenn die dargestellten Kennzahlen im Bereich der Investitions- und Beschäftigungseffekte ein insgesamt positives Bild suggerieren, muss im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung beachtet werden, dass die sie nur eingeschränkt interpretiert werden können. Sie beruhen auf den freiwilligen Angaben der Unternehmen und werden nicht festgeschrieben. Die entsprechenden Zahlen würden nach Auskunft des SWAH allerdings nach fünf Jahren bei den Unternehmen nachgefragt (Experteninterview SWAH 2014). Die Beschäftigungseffekte – insbesondere im Bereich der neuen Arbeitsplätze – werden von den Unternehmen meist unterschätzt bzw. eher konservativ angegeben. Durch Nachverdichtungen in den einzelnen Gewerbegebieten fallen diese i. d. R. insgesamt höher aus, als in den Controlling-Berichten der WFB angegeben wird. Dies ergaben auch empirische Untersuchungen des BAW Instituts (2000) in einzelnen Gewerbegebieten. Bezüglich der Investitionseffekte liegen jedoch keine genauen Erkenntnisse bzgl. der wirklich getätigten privaten Investitionssummen vor. Berechnungen von PROGNOSE (2002) haben jedoch ergeben, dass bis zur vollständigen Besiedlung eines Gewerbegebietes im Mittel etwa private Investitionen erfolgen, die mehr als das Vierfache der zur Aufbereitung öffentlich getätigten Investitionen ausmachen (vgl. SWAH 2012g).¹¹

¹⁰ Mit der Berechnung sowie Interpretation dieser Kennzahl setzt sich das Kapitel zur Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung auseinander.

¹¹ Zitat: „Empirische Untersuchungen des BAW-Instituts haben ergeben, dass die in der Vermarktungsstatistik der WFB ausgewiesenen Arbeitsplatzeffekte nicht die vollständige Beschäftigungsdynamik wiedergeben, sondern dass sich der Beschäftigtenstand während und nach der Ansiedlungsphase des Gebietes erheblich nachverdichtet. So wurden an den Standorten GVZ Bremen, Habenhausen-West und Technologiepark Bremen in den 90er Jahren innerhalb eines Zeitraums von fünf bis sieben Jahren nach Ansiedlung Nachverdichtungen des Beschäftigungsbesatzes von 30 % bis 87 % verzeichnet. Der Prozess wird von der jeweiligen Branchenstruktur, der Lage des Standorts sowie der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst.“ (SWAH 2012g: 13)

2.2 Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremerhaven

In Bremerhaven gestaltet sich die Nachvollziehbarkeit der gewerblichen Flächenentwicklung komplizierter als in der Stadt Bremen. Die Hafentflächen in der Seestadt unterliegen der fiskalischen Zuständigkeit des Landes. Die nordwestlichen Hafengebiete Bremerhavens (das Bremische Überseehafengebiet) gehören wiederum zur Stadtgemeinde Bremen, die Stadt Bremerhaven übt dort allerdings das Hoheitsrecht aus.

Die im Zuständigkeitsbereich der Stadt Bremerhaven befindlichen Gewerbeflächen entwickelt und verwaltet die Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS), an der die Stadt Bremerhaven (86,4 %) und das Land Bremen (13,6 %) direkt beteiligt sind. Im Gegensatz zur WFB ist die BIS keine Landesgesellschaft und ist nicht direkt dem SWAH unterstellt¹².

Zu den durch die BIS betreuten Flächen gehören das Industrie- und Dienstleistungsgebiet Carl-Schurz sowie die Industriegebiete Speckenbüttel und Weddewarden-Ost, die am Nordrand der Stadt lokalisiert sind und zusammen unter dem Begriff LogIN Port Bremerhaven vermarktet werden (GI-Flächen). Hinzu kommen die Gewerbegebiete Van-Heukelum-Straße, Rudolffstraße, Riedemannstraße, Poristraße und Bohmsiel (GE-Flächen), die innerhalb des Stadtgebiets verteilt sind. Mit der Luneplate wird eine weitere, am Südrand der Stadt liegende Fläche entwickelt, auf der zukünftig industrielle Ansiedlungen möglich sind und welche die BIS vermarktet. Zusätzlich zu diesen Flächen wird das Entwicklungsgebiet Alter/Neuer Hafen (Havenwelten), in dem sich touristische Attraktionen wie z. B. das Klimahaus Bremerhaven befinden, durch die Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH & Co. KG (BEAN) entwickelt und verwaltet¹³. Der Vermarktungsauftrag für dieses Gebiet liegt allerdings auch bei der BIS.

Die Tätigkeit der BIS beschränkt sich allerdings nicht ausschließlich auf die Flächen der Stadt Bremerhaven. Sie agiert bei der Vermarktung von Flächen des Landes als Dienstleister für die dort zuständigen Gesellschaften, so z. B. für die Fischereihafen Betriebsgesellschaft (FBG), für welche die BIS die Gewerbegebiete Luneort und das Gewerbegebiet am Seedeich vermarktet. Das Berichtswesen liegt allerdings bei der FBG, die Vermarktungszahlen in diesen Gebieten finden sich also nicht in den Statistiken der BIS-Controlling-Berichte wieder (vgl. Controlling-Berichte BIS; Experteninterview BIS 2015). Zusätzlich zu diesen Aktivitäten engagiert sich die BIS im Rahmen der Gewerbeflächenvermarktung im Regionalforum Bremerhaven. Die zugehörigen Kreise und Kommunen¹⁴ haben einen Kodex zur Gewerbeansiedlung aufgestellt. In diesem geht es vor allem um die Vermeidung von Konkurrenzen und der wirtschaftsstrukturellen Stärkung der gesamten Region.

Neben den von der BIS vermarkteten Flächen werden Flächen des Landes bzw. der Stadt Bremen in Bremerhaven durch die Bremen Ports GmbH und Co. KG (BP) und die Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH (FBG) verwaltet. Hierbei handelt es sich um die Hafentflächen des Sondervermögens Fischereihafen. Die Fläche des Fischereihafens beläuft sich auf insgesamt 756 ha. BP verwaltet 156 ha (Wasserseite), während die FBG mit 597 ha (Landseite) für den größten Teil dieser Flächen verantwortlich ist. Das Gewerbegebiet Fischereihafen macht insgesamt 470 ha Fläche des Sondervermögens Fischereihafen aus (vgl. SWH 2008a).

¹² Stimmanteile zu 75 % bei der Stadt Bremerhaven und zu 25 % beim Land Bremen (vgl. BIS Controllingbericht 2013).

¹³ Der Geschäftsführer ist z. Z. gleichzeitig Geschäftsführer der BIS: (siehe <http://www.bean-bremerhaven.de/de/2ndmenu/impressum/fotografie-und-textquellen.html> [Zugriff 10.02.2015])

¹⁴ Hierzu gehören die Landkreise Cuxhaven und Wesermarsch, die Städte Bremerhaven, Langen und Nordenham sowie die Samtgemeinde Land Wursten und die Gemeinde Loxstedt.

2.2.1 Vermarktung und Erschließung von Gewerbeflächen

Im Bereich der von der FBG verwalteten Flächen sind die Gewerbegebiete Industriegebiet Luneort (60 ha Bruttofläche), das Gewerbegebiet am Seedeich (12,5 ha Bruttofläche) sowie der nördliche bzw. südliche Fischereihafen (56 ha Bruttofläche) lokalisiert. Die Gewerbeflächen im Industriegebiet Luneort sowie im Gewerbegebiet am Seedeich sind vollständig vermarktet. Sie werden im Wesentlichen von Unternehmen der Offshore-Windenergie-Branche genutzt. Weitere Flächen stehen dort aktuell nicht zur Verfügung (vgl. SWAH 2012; Controlling-Bericht FBG 2013). Somit besteht im Gewerbegebiet Fischereihafen eine Flächenknappheit. Bereits 2008 waren nur noch fünf Hektar im Fischereihafen verfügbar (vgl. SWH 2008a).

Im Weiteren wird nur auf die von der BIS verwalteten Flächen der Stadt Bremerhaven Bezug genommen. Die Daten aus dem Berichtswesen der FBG bzw. von Bremen-Ports werden nicht berücksichtigt. Eine Übersicht über zentrale Indikatoren der gewerblichen Flächenentwicklung und -vermarktung durch die BIS gibt Tabelle 3.

Tabelle 3: Übersicht: Kennzahlen der Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007 – 2015

Jahr	Vermarktete Fläche				Investitions- volumen	Arbeitsplätze	
	insgesamt	Verlagerungen	Erweiterungen	Neuansiedlungen		zugesagt	neu
	in ha				in Mio. EUR	absolut	
2007	47,98	15,29	24,87	7,82	75,58	409	434
2008	19,3	4,6	4	10,7	14,7	112	245
2009	9,6	0	7,3	10,26	17,3	67	166
2010	14,47	0	4,97	20,9	37,19	196	274
2011	3,03	k. A.	k. A.	k. A.	35,27	74	117
2012	3,18	k. A.	k. A.	k. A.	47,32	77	293
2013	10,16	k. A.	k. A.	k. A.	77,8	304	75
2014	7,36	k. A.	k. A.	k. A.	12,77	21	309
Summe	115,08	19,89	41,14	49,68	317,93	1.260	1.913
2015	4,77	k. A.	k. A.	k. A.	8,68	17	222

Quellen: Eigene Berechnung nach Controlling-Berichten der BIS (2007 – 2015)

Der langjährige Durchschnitt (2000 – 2014) der Gewerbeflächenvermarktung (Verkauf und Erbbaurechte) in der Seestadt Bremerhaven (nur BIS) liegt bei 11,72 ha pro Jahr, wobei teilweise extrem große Differenzen auftreten. Im Vergleich dazu wurden im Betrachtungszeitraum dieses Arbeitspapiers (2007 – 2014) deutlich mehr Gewerbeflächen in Bremerhaven vermarktet. Die Statistik der Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremerhaven (BIS) zeigt, dass es zwischen 2007 und 2014 gelang, im Mittel 14,38 ha pro Jahr zu vermarkten. Insgesamt wurden ca. 115 ha Gewerbefläche vergeben (siehe Abbildung 4).

Die Analyse der Statistik macht deutlich, dass sich die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise auch in der Stadtgemeinde Bremerhaven auf die gewerbliche Flächenvermarktung ausgewirkt haben. Der daraus resultierende Rückgang der Nachfrage fällt allerdings geringer als in der Stadtgemeinde Bremen aus. Nur im Jahr 2009 geriet die Flächenvermarktung leicht unterdurchschnittlich, während 2010 bereits wieder überdurchschnittlich viel Fläche vergeben wurde. Gegenüber den beiden Jahren zuvor ging die Nachfrage 2009 und 2010 – sowie in den folgenden Jahren – jedoch deutlich zurück. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Jahr 2007 mit nahezu 50 ha vermarkteter Fläche eine Ausnahme darstellt. Die

Vermarktungsleistung in diesem Jahr lag deutlich über dem durchschnittlichen jährlichen Niveau und hatte zudem eine Erhöhung des jahresdurchschnittlichen Mittelwerts zur Folge.

Die hohe Vermarktungszahl im Jahr 2007 sei nach Auskunft der BIS vor allem auf die Entwicklung der Logistikbranche am Standort zurückzuführen. Mit einem Anteil von fast 75 % machte diese den größten Anteil an der gesamten Flächenvermarktung im Jahr 2007 aus (Experteninterview BIS 2015). Vor allem im Gewerbegebiet LogIn Port sind 2007 viele Flächen vermarktet worden (vgl. Prognos 2012a). Neben der Offshore-Windenergie stellte folglich auch die Logistik eine bedeutende Wachstumsbranche in Bremerhaven dar. Die Finanz- und Wirtschaftskrise habe die Entwicklung in Bremerhaven jedoch vorerst gestoppt. Vor diesem Hintergrund gehe man bei der BIS davon aus, dass sich die Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. deren Folgen hemmend auf die Entwicklung der Logistikbranche am Standort und somit auch auf die Nachfrage nach Gewerbeflächen bzw. die Flächenvermarktung ausgewirkt habe (Experteninterview BIS 2015).

Bei der Analyse der Flächenvermarktung in Bremerhaven sind ebenfalls die Jahre 2011 und 2012 auffällig. In den beiden Jahren wurden deutlich weniger Flächen als im langjährigen Mittel vergeben. Die Erhöhung der durchschnittlichen Vermarktungszahlen pro Jahr ist u. a. auf hohe Vermarktungen in einzelnen, übermäßig starken Jahren (z. B. 2007, 2008) zurückzuführen. Trotzdem fällt die Vermarktung 2011 und 2012 auch dann noch unterdurchschnittlich aus. 2013 lag der Wert wieder im durchschnittlichen Bereich. Die Vermarktungsleistung im Jahr 2014 hingegen fiel mit rund 7,3 ha wieder deutlich ab (siehe Abbildung 4).

Der Anteil der vermarkteten Flächen, die für Neuansiedlungen vergeben werden konnten, fällt in Bremerhaven mit ca. 43 % gegenüber der Stadt Bremen (26 %) deutlich höher aus. Den größten Anteil der Flächenvermarktung machte in der Seestadt aber, wie auch in der Stadtgemeinde Bremen, die Bestandspflege aus. Das Segment der Bestandspflege wird auch von der BIS als ihre Kernaufgabe betrachtet.

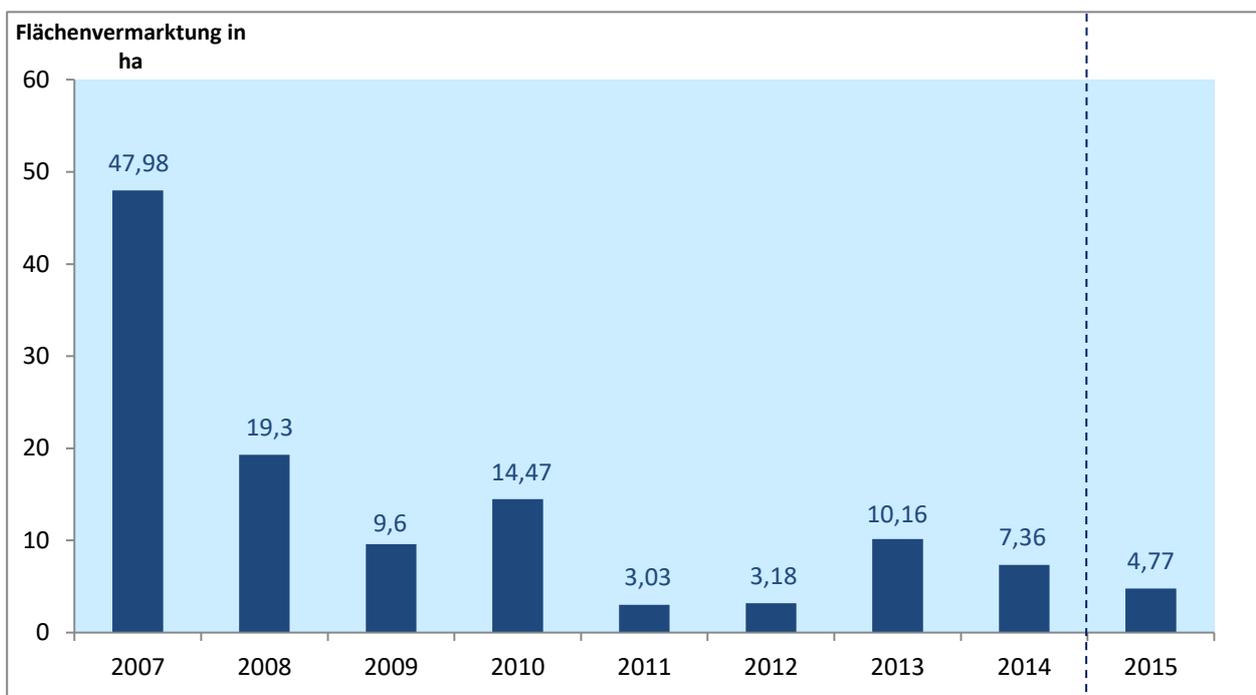


Abbildung 4: Vermarktung von Gewerbeflächen in Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007–2014

Quellen: Eigene Darstellung nach BIS-Controlling-Berichten (2007 – 2015)

Eine dezidierte Betrachtung der einzelnen Gewerbegebiete anhand der Controlling-Berichte der BIS ist erst seit 2011 möglich. Besonders auffällig ist hier, dass der größte Anteil (ca 35 %) der vermarkteten Flächen auf die sonstigen Gewerbegebiete entfiel. Einzelne Gewerbeflächen mit einer überdurchschnittlich hohen Nachfrage, wie z. B. der Gewerbepark Hansalinie in der Stadtgemeinde Bremen, sind in Bremerhaven nicht vorhanden (siehe Tabelle 4). Dies kann aus Sicht der BIS u. a. damit begründet werden, dass die Gewerbegebiete der Stadt Bremerhaven – mit Ausnahme des LogIn Ports – weitestgehend ausgelastet seien und nur noch kleinere Parzellen zur Verfügung stehen würden. Die Nachfrage nach GE-Flächen in der Stadt habe bisher aber durch sonstige Flächen bedient werden können, die zum Teil für den Zweck einer gewerblichen Nutzung umgewidmet worden seien. Ein Beispiel hierfür sei die Ansiedlung von IKEA. Das Unternehmen wollte sich ursprünglich im Gewerbegebiet Bohmsiel niederlassen, wurde aufgrund unzureichender Flächenreserven aber an einem alternativen Standort angesiedelt. Die Zusammenarbeit zwischen der Wirtschaftsförderung (BIS) und der Stadt habe sich in diesem Bereich bisher als erfolgreich und flexibel erwiesen (vgl. Experteninterview BIS 2015).

Tabelle 4: Vermarktung in einzelnen Gewerbegebieten Bremerhavens (Flächenvermarktung BIS) zwischen 2011–2014

Gewerbegebiet	Vermarktete Fläche in ha						Erlöse in Mio. EUR					
	Jahr	2011	2012	2013	2014	Summe	2015	2011	2012	2013	2014	Summe
LogIn Port												
Carl-Schurz Gelände	0	0,04	1,48	6,6	8,12	0,07	0,01	1,48	0,47	0,95	2,91	
Speckenbüttel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Weddewarden Ost	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Weitere Gewerbeflächen												
Van-Heukelum-Straße	0,05	0,65	0	0	0,7	0	0,2	0	0	0	0,2	
Rudolfstraße	0,2	0	0,18	0	0,38	0	0	0,18	0,11	0	0,29	
Riedemannstraße	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Poristraße	1,06	0	0,58	0,15	1,79	0,24	0	0,58	0,25	0,09	0,92	
Bohmsiel	0,4	1,04	0	0,5	1,94	0,2	0,02	0	0	0,15	0,17	
Neuer Hafen (Hafenwelten)	0,69	0,69	0,95	0	2,33	0	1,77	0,95	2,09	0	4,81	
Sonstige	0,63	0,76	6,97	0,11	8,47	0,22	0,3	6,97	4,85	0,12	12,24	
Gesamt	3,03	3,18	10,16	7,36	23,73	0,73	2,3	10,16	7,77	1,31	21,54	

Quellen: Eigene Berechnung nach BIS-Controlling-Berichten (2007 – 2014)

Verkaufserlöse¹⁵

Eine Darstellung der Erlöse aus der Vermarktung der Gewerbeflächen ist aufgrund der Datenlage erst ab 2011 möglich. Zwischen 2011 und 2014 betragen die Einnahmen insgesamt ca. 21,54 Mio. EUR. Im Mittel entspricht dies 0,91 Mio. EUR pro vermarktetem Hektar Gewerbefläche. Die Preise liegen im Durchschnitt um ca. 0,23 Mio. EUR pro ha höher als in der Stadtgemeinde Bremen (0,68 Mio. EUR pro ha 2011 – 2014).

¹⁵ Erschließungskosten sowie Kosten für Flächenankäufe lassen sich anhand der Controlling-Berichte der BIS nicht darstellen und werden daher nicht weiter berücksichtigt.

2.2.2 Dispositionsreserve

Die Dispositionsreserve in Bremerhaven wird durch die politisch-administrative Ebene nicht auf eine bestimmte Hektarzahl begrenzt. In den letzten Jahren hat sich diese allerdings wie auch in Bremen stetig reduziert (siehe Tabelle 5). Die größten Flächenreserven liegen im Bereich des LogIn Ports am nördlichen Stadtrand. Hier befinden sich mit Stand vom 31.12.2014 fast 70 % der gewerblichen Flächenreserven. In diversen weiteren Gewerbegebieten liegen hingegen kaum noch Dispositionsreserven vor, so z. B. in den Gewerbegebieten Van-Heukelum-Straße sowie Rudolfstraße, Riedemannstraße und Poristraße (Stand 31.12.2014).

Tabelle 5: Entwicklung der Dispositionsreserve in der Stadt Bremerhaven in ha (Flächen BIS) ab 2011

Gewerbegebiet	2011	2012	2013	2014	2015
LogIn Port					
Carl-Schurz Gelände	11,0	10,96	9,5	6,7	6,47
Speckenbüttel	20,2	20,2	20,2	20,2	20,2
Weddewarden Ost	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9
Weitere Gewerbeflächen					
Van-Heukelum-Straße	1,15	0,5	0,5	0,5	0,5
Rudolfstraße	0,6	0,6	0,42	0,6	0,6
Riedemannstraße	1	1	1	1,0	1
Poristraße	4,24	4,24	3,66	3,51	2,79
Bohmsiel	15,3	14,26	14,26	13,76	12,19
Neuer Hafen (Hafenwelten)	2,11	1,41	0,46	0,46	0,46
Sonstige	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Gesamt	72,5	70,07	66,9	63,63	61,11

Quellen: Eigene Darstellung nach BIS-Controlling-Berichten (2011 – 2015)

Die regional ungleiche Verteilung der Dispositionsreserve in Bremerhaven sei aus Sicht der BIS einerseits auf den Hinzugewinn größerer Flächen nach dem Abzug der amerikanischen Streitkräfte und die Eingliederung der ehemaligen Carl Schurz-Kaserne in den Gewerbeflächenpool der Stadt zurückzuführen. Andererseits seien die bereits erwähnten Flächenknappheiten in den innerstädtischen Gewerbegebieten ein weiterer Grund. Innerhalb der Stadt selbst gebe es nach Auskunft der Experten kaum Möglichkeiten weitere zusammenhängende Gewerbeflächen auszuweisen. Die bestehenden Gebiete seien (ausgenommen dem Gewerbegebiet Bohmsiel) nahezu vollständig vermarktet. Im Bereich des LogIn Ports komme hinzu, dass die Nachfrage hier über lange Zeit sehr gering gewesen sei. Zwar habe die BIS die Nachfrage dort durch verstärkte Marketingaktivitäten und die Profilierung des Gebiets im Bereich Logistik steigern können, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise seien aber für einen erneuten Einbruch und somit auch die geringe Nachfrage der letzten Jahre in diesem Gewerbegebiet verantwortlich (Experteninterview BIS 2015). Wie dem BIS-Controlling-Bericht 2014 entnommen werden kann, wurden mit 6,6 ha im Jahr 2014 allerdings wieder deutlich mehr Flächen im LogIn Port vermarktet als in den Jahren zuvor (vgl. BIS-Controlling-Bericht 2014).

2.2.3 Investitions- und Beschäftigungseffekte

Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise zeichnen sich ebenfalls in den Investitions- und Beschäftigungseffekten Bremerhavens ab. Insgesamt gelang es im Rahmen der Gewerbeflächenvermarktung in den letzten acht Jahren, ca. 318 Mio. EUR an Investitionen am Standort Bremerhaven zu induzieren (siehe Abbildung 5). Dies entspricht 39,74 Mio. EUR im jährlichen Durchschnitt (2007 – 2014). Bezogen auf das ausgelöste Investitionsvolumen pro Hektar fällt der Wert in Bremerhaven mit 2,76 Mio. EUR pro Hektar gegenüber der Stadt Bremen (5,26 Mio. EUR pro Hektar) deutlich niedriger aus. Im Mittel wurden zudem durchschnittlich etwa 157,5 Arbeitsplätze pro Jahr neu geschaffen und ca. 239 Stellen gesichert (2007 – 2014). Bezogen auf die Fläche macht dies 10,9 neue Arbeitsplätze und 16,6 gesicherte Arbeitsplätze pro Hektar aus (siehe Abbildung 6).

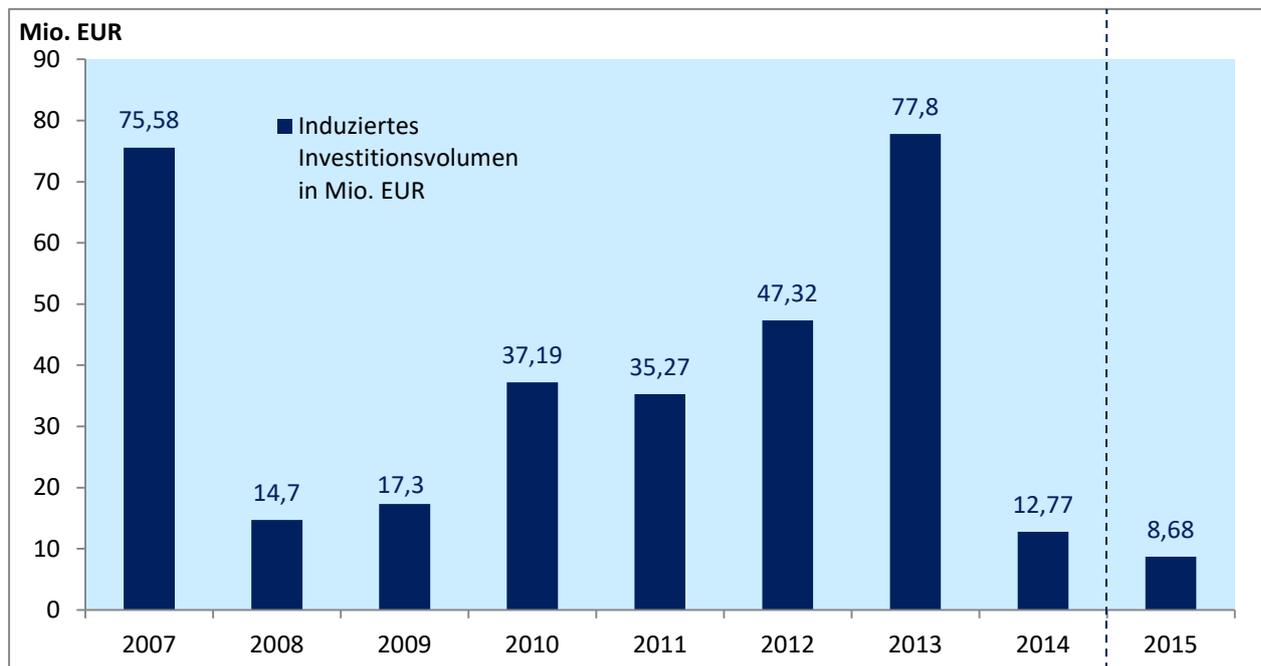


Abbildung 5: Investitionseffekte der Gewerbeflächenentwicklung in Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007 – 2014

Quellen: Eigene Darstellung nach BIS-Controlling-Berichten (2007 – 2015)

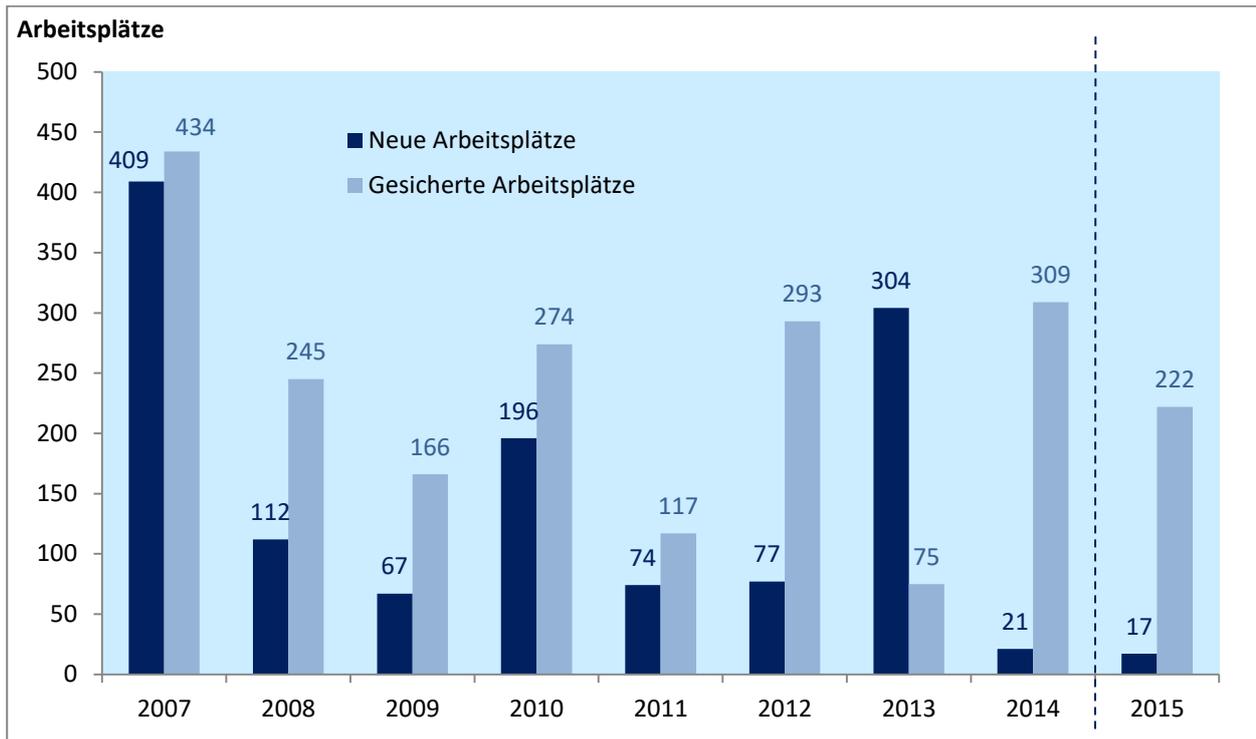


Abbildung 6: Beschäftigungseffekte der Gewerbeflächenentwicklung in Bremerhaven (Flächenvermarktung BIS) 2007 – 2014

Quellen: Eigene Darstellung nach BIS-Controlling-Berichten (2007 – 2015)

Kurzfasit Investitions- und Beschäftigungseffekte

Insgesamt betrachtet zeigen die Investitions- und Beschäftigungseffekte im Rahmen der Gewerbeflächenvermarktung Bremerhavens (BIS) ein positives Bild. Die Investitionseffekte nahmen im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder zu. Mit 77,8 Mio. EUR an zugesagtem Investitionsvolumen wurde im Jahr 2013 ein erneuter Höhepunkt seit dem Jahr 2007 erreicht.

Im Bereich der Beschäftigungsentwicklung konnte 2013 ebenfalls der beste Wert (hinsichtlich neuer Arbeitsplätze) seit 2007 erzielt werden. Bemerkenswert ist hier eine Effizienzsteigerung bezogen auf die Fläche in den letzten vier Jahren. Trotz einer relativ geringen Flächenvermarktung war es möglich, die Beschäftigungseffekte pro ha annähernd zu verdoppeln. Es konnten zwischen 2011 und 2014 20 neue Arbeitsplätze pro Hektar geschaffen und 33,5 Arbeitsplätze pro Hektar gesichert werden. Dies gilt auch für das induzierte Investitionsvolumen (7,3 Mio. EUR je Hektar im Mittel der Jahre 2011 – 2014 im Vergleich zu 2,76 Mio. EUR je Hektar im Mittel der Jahre 2007 – 2014).

Wie auch in der Stadt Bremen fallen die Kennzahlen Bremerhavens für das Jahr 2015 gegenüber dem Durchschnitt (2007 – 2014) z. T. wieder etwas ab. Bei einer Vermarktung von 4,77 Hektar wurden im Jahr 2015 17 neue Arbeitsplätze geschaffen und 222 Stellen gesichert. Private Investitionen wurden in Höhe von ca. 8,68 Mio. EUR ausgelöst.

Zu Exaktheit der Kennzahlen im Bereich der Investitions- und Beschäftigungseffekte können keine Aussagen getroffen werden. Die Angaben beruhen – wie auch in der Stadtgemeinde Bremen – auf den freiwilligen Angaben der Unternehmen, welche die BIS im Vorfeld einer Ansiedlung erhebt. Eine Kontrolle dieser Angaben gebe es der BIS zufolge nicht. Allerdings gehe man davon aus, dass die Unternehmen – auch wenn die Angaben nicht verpflichtend seien – die zu schaffenden und sichernden Arbeitsplätze tendenziell eher unterschätzten und die statistischen Kennzahlen somit langfristig erreicht bzw. übertroffen würden (vgl. Experteninterview BIS 2015).

2.3 Finanzierung der Gewerbeflächenentwicklung im Land Bremen

Die Finanzierung von Investitionen zur Erschließung von Gewerbeflächen im Land Bremen erfolgt i. d. R. in Form von Zuweisungen von Haushalts- oder Fördermitteln an sog. Sondervermögen. Hierfür sind insbesondere das Sondervermögen Gewerbeflächen (Stadt und Land) sowie das Sondervermögen Überseestadt relevant. Dazu werden Eigenmittel des Landes Bremen und seiner Stadtgemeinden sowie Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) aufgewendet. Zudem wird versucht, Private für die Finanzierung von Maßnahmen zur Gewerbeflächenentwicklung zu gewinnen.

2.3.1 Sondervermögensstruktur und Gewerbeentwicklung

In Bremen existierten im Jahr 2015 insgesamt elf sog. Sonstige Sondervermögen. Diese wurden in Anlehnung an Eigenbetriebe gegründet, um eine separate, vom Kernhaushalt abgekoppelte und ökonomisch orientierte Bewirtschaftung zu ermöglichen. Dies unter der Bedingung, dass die Freie Hansestadt Bremen im Wege der Nutzung ihrer Rolle als Eigentümerin hinreichende Steuerungsmöglichkeiten behält. Für die Gewerbeflächenentwicklung sind insbesondere das Sondervermögen Gewerbeflächen und das Sondervermögen Überseestadt von Interesse.

So bildete das Land Bremen 2003 per Gesetz¹⁶ unter den Namen „Sonstiges Sondervermögen Gewerbeflächen des Landes Bremen“ und „Sonstiges Sondervermögen Gewerbeflächen Stadt Bremen“ jeweils ein nicht rechtsfähiges sonstiges Sondervermögen¹⁷ mit eigener Wirtschafts- und Rechtsführung. Den Sondervermögen wurden die im Eigentum des Landes bzw. der Stadt Bremen stehenden Gewerbegrundstücke und Veranstaltungsflächen zugewiesen¹⁸. Zu beiden Sondervermögen gehören jeweils Flächen in Bremen und Bremerhaven.

Gemäß den Errichtungsgesetzen vom 20. Mai 2003 dienen die Sondervermögen dem Zweck, die in den Gesetzen genannten und durch Erwerb hinzukommenden Grundstücke und Flächen, darauf befindliche Gebäude und bauliche Anlagen nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften, zu erhalten, zu entwickeln und zu verwerten. Damit werden verbesserte Voraussetzungen für einen wirtschaftlich sinnvollen Umgang mit den Gewerbe- und Veranstaltungsflächen geschaffen.

In Abgrenzung dazu fungiert das bereits im Jahr 2000 geschaffene Sondervermögen Überseestadt als räumliches Gebilde. Das heißt, alle im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen stehenden Grundstücke und Wasserflächen einschließlich ihrer wesentlichen Bestandteile innerhalb der in der Anlage zu diesem Ortsgesetz kartographisch dargestellten Fläche in der Überseestadt gehören zum Sondervermögen Überseestadt. Dieses ist dadurch auch für den Hochwasserschutz zuständig, wofür u. a. Mittel der Gemeinschaftsaufgabe Küstenschutz zum Einsatz kommen.

Das Sondervermögen Infrastruktur hat eine gesonderte Funktion: Straßen und Grünflächen in Gewerbeflächen werden durch die Sondervermögen Gewerbeflächen errichtet. Nach Fertigstellung erfolgt jedoch eine Eigentumsübertragung an das Sondervermögen Infrastruktur.

Die Sondervermögen werden jeweils durch den SWAH bewirtschaftet. Die Wirtschaftsdeputation nimmt die Funktion des Sondervermögensausschusses wahr. Im Jahr 2009 wurde per Gesetz ein einheitlicher Rechtsrahmen für die Errichtung, Organisation, Wirtschaftsführung, Rechnungswesen und Controlling der staatlichen und städtischen Sondervermögen geschaffen. Sämtliche sonstigen Sondervermögen sind

¹⁶ Gesetz über die Errichtung eines sonstigen Sondervermögens Gewerbeflächen des Landes Bremen vom 20. Mai 2003.

¹⁷ Entsprechend dem Bremischen Gesetz für Eigenbetriebe und sonstige Sondervermögen.

¹⁸ Drei Teile: Gewerbeflächen Bremen, Gewerbeflächen Bremerhaven und Veranstaltungsflächen.

seitdem ein abgegrenzter, rechtlich unselbstständiger Teil des Haushaltsvermögens ohne eigenes Personal zur Erfüllung bestimmter Aufgaben des Landes bzw. der Stadtgemeinden. Nur die Zuführungen und Ablieferungen werden im Haushaltsplan veranschlagt. Die haushaltsrechtliche Ausgliederung soll dazu führen, dass die jeweiligen Aufgaben besser und transparenter erfüllt werden als bei Vollzug innerhalb des Kernhaushaltes. Die Bürgerschaft muss die Wirtschaftspläne der Sondervermögen allerdings beschließen. Ebenfalls hat sie Anspruch auf eine mindestens halbjährliche Berichterstattung über deren Vollzug. Bestimmte Mehraufwendungen bedürfen zudem ihrer Zustimmung. Mit diesen Regelungen soll die politische Steuerung und Kontrolle der Sondervermögen sichergestellt werden.

In die Sondervermögen fließen sowohl Drittmittel im Rahmen der GRW und EFRE-Programme als auch Mittel des Landes Bremen und seiner beiden Stadtgemeinden ein. Den Wirtschaftsplänen sind Einnahmen (zum Beispiel aus Vermietung und Verpachtung) und Ausgaben (für Erschließungen und Grundstückserwerb) zu entnehmen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch die WFB Gewerbeflächen besitzt, diese verwaltet und vermietet. So hat die WFB beispielsweise im Auftrag des SWAH auf Kreditbasis große Flächen für weitere Ausbaustufen des Gewerbeparks Hansalinie erworben, die heute einen wichtigen Bestandteil der Bilanz der WFB ausmachen.

Das Land bzw. die Stadt Bremen stellen per Beschluss jeweils Mittel für die Sondervermögen bereit. Diese fließen in den allgemeinen Haushalt des jeweiligen Sondervermögens. Es finden allerdings auch Rückführungen von Mitteln an den allgemeinen Haushalt statt. Eine konkrete Zuordnung von Mitteln zu einzelnen Maßnahmen lässt sich nur durch die jeweiligen Haushaltsbeschlüsse darstellen. Alternativ dazu bieten die Jahresberichte des 4. Quartals eine gute, allerdings auch sehr komplexe Übersicht über die den Sondervermögen zur Verfügung stehenden Einnahmen aus Vermietung, Verkauf und Verpachtung. Hierzu gehören auch die zugeführten Mittel des Landes bzw. der Stadt Bremen, ggf. Drittmittel sowie die Ausgaben für einzelne Maßnahmen der Gewerbeflächenentwicklung. Darüber hinaus können Informationen zum Budget der Sondervermögen aus den im Mai 2013 aufgestellten Wirtschaftsplänen für die Jahre 2014/2015 und Finanzplänen für 2016 und 2017 entnommen werden. Infolge der Dauer einzelner Projekte liegen zum Teil mehrere Jahre zwischen Mittelbereitstellung, -zufluss und -abfluss. Aufgrund der Komplexität der Angaben wurde an dieser Stelle darauf verzichtet, den Mittelfluss im Einzelnen nachzuvollziehen.

2.3.2 Verwendung von GRW – Mitteln im Rahmen der Gewerbeflächen- und wirtschaftsnahe Infrastrukturentwicklung

Einen Beitrag zur Entwicklung der wirtschaftsnahen Infrastruktur leisten Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Im Programmbereich wirtschaftsnahe Infrastruktur wurden für das Land Bremen gemäß den Zahlen einer Sonderauswertung des BAFA mit Stand vom 11.04.2014 für den Zeitraum von 2007 bis 2013 insgesamt 19,7 Mio. EUR an Fördermitteln bewilligt (siehe Tabelle 6).¹⁹ Die bewilligten Mittel flossen in Projekte, die ein Projektvolumen von insgesamt 40,35 Mio. EUR aufwiesen (vgl. BAFA 2014). Ab 2015 sind die verfügbaren Mittel der GRW für Maßnahmen im Bereich wirtschaftsnahe Infrastruktur – wie im Kapitel zur Struktur der Wirtschaftsförderung in Bremen aufgezeigt wurde – deutlich angestiegen.

¹⁹ Die Bewilligungssumme sowie die Fallzahlen für 2008 liegen in der Statistik nicht vor.

Tabelle 6: Bewilligte Mittel des Landes Bremen im Rahmen des Programms GRW-Infrastruktur 2007 – 2013

Jahr	Anzahl der Förderfälle	Bewilligte Mittel in EUR
2007	2	2.068.000
2008	n.b.	n.b.
2009	5	7.264.000
2010	4	1.695.000
2011	2	1.535.000
2012	1	2.800.000
2013	2	4.340.000
Gesamt	16	19.702.000

Quellen: Eigene Darstellung nach schriftlicher Mitteilung/Sonderauswertung des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) vom 11.04.2014 (BAFA 2014).

Die Senatorin für Finanzen des Landes Bremen (SFF) weist seit 2009 in den Zuwendungsberichten für institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen, Zuwendungsempfänger von Mitteln aus dem Programm GRW Infrastruktur aus.

In den Berichten 2009 und 2010 wurde noch keine Trennung zwischen den unterschiedlichen Schwerpunktbereichen des GRW Koordinierungsrahmens (2009) vorgenommen. Der GRW-Koordinierungsrahmen von 2009 führt die Fördervoraussetzungen im Bereich wirtschaftsnahe Infrastruktur im Teil 2 „Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung“ im Bereich B²⁰ auf. Neben wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen werden noch die Punkte: Regionalmanagement, Kooperationsnetzwerke und Clustermanagement, Integrierte regionale Entwicklungskonzepte, Förderung von Planungs- und Beratungsleistungen, Regionalbudget und Experimentierklausel im Bereich B aufgeführt.

Die bewilligten Projektförderungen in den Zuwendungsberichten der SFF wurden in den Jahren 2009 und 2010 unter dem Zuwendungszweck „GRW – Infrastruktur“ geführt. Unter dieser Kennzeichnung wurden allerdings auch Förderungen aufgenommen, die z. B. in den Bereich Kooperationsnetzwerke bzw. Clustermanagement des GRW - Rahmenplans fallen (z. B. die Förderung des AVIABELT Bremen e. V. im Jahr 2009). Eine dezidierte Aufschlüsselung der Zuwendungsempfänger im Bereich wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen ist daher nicht möglich. Die im Folgenden beschriebene Mittelaufteilung bezieht sich daher auf den Bereich B des GRW – Koordinierungsrahmens insgesamt.

Den Berichten lässt sich entnehmen, dass ein Großteil der insgesamt bewilligten Mittel aus dem Programmbereich wirtschaftsnahe Infrastruktur für Projekte in Bremerhaven verwendet wurde. Im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 lag dieser Anteil bei ca. 89,7 %. Neben dem Magistrat der Stadt Bremerhaven (ca. 64,5 % der Mittel) zählte noch die BEAN GmbH & Co. KG (Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbh & Co. KG) (ca. 35,5 % der Mittel) zu den Zuwendungsempfängern.

²⁰ Siehe GRW Koordinierungsrahmen von 2009 Punkt 3.2.

In der Stadtgemeinde Bremen waren das SWAH (ca. 87,6 % der Mittel) und der AVIABELT Bremen e.V.²¹ (ca. 12,4 % der Mittel) die beiden Zuwendungsempfänger. Insgesamt konnte die Stadtgemeinde Bremen nur zu einem sehr geringen Anteil von zehn Prozent an den Finanzmitteln Mittel aus dem Bereich GRW-Infrastruktur profitieren.²²

2.3.3 Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen der Gewerbeflächen- und wirtschaftsnahen Infrastrukturentwicklung

Das Bremer EFRE-Programm (2007 bis 2013/14) war in verschiedene Prioritätenachsen unterteilt. Für die Gewerbeflächenentwicklung war die zweite Prioritätenachse von Bedeutung. Dies betraf die Förderbereiche 2.1 „Stadtteilzentren- und Quartiersentwicklung, Revitalisierung von Gewerbestandorten“ und 2.2 „Entwicklung von städtischen Wirtschaftsräumen mit besonderen Potenzialen“. Der erstgenannte Förderbereich zielte v. a. darauf, im Rahmen von integrierten (Stadtteil-)Konzepten auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den benachteiligten Stadtteilen hinzuwirken. Der zweite Förderbereich dagegen war auf städtische Wirtschaftsräume mit besonderen Potenzialen fokussiert. Diese müssen räumlich und inhaltlich eine enge Verbindung zwischen den Forschungs- und Wissenschaftskapazitäten und den innovativen Unternehmen im Land Bremen aufweisen sowie bereits durch eine gute Verkehrsanbindung sowie eine zukunftsorientierte Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet sein.

Im Weiteren erfolgt eine Darstellung der bewilligten EFRE-Mittel im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung zwischen 2007 und 2013/14 des Landes Bremen sowie die Auflistung der entsprechenden Projekte und Zuwendungsempfänger. Dabei wird nach dem der gesamten öffentlichen Finanzierung und dem reinen EFRE-Anteil ohne öffentliche Kofinanzierung (Zahlen in Klammern) unterschieden.

Die Gesamtsumme, die im Rahmen des EFRE für die Gewerbeflächenentwicklung im Land Bremen verwendet wurde, betrug zwischen 2007 und 2013 ca. 45,3 Mio. (EFRE = 24,06 Mio. EUR). Davon flossen 74,9 % (Anteil EFRE = 76,4 %) in die Stadtgemeinde Bremen und 25,1 % (Anteil EFRE 23,6 %) nach Bremerhaven (Tabelle 7). Innerhalb der Stadt Bremen wurde ein Großteil der Zuwendungen für Planungs- bzw. Erschließungsmaßnahmen in der Überseestadt und dem BWK-Gelände (Bremen-Nord) verwendet. Koordiniert wurden die meisten Projekte durch die WFB. In Bremerhaven wurden alle Mittel für die schwerlasttaugliche Ertüchtigung des südlichen Labradorhafens eingesetzt. Hierfür war die Fischereihafen Betriebsgesellschaft (FBG) verantwortlich. Eine Übersicht über die Projekte und Zuwendungsempfänger geben die folgenden Tabellen (Tabelle 8 und Tabelle 9).

²¹ Der AVIABELT Bremen e. V. hat Zuwendungen im Rahmen des Clustermanagements erhalten. Diese wurden nicht für den Bereich wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen aufgewendet. Hier nicht berücksichtigt wurden die Besitzergesellschaft Science-Center GmbH (348.852,00 EUR in 2009, da diese Mittel explizit dem Ausbau für touristische Infrastruktur (GRW Koordinierungsrahmen Punkt 3.2.6) zugeordnet werden konnte.

Tabelle 7: Bewilligungssummen für Maßnahmen der Gewerbeflächenentwicklung / der wirtschaftsnahen Infrastruktur des Landes Bremen im Rahmen des EFRE-Programms 2007 – 2013²³

Förderachse	Bewilligungssumme in EUR	davon in Bremen (abs.)	in %	davon in Bremerhaven (abs.)	in %
2.1 Stadtteilzentren und Quartiersentwicklung. Bereich: Gewerbeflächen	9.805.260,00 (5.371.293,00)	9.805.260,00 (5.371.293,00)	100 (100)	0 (0,00)	0 (0)
2.2 Entwicklung von städtischen Wirtschaftsräumen und besonderen Potenzialen	35.481.424,91 (18.694.687,46)	24.134.363,84 (13.021.156,92)	68 (69,7)	11.347.061,07 (5.673.530,54)	32 (30,3)
Summe	45.286.684,91 (24.065.980,46)	33.939.623,84 (18.392.449,92)	74,9 (76,4)	11.347.061,07 (5.673.530,54)	25,1 (23,6)

1) Öffentliche Beteiligung gesamt; in Klammern nur EFRE-Mittel

Quellen: Eigene Darstellung und Berechnung nach schriftlicher Mitteilung des SWAH vom 11.07.2014 (SWAH 2014f); EFRE-Begünstigtenliste (SWAH 2014e)

Tabelle 8: Auflistung Gesamtsumme sowie Zuwendungsempfänger der bewilligten Mittel im Rahmen von Maßnahmen der Gewerbeflächenentwicklung / der wirtschaftsnahen Infrastruktur des bremischen EFRE-Programms (2007 – 2013)

Position	Begünstigter	Bewilligungssumme in EUR		
		FA 2.1	FA 2.2	Summe
1	Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB)	9.805.260,00 (5.371.293)	23.934.363,84 (12.921.156,92)	33.739.623,84 (18.292.449,92)
2	Fischereihafen Betriebsgesellschaft (FBG)	-	11.347.061,07 (5.673.530,54)	11.347.061,07 (5.673.530,54)
3	Interessengemeinschaft Technologiepark Universität e.V.	-	200.000,00 100.000,00	200.000,00 (100.000,00)

1) Öffentliche Beteiligung gesamt; in Klammern nur EFRE-Mittel

Quellen: Eigene Darstellung und Berechnung nach schriftlicher Mitteilung des SWAH vom 11.07.2014 (SWAH 2014f); EFRE-Begünstigtenliste (SWAH 2014e)

²³ Insgesamt wurden im Bereich des Programmbereichs 2.1 15.274.891,46 EUR und Programmbereich 2.2 26.623.019,25 EUR (nur EFRE Anteil) bewilligt (Stand 11.07.2014). Die Bewilligungssumme, die in der Tabelle 7 für den Bereich der Gewerbeflächenentwicklung angegeben wird, wurde auf Grundlage der Projektbeschreibungen errechnet. Projekte, die ausschließlich auf die Vermarktung des Standorts (z. B. 55.000 EUR im Bereich des Marketing Havenwelten, durch die BIS) oder auf den Ausbau von sozialer bzw. touristischer Infrastruktur abzielen (z. B. 2,0 Mio. EUR für die Erweiterung des Deutschen Auswandererhauses in Bremerhaven), wurden hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 9: Übersicht zu EFRE-finanzierten Projekten der Gewerbeflächenentwicklung/ wirtschaftsnahen Infrastruktur in Bremen (2007 – 2013)

Programmbereich 2.1 Stadtteilzentren- und Quartiersentwicklung				
Projekt	Begünstigter	Jahr	Ort	Bewilligungssumme in EUR
BWK Erschließung 2. Bauabschnitt	WFB	2012	Bremen	9.373.260,00 (5.155.293,00)
Entwicklungskonzept Blumenthal/ Masterplan BWK	WFB	2011	Bremen	295.000,00 (147.500,00)
BWK Baumaßnahmen im Zuge des Verkaufs der Speicher 100 und 101	WFB	2011	Bremen	137.000,00 (68.500,00)
Programmbereich 2.2 Entwicklung von städtischen Wirtschaftsräumen und besonderen Potenzialen				
Projekt	Begünstigter	Jahr	Ort	Bewilligungssumme in EUR
Entwicklungsprogramm Technologiestadtteil - Marketing und Vermarktungsaktivitäten	WFB	2009/ 2013	Bremen	43.632,00 (21.816,00)
Entwicklungsprogramm Technologiestadtteil - Unternehmensbefragung und Profilierung von Innovationsschwerpunkten	WFB	2009/ 2012	Bremen	41.544,84 (20.772,42)
Neuordnung der Überseestadt - Erschließung der Flächen südlich des Hilde-Adolf-Parks	WFB	2009	Bremen	1.197.000,00 (658.350,00)
Errichtung eines Campusparks im Technologiepark Universität / hier: Technologiepark- und Kommunikationsmanagement	Interessengemeinschaft Technologiepark	2008	Bremen	200.000,00 (100.000,00)
Neuordnung der Überseestadt - Erschließung 1. Bauabschnitt Überseepark	WFB	2008	Bremen	7.466.000,00 (4.333.000,00)
Neuordnung der Überseestadt - Erschließung der Nordseite Europahafen	WFB	2008	Bremen	9.570.000,00 (4.785.000,00)
Neuordnung der Überseestadt - Erschließung der Flächen nördlich der Konsul-Smidt-Straße	WFB	2008	Bremen	2.249.000,00 (1.124.500,00)
Campus-Park im Technologiepark	WFB	2008	Bremen	1.378.887,00 (706.138,00)
Technologiepark Uni Südost - Ringschluss	WFB	2007	Bremen	1.473.000,00 (1.013.930,50)
Lesum Park - Äußere Erschließung	WFB	2007	Bremen	515.300,00 (257.650,00)
Schwerlastertüchtigung des Labrador- hafens, 2. Bauabschnitt	Fischereihafen Betriebs- gesellschaft	2008	Bremerhaven	4.701.884,00 (2.350.942,00)
Schwerlasttaugliche Ertüchtigung des südlichen Labradorhafens	Fischereihafen Betriebs- gesellschaft	2007	Bremerhaven	6.645.177,07 (3.322.588,54)

1) Öffentliche Beteiligung gesamt; in Klammern nur EFRE-Mittel

Quellen: Eigene Darstellung nach schriftlicher Mitteilung des SWAH (2014); EFRE-Begünstigtenliste (SWAH 2014e)

Ausblick – zukünftige Finanzierung

Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes und des eingeschlagenen Konsolidierungskurses sind die Möglichkeiten für investive Maßnahmen seitens des Landes und der beiden Stadtgemeinden begrenzt.

„Eine besondere Bedeutung für die Realisierung von Gewerbeprojekten haben daher die strukturpolitischen Programme der EU und des Bundes sowie alternative Finanzierungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit Privaten.“ (SWAH 2012c, S. 65).

Das neue EFRE-Programm Land Bremen (2014 – 2020) bietet hierfür Ansätze in den Prioritätsachsen (PA) 2 und 4. Infrage kommen die Spezifischen Ziele (SZ) 3 (Aktion 3d: Entwicklung gewerblicher Standorte) und SZ 7 (Aktion 7c: Maßnahmen der Stadterneuerung zur wirtschaftlichen Belebung des Quartiers). Angesichts der erheblichen Mittelreduktion sind allerdings auch hier die Finanzmittel für die Förderung der gewerbenahen Infrastruktur begrenzt (siehe Tabelle 10).

Die Verringerung der EFRE-Mittel kann vermutlich nicht durch die deutliche Erhöhung der GRW-Mittel in den nächsten Jahren kompensiert werden.

Tabelle 10: Vorgesehene EFRE-Finanzmittel im Bereich wirtschaftsnahe Infrastruktur/ Gewerbeflächen (2015 – 2020)

Code	Interventionskategorien	Prioritätsachsen		
		PA 2	PA 4	gesamt
		in Mio. EUR		
67	Entwicklung von KMU, Förderung von Unternehmertum und Gründerzentren (einschließlich der Unterstützung von Spin-offs und Spin-outs)	7,88	1,19	9,07
72	Geschäftsinfrastruktur für KMU (einschließlich Industrieparks und Gewerbegebieten)	4,00	2,00	6,00
	Insgesamt	11,88	3,19	15,07

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach SWAH (2014b)

2.3.4 Private Mittel für die Erschließung und Entwicklung von Gewerbeflächen

In einem letzten Unterabschnitt soll der Bereich der privaten Mittel für die Erschließung und Entwicklung von Gewerbeflächen betrachtet werden. Laut GEP 2020 ist die verstärkte Einbindung von Drittmitteln und privaten Investitionen in die zukünftige Gewerbeentwicklung u. a. vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltslage eine notwendige Herausforderung der regionalen Wirtschaftspolitik für die kommenden Jahre (SWAH 2012h). Infolge des Sanierungspfades des Bremisches Haushalts sind die Eckwerte für Investitionen degressiv ausgestaltet, sodass für die öffentliche Erschließung von Gewerbeflächen weniger Mittel bereitstehen. Das habe zur Folge, dass die Abhängigkeit von privatem Kapital steige.

[Mit der] „private[n] Entwicklung großflächiger Gewerbeareale [sind] grundsätzlich deutliche Effizienz- und Kostenvorteile zu erkennen“ (SWAH 2012c: 67).

In Bremen gibt es bereits einige Beispiele für private Aktivitäten in der Gewerbeflächenentwicklung. Dazu zählen das Engagement des Unternehmens Lürssen um die Ansiedlung von KUKA auf eigenen Flächen des ehemaligen Vulkan-Geländes sowie der Science-Park und der Lesum-Park (Specht-Gruppe). Weitere Beispiele für eine privatwirtschaftliche Projektentwicklung sind die Reaktivierung des ehemaligen „TÜV-Geländes“ („Bei den Drei Pfählen“), ein „Sonstiges Projekt“ aus dem IFP 2010 oder die Planung der „Hafenkante“ in der Überseestadt. (vgl. SWAH 2012c)

Eine vollständige Erschließung von Gewerbeflächen durch private Akteure wird in der Bremer Wirtschaftsförderung kritisch betrachtet. Gefahren werden darin gesehen, dass damit Handlungskompetenzen verloren gingen und dass private Investoren die Gewerbeflächenpreise weniger attraktiv gestalteten als die öffentliche Hand.

Jedoch „reduziert sich dabei die Tiefe der Steuerungs- und Einflussmöglichkeit der Stadt. Die Frage der Rentabilität und Amortisation gewinnt bei Vermarktungsentscheidungen unter privater Beteiligung an Bedeutung. Die im Rahmen der Akquisition bestehende Konkurrenz zwischen verschiedenen bremischen Gewerbestandorten muss in geeigneter Weise geregelt werden.“ (SWAH 2012c: 69).

Derzeit seien laut WFB keine aktuellen Projekte im gesamten Bundesgebiet bekannt, in denen Private die vollständige Erschließung und die anschließende Vermarktung von Gewerbeflächen übernehmen.

Inwiefern die Flächenentwicklung durch private Finanzierungsmöglichkeiten umgesetzt werden kann, muss daher zunächst genauer geklärt werden (vgl. SWAH 2012c).

2.4 Kurzfazit Kapitel 2

Die Betrachtung der Gewerbeflächen- und Infrastrukturentwicklung der letzten Jahre im Land Bremen zeigt ein insgesamt positives Bild. Die Stadtgemeinde Bremen hat die Wirtschafts- und Finanzkrise und deren negative Auswirkungen zwischen 2008 bis 2010 überwunden. Durch eine wieder ansteigende Nachfrage nach Gewerbeflächen konnten die Investitions- und Beschäftigungseffekte deutlich gesteigert werden. Das Jahr 2015 weicht jedoch wieder etwas von diesem positiven Trend jedoch ab (siehe Abbildung 8).

Die Seestadt Bremerhaven weist seit 2007 eine sehr dynamische Gewerbeflächenentwicklung auf. Während in den Jahren 2007 und 2008 überdurchschnittlich viele Flächen vergeben wurden, konnten 2011 und 2012 hingegen nur wenige Flächen vermarktet werden. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise wirkten sich in Bremerhaven ebenfalls negativ auf die Flächenvermarktung aus. Insbesondere die Entwicklung der Logistikbranche wurde durch sie gehemmt. Die Investitionseffekte konnten im Nachgang der Krisen wieder deutlich gesteigert werden. Bei den Beschäftigungseffekten zeigt sich wie bei der Flächenvermarktung ein dynamisches Bild. Im Jahr 2013 wurde seit 2007 wieder ein Höchststand an neu geschaffenen Arbeitsplätzen im Rahmen der Gewerbeflächenvermarktung erreicht. Im Jahr 2014 gingen die Investitionseffekte und die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze wieder ein wenig zurück. Ebenso wie im Jahr 2015.

Hinsichtlich der betrachteten Kennzahlen bleibt jedoch zu berücksichtigen, dass die Beschäftigungs- und Investitionseffekte ungenau sind und nur auf freiwilligen Angaben der Unternehmen beruhen. Sie können daher unter- als auch überschritten werden. Allerdings haben Studien ergeben, dass diese – in der Stadt Bremen – eher höher ausfallen. Vereinzelt bestätigen Erhebungen des SWAH dieses Gesamtbild. Veräußerungen großer Flächen an private Investoren führen ferner dazu, dass die Kongruenz zwischen Vermarktung, Investitionen und geschaffenen Arbeitsplätzen nicht immer gegeben ist, da Beschäftigungs- und Investitionseffekte nur dann erfasst werden, wenn die Flächen von der öffentlichen Hand an Unternehmen vergeben werden. Daher sind diese Kennzahlen nur bedingt als Indikator zur Evaluation der gewerblichen Flächenentwicklung geeignet.

Bezüglich der Finanzierung der Gewerbeflächenentwicklung im Land Bremen zeigt sich, dass das Land Bremen erhebliche Mittel der EU (EFRE) und des Bundes (GRW) für die Gewerbeflächenentwicklung einsetzt. Insgesamt wurden zwischen 2007 und 2013 (ohne Landesmittel) ca. 43,8 Mio. EUR aus diesen Drittmittelprogrammen bereitgestellt. Zudem erfolgt eine Kofinanzierung dieser Summen durch das Land, wie es die Rahmenbedingungen der GRW und des EFRE vorgeben.



Abbildung 7: Gewerbeflächenvermarktung der Wirtschaftsförderungsgesellschaften im Land Bremen (2007 – 2014)

Quellen: Eigene Darstellung (IAW 2016), Quelle WFB, BIS Controlling-Berichte 2008 – 2014; Statistisches Bundesamt (2016), eigene Berechnung

Die Mittel aus dem Programmbereich GRW-Infrastruktur wurden zwischen 2007 und 2013 fast vollständig in Bremerhaven eingesetzt (GRW C-Fördergebiet). Im Rahmen der Finanzierung aus dem EFRE gingen ca. zwei Drittel in Projekte der Stadtgemeinde Bremen und ein Drittel in Projekte Bremerhavens.

Neben Mitteln aus den Förderprogrammen GRW und EFRE fließen auch Landesmittel und städtische Gelder in die Finanzierung von Gewerbeflächen. Die Abwicklung erfolgt jeweils in der Sondervermögensstruktur. Hierbei werden öffentliche Mittel jedoch nicht projektbezogen in den Haushalt der Sondervermögen eingestellt, sodass eine genaue Zuordnung von Mitteln und Maßnahmen nur mit sehr hohem Aufwand rekonstruierbar ist. Eine Orientierung bilden die Jahresberichte zum vierten Quartal sowie die Wirtschafts- und Finanzpläne der Sondervermögen Gewerbeflächen Land und Stadt sowie des Sondervermögens Überseestadt, auf deren Auswertung im Rahmen dieses Berichts verzichtet wurde.

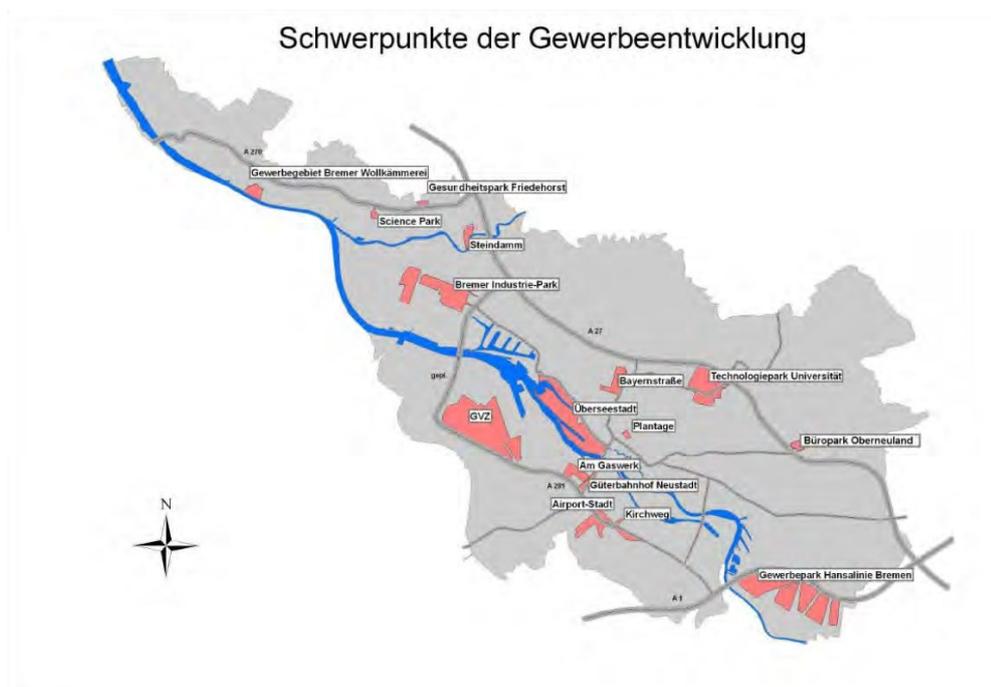
3 Fallbeispiele der Gewerbeflächen- und wirtschaftsnahen Infrastrukturentwicklung im Land Bremen

Im Folgenden werden die Entwicklung einzelner Gewerbegebiete und Infrastrukturprojekte in der Stadt Bremen (Kap. 3.1) und in der Stadt Bremerhaven (Kap. 3.2) nachgezeichnet. Dabei werden sowohl Erfolge als auch Probleme aufgezeigt und die zukünftige Entwicklungsperspektive hinterfragt. Eine Kurzübersicht zu den einzelnen Fallbeispielen geben die Tabelle 17 und die Tabelle 18 am Schluss dieses Abschnitts.

3.1 Fallbeispiele in der Stadtgemeinde Bremen

Aufgrund der Vielzahl an stadtbremischen Gewerbeflächen setzt die Beispielbetrachtung eine Fallauswahl aus den Schwerpunktprojekten des GEP 2020 voraus. Ziel war es, eine möglichst große Bandbreite unterschiedlicher Gebiete abbilden zu können. Die Sampling-Kriterien stellten die regionale Lage der Gebiete in Bremen, das Vorhandensein von Kristallisationspunkten sowie die Nachfragesituation bzw. die Attraktivität dar. Ferner fand der Umstand Berücksichtigung, ob es sich um ehemalige altindustrielle Flächen oder Neuerschließungen handelt. Unter Berücksichtigung dieser Auswahlkriterien fiel die Wahl auf sechs Gewerbegebiete, die nachfolgend je nach regionaler Lage (von Süd, Ost, West und Nord) im Detail behandelt werden (siehe Karte 1):

- Airport-Stadt Bremen (Bremen-Süden)
- Güterverkehrszentrum Bremen (GVZ) (Bremen-Süden)
- Gewerbepark Hansalinie Bremen (Bremen-Osten)
- Bremer Industrie-Park (Bremer Westen bzw. Bremer Norden)
- Bremer Wollkämmerei (Bremen-Norden)
- Science Park Bremen (Bremen-Norden).



Karte 1: Schwerpunkte der Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen

Quelle: SWAH (2012h)

3.1.1 Fallbeispiel Airport-Stadt Bremen

Steckbrief Airport-Stadt Bremen (Stand 2014)

Stadtbezirk:	Süd
Stadtteil:	Neustadt
Nettofläche 2014:	ca. 133 ha
Dispositionsreserve 2014:	ca. 6,1 ha
durchschnittliche Vermarktung 2007 – 2013 p. a.:	ca. 1,8 ha

Quelle: Eigene Darstellung (iaw)

Die Airport-Stadt Bremen ist ein Gewerbebestandort im Stadtteil Neustadt des Bremer Stadtbezirks Süd. Geografisch reicht das ca. 206 Hektar (Nettofläche: 133,4 ha) große Gebiet von der Bundesstraße 75 bis ans Ende der Start- und Landebahn im Osten des Bremer Flughafens. Ausgehend von der unmittelbar an den Flughafen angrenzenden Airport-Stadt Mitte wurden seit Anfang der 1990er Jahre die Gewerbeflächen zu einem Wirtschaftsschwerpunkt im Bremer Süden mit unterschiedlicher Profilierung entwickelt.

Das Gebiet weist eine günstige Verkehrsanbindung auf (Flugverbindungen, Autobahnen 1, 27, 281) sowie eine direkte Straßenbahnverbindung zum Bremer Hauptbahnhof. Bedingt durch die für deutsche Großstädte besondere Zentrumsnähe des Bremer Flughafens beträgt die Fahrtzeit in die Innenstadt trotz fehlenden Fern- und S-Bahn-Anschlusses nur ca. 15 Minuten.

Das GEP 2020 (vgl. SWAH 2012h) differenziert u. a. zwischen der Airport-Stadt Mitte und der Airport-Stadt Ost. Die Airport-Stadt Mitte hat sich zu einem Büro- und Dienstleistungsstandort entwickelt. Letzte Erschließungsmaßnahmen betrafen kleinere Flächen am Flughafendamm bzw. standen im Zusammenhang mit dem Parkhaus von Airbus und der Deutschen Flugsicherung an der Hünefeldstraße. Die Airport-Stadt Ost umfasst ein keilförmiges Gebiet zwischen der BAB 281 und der Neuenlander Straße, nordöstlich begrenzt durch den Flughafendamm. Insbesondere in dem durch die Georg-Wulff-Straße und die Paul-Feller-Straße teilweise neu erschlossenen Bereich befinden sich noch einige wenige vermarktbarere Flächen. Ansonsten ist das Gebiet im Wesentlichen geprägt durch das Betriebsgelände der Bremer Straßenbahn AG und ein großes Einzelhandelsunternehmen sowie sonstige kleinere Bestandsunternehmen (u. a. mehrere Autohändler).

Mit umfangreichen Infrastrukturmaßnahmen wurden insbesondere die Airport-Stadt Mitte, West und Ost umstrukturiert und aufgewertet. Im Zusammenhang mit dem Bau der BAB 281 (Bauabschnitt 2.2) wurden Flächen von zwei großen Einzelhandelsunternehmen an der Neuenlander Straße frei. Laut GEP 2020 (SWAH 2012h) sollen diese Flächen künftig ebenfalls als Erweiterungsflächen für Airbus oder sonstige luft- und raumfahrtaffine Aktivitäten gesichert werden. Zusätzliche Flächen für die Ansiedlung von Produktions- und Dienstleistungsbetrieben wurden in der Airport-Stadt ebenfalls geschaffen. Die entsprechenden Erschließungsmaßnahmen wurden im Oktober 2014 abgeschlossen (vgl. WFB 2014d [Zugriff 26.08.2014])²⁴. Das Gewerbegebiet gilt nun als vollständig erschlossen. Derzeit laufen daher Aktivitäten, Mindernutzungen aufzuzeigen, um Restflächen zu aktivieren. Diese Potenziale seien aber begrenzt. Möglichkeiten zur Erweiterung des nachfragestarken Gewerbegebiets stellen die infolge des demografischen Wandels mindergenutzten Kleingartensiedlungen rund um den Spiekerooger Weg dar. Diesbezüglich liefen entsprechende Planungen, auch die IG Airport-Stadt hat diesbezügliche

²⁴ [http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv\[id\]=307851](http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv[id]=307851) [Zugriff:30.09.2014]

Forderungen in einem Positionspapier formuliert. Mittelfristig wird in der Airport-Stadt jedoch ein Flächenmangel bestehen, insbesondere dann, wenn Airbus weitere Zulieferer am Standort etablieren will.

Ungefähr 550 Unternehmen, ca. 16.200 Beschäftigte

Am Standort befanden sich im Jahr 2016 ca. 550 Unternehmen²⁵. Darunter dominiert der Dienstleistungssektor mit 71 Prozent, gefolgt von Handel (18 Prozent) und verarbeitendem Gewerbe (elf Prozent). Prägend ist die Luft- und Raumfahrtbranche mit zahlreichen Unternehmen (vor allem Ingenieurbüros und Produktionsbetriebe). Die Betriebsstätten in der Airport-Stadt sind den Angaben zufolge zu 50 % Kleinstbetriebe (KL) mit weniger als zehn Mitarbeitern, 35 % sind kleine Unternehmen (KU) mit weniger als 49 Mitarbeitern, zwölf Prozent sind mittlere Betriebe (MU, max. 249 Mitarbeiter) sowie drei Prozent Großbetriebe (GU) mit mehr als 250 Beschäftigten (Prognos zit. n. Wirtschaft in Bremen, Magazin der Handelskammer 2/2009: 25).

Tabelle 11: Ausgewählte Unternehmen der Airport-Stadt, Stand: Dez. 2015

Unternehmen	Branche	Anzahl der Mitarbeiter
Airbus	Luftfahrttechnik	ca. 3.000 Mitarbeiter
Astrium (jetzt: Airbus Group)	Raumfahrttechnik	ca. 1.000 Mitarbeiter
Brunel	Ingenieurdienstleister	ca. 800 Mitarbeiter
City Airport Bremen	Flughafen	ca. 450 Mitarbeiter
CVS	IT-Systemtechnik	ca. 100 Mitarbeiter
DHL Global Forwarding GmbH	Logistik	ca. 150 Mitarbeiter
DMK	Molkereiunternehmen	ca. 360 Mitarbeiter
FLYLINE Tele Sales & Services	Servicedienstleister	ca. 300 Mitarbeiter
HELLA	Fahrzeugbau	ca. 620 Mitarbeiter
IGEL Technology	IT-Systemtechnik	ca. 240 Mitarbeiter
KiKxxl	Kommunikationsdienstleister	ca. 400 Mitarbeiter
Melitta Kaffee	Kaffeerösterei	ca. 180 Mitarbeiter
Premium Aerotec	Blech-/Thermoplastik	ca. 300 Mitarbeiter
Raumplus	Möbelhersteller	ca. 100 Mitarbeiter

Quelle: Eigene Darstellung nach WFB Branchenkatalog; BIG-Ansiedlungsnewsletter, Homepages der einzelnen Unternehmen z. B. <https://www.kikxxl.de/> [Zugriff: 03.03.2015].

Von insgesamt ca. 16.200 Beschäftigten in der Airport-Stadt arbeiten allein 8.000 in der Luft- und Raumfahrttechnologie. Hier werden u. a. Spezialtanks für die neue Trägerrakete Ariane 5 ME gebaut und montiert. Das Luftfrachtzentrum am Airport ergänzt den Logistikstandort Bremen (vgl. WFB 2012 (Flyer Airport-Stadt)). Das GEP 2020 (vgl. SWAH 2012h) sieht für die Airport-Stadt Mitte eine thematische Fokussierung auf flughafen- und luftverkehrsbezogene Dienstleister, hochschulaffine Unternehmen, Luft- und Raumfahrt sowie die Informations- und Kommunikationstechnologie vor. Neuansiedlungen von jungen Unternehmen aus den Bereichen Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Luft- und Raumfahrt werden dabei seit 2002 durch ein Gründerzentrum unterstützt. Die Tabelle 11 weist einzelne

²⁵ Vgl. <http://www2.wfb-bremen.de/de/gewerbegebiet-airport-stadt>

größere Unternehmen in der Airport-Stadt aus. Viele davon haben ihren Unternehmenshauptsitz in Bremen.

Vor Ort hat sich 2009 eine Interessengemeinschaft als Verein gegründet²⁶: Die „Interessengemeinschaft Airport-Stadt e. V.“ bestand 2014 aus ca. 40 Unternehmen (ordentliche- und Fördermitglieder). Sie möchte mit ihrem Engagement die Zukunft des Quartiers unter den Gesichtspunkten der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung aktiv mitgestalten. Die WFB ist Gründungsmitglied.

Hoher Vermarktungsstand, zufriedene Unternehmer

Die Airport-Stadt gehört zu den Gewerbegebieten in Bremen, die seit vielen Jahren stetig hohe Vermarktungserfolge erzielen. Bereits im IFP-Evaluierungsbericht 2005 – 2007 (SWH 2008b) wurde darauf verwiesen, dass der Standort weitestgehend vermarktet sei und nur noch Restflächen zur Verfügung stünden. Zwischen 2002 und 2007 gelang es, 14,4 ha zu erschließen und 14,1 ha zu vergeben. Bis 2012 konnten weitere kleinere Flächen als Gewerbebestände erschlossen werden. Das GEP 2020 (SWAH 2012h) weist aus, dass in der Airport-Stadt noch ca. 5,2 ha erschlossene und vermarktbar Fläche sowie 2,9 ha noch nicht erschlossene Flächen zur Verfügung stehen. Damit gilt das Gebiet weiterhin als nahezu vollständig vermarktet (SWAH 2012g). Grundstückskäufe sind nur noch im Rahmen von hochverdichteter Blockrandbebauung möglich. Büroflächen zur Miete stehen in vergleichsweise begrenztem Umfang noch zur Verfügung, v. a. im sog. Europa-Center.

Die Nachfrage nach Gewerbeflächen in der Airport-Stadt ist weiterhin hoch. Das betrifft zum einen Unternehmen aus der Luft- und Raumfahrtbranche und zum anderen international agierende Unternehmen, welche die Nähe zum Flughafen bevorzugen. Aber auch kleine und mittelständische Betriebe hätten vielfach den Wunsch, ihren Firmensitz in die Airport-Stadt zu verlagern. Solche Verlagerungsanfragen müssten aber aufgrund der mangelnden Flächenverfügbarkeit durch die WFB abgelehnt werden, mit der Folge, dass diese sich vielfach in benachbarten niedersächsischen Kommunen niederließen. In der Airport-Stadt liege demnach keine nachfrageadäquate Dispositionsreserve vor.

Auch ein Prognos-Gutachten (zit. n. Wirtschaft in Bremen, Magazin der Handelskammer 2/2009: 25) kommt zum Ergebnis, dass sich die Airport-Stadt zwischen 1995 und 2008 zu einem prosperierenden Büro- und Dienstleistungsstandort entwickelt habe. Das Gutachten bescheinigt dem Gewerbegebiet mit Verweis auf die Zahl neuer Arbeitsplätze, hohe Investitionen und viele Neugründungen, Bestnoten. Die ansässigen Unternehmen haben hier außerdem rund 500 Mio. EUR investiert. Dem gegenüber stehen rund 110 Mio. EUR (davon ca. 92 Mio. durch die Stadt Bremen; Rest durch die EU) für den Ausbau der Infrastruktur, Sanierungsmaßnahmen sowie für Erwerb und Erschließung von Gewerbeflächen (vgl. WFB 2014d [Zugriff 26.08.2014])²⁷. Außerdem ermittelten die Gutachter, dass 91 Prozent der Befragten „zufrieden“ mit ihrem Standort in der Airport-Stadt sind. Jedes fünfte Unternehmen ist sogar „sehr zufrieden“. Besonders positiv wurden die gute Erreichbarkeit, die direkte Flughafenanbindung und das positive Erscheinungsbild des Gewerbebestandes bewertet. Darüber hinaus vergaben die befragten Unternehmen gute Noten für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung Bremen.

Gemäß Clusterstrategie (vgl. SWAH 2012c) sollen in der Airport-Stadt kurz- bis mittelfristig weiterhin ausreichend Flächen für Erweiterungserfordernisse bestehender Unternehmen als auch Neuansiedlungen von KMU und Zulieferer der Luft- und Raumfahrtbranche zur Verfügung gestellt werden. Ferner gelte es, die Standorte u. a. durch attraktive Gastronomie, Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen oder Hotels

²⁶ Vgl. <http://www.airportstadt.com/ig-airportstadt/>

²⁷ [http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv\[id\]=307851](http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv[id]=307851)[Zugriff 26.08.2014]

sowohl einer Optimierung der verkehrlichen Infrastruktur zuzuführen als auch die Attraktivität der Standorte für die Unternehmen und ihre Mitarbeiter/-innen zu erhöhen.

Ansiedlungserfolge

Den Newslettern der WFB ist zu entnehmen, dass sich in den Jahren 2011 bis 2013 zahlreiche Unternehmen in der Airport-Stadt angesiedelt haben. Dazu zählen das Management des Herstellers von Offshore-Windenergieanlagen AREVA Wind (ca. 40 Mitarbeiter), der Ingenieurdienstleister Altran (ca. 50 Mitarbeiter) sowie eine DLR-Forschungsstelle mit dem Schwerpunkt „Maritime Sicherheit“ (ca. zehn Mitarbeiter).

EcoMat als strukturpolitische Entscheidung für den Standort

Als wichtige strukturpolitische Entscheidung für den Standort Airport-Stadt Bremen gilt das Forschungs- und Technologiezentrum EcoMaT²⁸ (vgl. SWAH 2012i): Der Neubau fügt sich als eine wichtige Maßnahme in die Clusterstrategie 2020 des Senats zur Entwicklung des Innovationsstandorts Bremen ein. Schwerpunkt im EcoMaT ist die interdisziplinäre und intersektorale Zusammenarbeit im Technologiefeld Leichtbau, angefangen bei der Grundlagenforschung bis hin zu fertigen Produkten und Anwendungen in einer auf diese Anforderungen angepassten Umgebung. Dafür werden rund 100 Arbeitsplätze neu geschaffen und 400 bestehende Arbeitsplätze integriert. Investor ist eine Tochtergesellschaft der WFB. Begründet wird das damit, dass nur eine öffentliche Investition eine langjährige Verwendungssicherheit des Gebäudes garantiere. Private Investoren könnten mögliche Gewinne zu früh abschöpfen. Insgesamt wurden im Oktober 2014 durch Beschluss der Wirtschaftsdeputation (vgl. SWAH 2014a) Garantien des Landes Bremen für 80 Prozent eines Kredits in Höhe von 58 Mio. EUR übernommen. Die Einnahmekalkulationen basieren auf Mieteinnahmen zwischen der Fertigstellung 2016 und 2042, dem Jahr eines möglichen Verkaufs. Hauptmieter der rund 22.000 Quadratmeter Büro- und Laborfläche sind Airbus und das Faserinstitut Bremen. Aber auch Materialforscher des BIAS und des Fraunhofer-Instituts IFAM sowie Unternehmen wie Daimler werden sich dort niederlassen. Der Spatenstich erfolgte im April 2016. Nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sei das Projekt für das Land Bremen rentabel, wenngleich Prognosen bis in das Jahr 2042 hochspekulativ sind. Regelmäßige Erfolgskontrollen sind vorgesehen. Des Weiteren stellt Bremen Landes- und Drittmittel für erste Forschungsvorhaben, v. a. aus Mitteln der Innovationsförderung (vgl. Teil A, FEI und PFAU) z. B. aus dem EFRE bereit (vgl. SWAH 2013c).

Chancen und Risiken für die Standortentwicklung

Die Entwicklung der Airport-Stadt gilt als bremische Erfolgsgeschichte. Vor diesem Hintergrund lassen sich außer dem noch fehlenden Autobahnanschluss kaum Risiken für die Standortentwicklung benennen. Die Flächenpotenziale reichen jedoch nicht aus, um die lokale Nachfrage mittelfristig zu befriedigen. Daher stellen die potenziellen Erweiterungsflächen in der Kleingartensiedlung rund um den Spiekerooger Weg eine Chance zur weiteren Standortstärkung dar. Auch eine stärkere Urbanisierung (Einzelhandel, Gastronomie, Wohnen etc.) scheint erforderlich.

²⁸ EcoMaT steht für „Center for Eco-efficient Materials & Technologies“.

3.1.2 Fallbeispiel Güterverkehrszentrum Bremen

Steckbrief GVZ (Stand 2014)

Stadtbezirk:	Süd
Stadtteil:	Strom, Woltmershausen, Seehausen
Nettofläche 2014:	ca. 356 ha
Dispositionsreserve 2014:	ca. 30,5 ha
durchschnittliche Vermarktung 2007 – 2013 p. a.:	ca. 5,9 ha

Quelle: Eigene Darstellung (iaw)

Das Güterverkehrszentrum Bremen (GVZ) ist 1985 als erstes Güterverkehrszentrum in Deutschland entstanden. Das Gewerbegebiet erstreckt sich auf einem 475 ha (Bruttofläche) großen Gelände im Stadtbezirk Bremen-Süd, in unmittelbarer Nähe des Neustädter Hafens. Es liegt damit im Zentrum der deutschen Seehäfen in Hamburg, Bremen und Wilhelmshaven. Mit einer Nettofläche von ca. 356 ha gilt es als Deutschlands größtes und Europas zweitbestes Güterverkehrszentrum (vgl. SWAH 2012g)²⁹. Des Weiteren weist es im europäischen Vergleich die höchsten Beschäftigtenzahlen auf (vgl. SWAH 2012h).

Die besondere Charakteristik des Logistikstandorts macht zudem die trimodale Verbindung der Verkehrsträger Wasser, Straße und Schiene aus. Ferner stehen infra- und suprastrukturelle Angebote wie das KLV-Terminal³⁰ sowie diverse LKW- und Containerbezogene Serviceangebote zur Verfügung. Im GVZ befindet sich das größte Hochlager Europas, das von der BLG Logistics Group betrieben wird.

Als eine Schwäche des GVZ Bremen gilt die Distanz zur A1. Das Gebiet hat in den vergangenen Jahren jedoch von der Fertigstellung der ersten drei Bauabschnitte der BAB 281 profitiert. Mittelfristig wird das GVZ durch die Schließung des Autobahnringes und die Realisierung der B212n erheblich aufgewertet (vgl. SWAH 2012h). Der Ringschluss und damit eine weitere deutliche Verbesserung der Verkehrsanbindung des GVZ (direkte Verbindung zur A27) sowie die Anbindung auch an den Bremer Industrie-Park verzögern sich hingegen. Vor allem die Weserquerung durch einen Tunnel ist umstritten. Dieser soll eingeschwenkt werden – eine Variante, für die allerdings sechs Häuser abgerissen werden müssen. Mehrere anhängige Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss von 2010 lagen vor, das Bundesverfassungsgericht wies diese jedoch im Januar 2016 ab. Der rechtliche Weg für den vierten Bauabschnitt ist demnach frei. Laut Presseberichten (vgl. Weser-Kurier vom 04.04.2014) kostet dieser Bauabschnitt aber allein 230 Millionen EUR, wovon Bremen 16,8 Millionen tragen soll. Eine Finanzierung durch private Investoren, welche im Gegenzug Abtretungen von den Mauteinnahmen erhalten, ist aber mittlerweile fraglich³¹. Anfang 2018 soll der Bau nun beginnen, eine Fertigstellung ist frühestens 2023 zu erwarten.

Nach dem GEP 2020 (vgl. SWAH 2012h) ist das GVZ als Standort für verarbeitendes und produzierendes Gewerbe sowie für die industrielle Produktion profiliert. Branchenschwerpunkte liegen in den Bereichen Transport und Logistik sowie Nahrungs- und Genussmittelwirtschaft. In öffentlichen Darstel-

²⁹ Es wurde in 2004 und 2007 als bestes deutsches GVZ prämiert und Ende 2009 als zweitbestes Standort im europäischen Vergleich bewertet.

³⁰ Kombiniertes Ladungsverkehr bezeichnet eine mehrgliedrige Transportkette, die unterschiedliche Verkehrswege umfasst.

³¹ Das vor allem, weil mittlerweile Erfahrungen mit ähnlichen Projekten (Warnowtunnel in Rostock; Travetunnel in Lübeck) vorliegen.

lungen wird zumeist der Logistiksektor hervorgehoben. Aufgrund der Distanz zur A1 gelten v. a. flächenintensive Unternehmen mit vergleichsweise geringer Arbeitsplatzdichte als Zielgruppe. Im GVZ Bremen sind 2013 über 150 Unternehmen mit ca. 8.000 Mitarbeitern angesiedelt. Die nachfolgende Tabelle 12 weist einzelne größere Unternehmen aus. Vielfach handelt es sich dabei um europa- und weltweit agierende Logistikunternehmen mit Hauptsitz außerhalb Bremens.

Im GVZ ist ein Gewerbeparkmanagement tätig (vgl. SWAH 2012h). Die Hauptaufgabe des Managements ist es, unterschiedliche Dienstleistungsaufgaben wahrzunehmen, um so Kostenvorteile und Organisationserleichterungen für jedes einzelne ansässige Unternehmen zu bieten (sog. „value services“). Die GVZ Entwicklungsgesellschaft mbH erzielt diesbezüglich für die Unternehmen im GVZ Bremen beispielsweise deutliche Kostenvorteile durch ein gemeinsames Strompooling³² und die Vermarktung von Telekommunikationsdienstleistungen. Auch hat diese Gesellschaft einen kleinen Teil des Geländes zur Vermietung als Verkehrsflächen erworben. Ferner agiert die Entwicklungsgesellschaft als Interessenvertretung der lokalen Unternehmen und engagiert sich in der Öffentlichkeitsarbeit für das Gelände.

Tabelle 12: Ausgewählte Unternehmen im GVZ, Stand: Dez. 2015

Unternehmen	Branche
Azul Kaffee GmbH & Co. KG	Kaffeeröster
BHS Spedition und Logistik GmbH	Logistik
Cargoline	Logistik
Cargomar	Logistik
Compass Logistics International AG	Logistik
Dachser	Logistik
Deutscher Paketdienst	Logistik
DHL Freight und DHL Home Delivery	Logistik
Fiege	Logistik
Garbe	Logistik und Immobilienmanagement
Kieserling	Logistik
Kühne und Nagel	Logistik
H & S Container	Logistik
Henry Lamotte	Lebensmittellieferant und -handel

Quelle: Eigene Darstellung nach <http://www.gvz-bremen.de/>

Vermarktungserfolge

Laut GEP 2020 (SWAH 2012: 57) verfügt das GVZ Bremen über Nettogewerbeflächen in einer Größe von ca. 356,4 ha. Rund 230 ha konnten inzwischen vermarktet werden. Aktuell stehen 41,1 ha erschlossene Fläche für die Ansiedlung von Unternehmen zur Verfügung. Die Vermarktungssituation im GVZ ist regelmäßig Gegenstand parlamentarischer Anfragen und der Berichte des SWAH (u. a. Drucksache 16/1308 vom 23.01. 2007; Drucksache 17/451 vom 17.06.2008; IFP-Evaluierungsbericht (SWH 2007); Evaluierungsbericht der gewerblichen Flächenentwicklung (SWAH 2012g): Trotz konjunkturabhängiger zyklischer Schwankungen konstatieren die Berichte überwiegend hohe Vermarktungszahlen. So konnten zwischen 2005 und 2007 rund 41 ha vergeben werden. Im Zeitraum zwischen 2002 und 2010

³² Bei einem Strompooling sammeln Strom- oder Energiefirmen die Nachfragemenge ihrer Kunden und erzielen dadurch ein Gesamtvolumen, für das sie auf dem Energiemarkt dann günstigere Einkaufspreise erzielen können.

konnten im GVZ über 61 ha vermarktet werden. Im Durchschnitt werden zwischen fünf und sieben ha pro Jahr vermarktet. Das ist im Vergleich der Schwerpunktprojekte des IFP der höchste Wert. Auch in den Jahren 2011 bis 2013 konnten weitere 17,6 ha vermarktet werden (vgl. WFB-Controllingbericht 2013). Im GVZ liegen nach Bewertungen von GeoInformation Bremen die Grundstückspreise zwischen 35 bis 55 EUR pro m².

Flächenbedarfsprognose

In den vergangenen Jahren habe sich laut SWAH gezeigt, dass die kurzfristige Verfügbarkeit baureifer Flächen in der nachgefragten Flächengröße und im nachgefragten Flächenzuschnitt ein wesentlicher Angebotsfaktor für eine erfolgreiche Flächenvermarktung darstellt. Es sei ein Trend nach großflächigen Gewerbeansiedlungen mit Flächengrößen von sieben bis zwölf Hektar zu beobachten (vgl. SWAH 2012h). Die Verfügbarkeit von Logistikflächen ist damit eine wesentliche Voraussetzung für die Bemühung Bremens, das Land zu einem „Kompetenzzentrum Logistik“ weiterzuentwickeln und so Wachstum und Arbeitsplätze zu generieren.

Erschließungsmaßnahmen

Die Stadt Bremen hat das GVZ aufgrund der hohen Nachfrage regelmäßig erweitert. Allein zwischen 2000 und 2008 wurden ca. 23 Millionen EUR für öffentliche Erschließungsmaßnahmen im GVZ zur Verfügung gestellt (vgl. Bremische Bürgerschaft 2008), dadurch sind mehr als 30 ha neue Gewerbeflächen entstanden. Auch zwischen 2010 und 2013 fanden Neuerschließungen im geringeren Umfang statt. Im kurzfristigen Fokus der flächenmäßigen Weiterentwicklung stand seit Ende der 2000er Jahre (Erstbeschluss jedoch von 1996) ein Gebiet in Bremen-Niedervieland zwischen Senator-Apelt-Straße, Vorfluter, Senator-Blase-Straße und der Baggergutdeponie (Bebauungsplan 2153), auf dessen Grundlage mittelfristig rd. 48,8 ha Nettogewerbefläche erschlossen werden können. Diese neu erschlossenen Flächen genügen, um mittelfristig die Flächenbedarfe im GVZ zu befriedigen. Im September 2012 erfolgte letztendlich die Aufstellung des Bebauungsplans (vgl. SWAH 2012d). Bei der Entwicklung dieser Flächen sollten wegen immer knapper werdender finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand neue Wege beschritten werden. Auf der Basis der Ergebnisse einer von der DGG im Auftrag des Wirtschaftsressorts durchgeführten Voruntersuchung³³ ist vorgesehen, Teilbereiche des Bebauungsplanes 2153³⁴ zu identifizieren und unter Einbindung privater Investoren als PPP-Projekt zu entwickeln (vgl. SWAH 2012h). Dies wurde jedoch bis 2015 nicht umgesetzt.

Ansiedlungserfolge

Aus den Newsletter der WFB (Nr. 10 (2012); Nr. 17 (2013); Nr. 20 (2013); Nr. 21 (2013)) lassen sich für die Jahre 2012 und 2013 Ansiedlungen im GVZ nachvollziehen. Dazu zählen die „Bionatic Deutschland“ als Händler und Entwickler für biologische Verpackungen, ein neues Logistikzentrum der „Kieserling Logistikgruppe“, die Erweiterung des Hochregallagers der „BLG Handelslogistik“ für das Online-Geschäft von „Tchibo“ sowie ein Fertigungsstandort von „Thimm Schertler Verpackungssysteme“.

³³ „Ansätze für ein nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement für das GVZ Bremen“.

³⁴ Das ca. 66 ha große Plangebiet liegt zwischen dem Neustädter Hafen und dem Logistikzentrum GVZ in Niedervieland. Die Flächen sind Teil der ehemals landwirtschaftlich genutzten Grünlandbereiche des Niedervielands. Sie sollen nun Teil des Güterverkehrszentrums werden.

Exkurs: Gescheiterte Amazon-Ansiedlung

Der erste Bauabschnitt des Bebauungsplans 2153 wurde am 27.02.2013 in der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen behandelt. Hier gab der SWAH an, in konkreten Verhandlungen mit einem Investor („Amazon“) zu stehen, der 27 ha Fläche im GVZ benötige und bis zu 1.000 neue Arbeitsplätze schaffen wolle. Dazu sollten Teile bereits erschlossener Gebiete und Teile des neu zu erschließenden Gebiets des Bebauungsplans 2153 zusammengefasst werden. Um auf diese Nachfrage zu reagieren, stellte Bremen kurzfristig 9,7 Mio. EUR bereit, um diese Flächen den Wünschen des Investors entsprechend zu erschließen (vgl. SWAH 2014c). „Amazon“ verkündete jedoch im Juni 2014, dass es zu der Entscheidung gekommen sei, in Deutschland keine Expansionen mehr in absehbarer Zeit vorzunehmen. Wie das SWAH aber mitteilte, können die erschlossenen Flächen nun anderen ansiedlungsinteressierten Unternehmen angeboten werden. Lediglich ca. 14.000 EUR für das Abfischen eines Wassergrabens seien an zusätzlichen Kosten entstanden. Die übrigen Ausgaben seien „Sowieso-Kosten“. Das heißt, diese Kosten seien bei der mittelfristig geplanten Erschließung des Geländes in derselben Höhe entstanden. Die Flächenaufteilung wird nun wieder in den ursprünglichen Zustand zurückversetzt.

3.1.3 Fallbeispiel Gewerbepark Hansalinie

Steckbrief Gewerbepark Hansalinie (Stand 2014)

Stadtbezirk:	Ost
Stadtteil:	Hemelingen
Nettofläche 2014:	ca. 94 ha
Dispositionsreserve 2014:	ca. 11,6 ha
durchschnittliche Vermarktung 2007 – 2013 p. a.:	ca. 6,4 ha

Quelle: Eigene Darstellung (iaw)

Der Gewerbepark Hansalinie liegt im Bremer Stadtbezirk-Ost (Stadtteil Hemelingen) in der Nähe des Bremer Kreuzes an der BAB 1. Die Gesamtgröße des Gewerbegebiets beträgt aktuell (Stand 2014) 155 ha Bruttofläche, wobei 94,6 ha auf die Nettofläche entfallen (vgl. WFB 2014b).

Profil und Branchen

Die Schwerpunkte des Gewerbegebiets bilden das Produzierende Gewerbe und Industrie sowie die Branchen Lagerei, Handel und Logistik (vgl. Prognos 2012b). Geprägt wird die Hansalinie aber vor allem durch die Automotive Branche. Etwa ein Drittel der ansässigen Unternehmen kann der Automobilwirtschaft zugeordnet werden (vgl. Geßner 2011). Deshalb steht das Wachstum des Gewerbegebiets auch im engen Zusammenhang mit der Entwicklung von Mercedes Benz in Bremen Sebaldsbrück. Viele der ansässigen Betriebe sind Zulieferer oder (Logistik) Dienstleister für das Mercedes-Benz Werk (vgl. SWAH 2012h; Prognos 2012b). Dies zeigte sich auch bei der zuletzt getätigten Investition von Mercedes Benz. Der Konzern entschied sich 2012 für den Ausbau des Bremer Standorts zum Kompetenzzentrum für die Fahrzeuge der C-Klasse. Als direkte Folge wurden im selben Jahr 23,8 ha Fläche in der Hansalinie vermarktet (vgl. WFB 2014c; Rixmann 2012).

Zwar wurde im IFP 2010 keine Clusterbildung in der Hansalinie angestrebt. Dennoch besteht eine stark an der automotiven Branche orientierte Profilierung des Gewerbegebiets, die dem heutigen Ansiedlungskonzept (GEP 2020) der Hansalinie entspricht (vgl. Bremische Bürgerschaft 2004; Prognos 2012b). Zukünftig sollen sich auch allgemeine Logistikbetriebe in der Hansalinie niederlassen können. Um eine Konkurrenz zum GVZ zu vermeiden, waren bis 2012 nur Ansiedlungen von Logistikbetrieben zugelassen,

die in direktem Zusammenhang mit der Automobilbranche stehen. Da noch im Jahr 2012 davon ausgegangen wurde, dass im GVZ ab 2020 keine weiteren Flächen mehr zur Verfügung stehen würden, strebte das SWAH an, diese Einschränkung in der Hansalinie aufzuheben. Denn aufgrund der guten Verkehrsanbindung (A1/A27) sei die Hansalinie heute verstärkt durch die Logistikbranche nachgefragt. Diese Auflockerung der Ansiedlungskriterien wurde zuletzt (2012/2014) allerdings vom Ortsbeirat Hemelingen kritisch diskutiert³⁵ (vgl. Rixmann 2012). Zudem werden nach aktuellem Kenntnisstand auch über das Jahr 2020 hinaus Flächen im GVZ zur Verfügung stehen (vgl. Experteninterview WFB 2015). Nichtsdestotrotz scheint eine Öffnung des Gewerbegebiets Hansalinie für allgemeine Logistik nötig, da die direkte Nähe zur A1 für viele Unternehmen ein wesentlicher Standortfaktor zu sein scheint und das GVZ daher keine Alternative für diese Unternehmen darstellt³⁶ (vgl. SWAH 2012h). Das GEP 2020 sieht daher vor, auch Unternehmen aus dem allgemeinen Logistikbereich in der Hansalinie zuzulassen, um zu vermeiden, dass sich attraktive Unternehmen außerhalb Bremens ansiedeln. Da das GVZ heute ein gewachsenes und stark profiliertes Gewerbegebiet der Stadt Bremen ist, bestünde die Gefahr einer Konkurrenzsituation zum GVZ durch die Hansalinie nicht mehr. Über die Regulierung der Flächenpreise sollen zudem Unternehmen mit hohen Flächenbedarfen ins GVZ geleitet werden. Im GVZ sind die Flächenpreise deutlich niedriger als in der Hansalinie³⁷. Auf diese Weise versucht man zu gewährleisten, dass nur Unternehmen für die ein Standort direkt an der A1 unabdingbar ist, sich im Gewerbepark Hansalinie ansiedeln und wertvolle Erweiterungsflächen nicht unnötig durch flächenintensive Unternehmen beansprucht werden. (vgl. SWAH 2012h).

Ein weiteres Merkmal des Gewerbegebiets ist, dass es besonders stark durch überregionale Ansiedlungen geprägt ist. Nach Angaben des SWAH belief sich der Anteil der von außerhalb Bremens in der Hansalinie angesiedelten Unternehmen im Jahr 2011 auf 50 % (Stand Oktober 2011). Prognos bezifferte diesen Anteil im Jahr 2012 auf etwa ein Drittel der in der Hansalinie ansässigen Betriebe (vgl. Geßner 2011; Prognos 2012b).

Vermarktung

Seit Beginn der Vermarktung 1998 wurden ca. 87 ha Gewerbefläche in der Hansalinie vermarktet (Stand 2015) (vgl. Prognos 2012b; WFB 2014c). Dies entspricht einer durchschnittlichen Vermarktung von jährlich ca. 4,9 ha³⁸ und ist ein Anzeichen für eine hohe Nachfrage nach Flächen innerhalb dieses Gewerbegebiets. Auch in den letzten Jahren waren immer wieder größere Ansiedlungen in der Hansalinie zu verzeichnen. Beispiele für die hohe Nachfrage und auch das Wachstum des Gewerbegebiets sind – neben weiteren Vermarktungserfolgen im Zusammenhang mit der Erweiterung von Mercedes zum Kompetenzzentrum C-Klasse – der Verkauf von 20.000 m² Fläche an insgesamt drei Unternehmen im Juli 2012 (vgl. WFB 2014e³⁹) oder die Vermarktung von 30.000 m² Fläche an die Firma Wittrock + Uhlenwinkel 2013, die zwölf Mio. EUR in den Bau eines neuen Firmensitzes investiert hat (vgl. WFB-Newsletter Nr.16

³⁵ 2014 verwies Beiratsmitglied Ralf Bohr gegenüber dem Weser-Kurier auf die negative Einstellung des Ortsbeirats bzgl. weiterer Erschließungsmaßnahmen in der Arberger und Mahndorfer Marsch (vgl. Schulze 2014). Insbesondere die Baustufen 3 bis 5 sollten der Meinung des Beirats nach, nicht umgesetzt werden. Dafür bestehe der Meinung des Beirats zufolge derzeit keine ausreichende Nachfrage, die dies rechtfertigen würde. In der Kritik steht auch die Öffnung des Gewerbeparks Hansalinie für Betriebe aus der Logistikbranche. Aus Sicht des Beirats würde der Nachfragedruck dadurch erhöht werden. Man gehe davon aus, dass die zur Verfügung stehenden Flächen dann nicht ausreichen würden und auch die weiteren Baustufen (ggf. früher als geplant) erschlossen werden müssten (vgl. Schulze 2014; Rixmann 2012).

³⁶ Als Beispiel im GEP wird hier das Postfrachtzentrum der DHL genannt (vgl. SWAH 2012h).

³⁷ Im GEP 2020 werden die Preise pro qm in der Hansalinie auf 48 bis 70 EUR bzw. im GVZ auf 35 bis 55 EUR beziffert (vgl. SWAH 2012h).

³⁸ Siehe Tabelle 1 (1999 - 2014): Vermarktungszahl 1998: 1,24, Vermarktungszahl 2015: 4,13 ha (vgl. Bremische Bürgerschaft 2004; WFB Controlling-Bericht 2015).

³⁹ [http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv\[id\]=255027](http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv[id]=255027) [Zugriff 26.08.2014]

(2013). Ein neueres Beispiel stellt die Ansiedlung von Pfennig Logistics (ein Logistik Partner von Mercedes Benz für die just-in-time-production) auf einem 15.000 Quadratmeter großen Grundstück im Jahr 2015 dar. Hier sollen im Jahr 2016 mindestens 60 neue Arbeitsplätze entstehen (vgl. Pfennig Logistics 2015; WFB-News Nr. 33 (2015)).

Tabelle 13: Ansiedlungsbeispiele im Gewerbepark Hansalinie, Stand: Dez. 2015

Firma	Branche	Typ	Jahr
Emotion Warenhandels GmbH	Produzierendes Gewerbe	Erweiterung	2011
Technotools oHG	Werkzeugbau	Umsiedlung	2011
Schulz Systemtechnik GmbH	Industrieautomation	Ansiedlung	2011
Piepenbrock Instandhaltung GmbH + Co. KG	Dienstleister (Facility Management)	Ansiedlung	2012
Wittrock + Uhlenwinkel GmbH & Co. Vertriebs KG	Handel	Umsiedlung	2013
Brose Fahrzeugteile GmbH & Co. KG	Automotive	Ansiedlung	2013
Winkler Unternehmensgruppe	Automotive (Großhandel)	Ansiedlung	2013
Lear Corporation GmbH	Automotive	Umsiedlung	2013
Pfennig Logistics	Automotive/Logistik	Ansiedlung	2015

Quelle: Eigene Darstellung nach WFB Newslettern; Pressemeldungen der Unternehmen

Nicht nur diese Zahlen spiegeln das stetige Wachstum des Gewerbegebiets in den letzten Jahren wider. Auch die Anzahl der Arbeitsplätze steigt dort kontinuierlich an. Im Jahr 2003 waren knapp 1.000 Arbeitsplätze in der Hansalinie vorhanden (vgl. Bremische Bürgerschaft 2004). Im Oktober 2011 hat das SWAH rund 2.200 Arbeitsplätze für den Gewerbepark Hansalinie ausgewiesen, die sich auf insgesamt 72 Unternehmen verteilten (vgl. Geßner 2011). Im Dezember 2013 bezifferte die WFB den Unternehmensbestand dann auf 75 Betriebe, die ca. 3.000 Arbeitsplätze im Gewerbepark Hansalinie geschaffen haben (vgl. WFB Newsletter Nr. 21 (2013)).

Erschließungsmaßnahmen

Der Kern des Gewerbegebiets Hansalinie mit einer Nettogewerbefläche von 52,5 ha liegt in der Hemelinger Marsch. Diese Fläche (Baustufe 0) wurde mittlerweile nahezu vollständig vermarktet (vgl. SWAH 2012h). Bereits 2001 hat der Senat mit dem Rahmenplan für die gewerbliche Entwicklung in der Arberger und Mahndorfer Marsch die Erweiterung der Hansalinie um insgesamt 223 ha Nettogewerbefläche beschlossen. Diese sollte bedarfsgerecht in insgesamt fünf Baustufen erfolgen. Im Geltungszeitrahmen des GEP 2020 sind lediglich die Erweiterungen der ersten und zweiten Baustufe relevant, da die nachfrageorientierte Erschließung der dritten Baustufe wahrscheinlich erst ab 2025 notwendig sein wird. Einschätzungen der WFB zufolge ist diese Zeitplanung aktuell (Stand Januar 2015) noch zutreffend (Experteninterview WFB 2015). Die Nettogewerbefläche der ersten der beiden Erweiterungen beläuft sich auf insgesamt 96,2 ha (42,1 ha in Baustufe 1 und 54,1 ha in Baustufe 2) (vgl. SWAH 2012f; SWAH 2012h; WFB 2014c).

Die Flächen der ersten Baustufe der Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie wurden weitestgehend vermarktet (31,4 ha) oder sind reserviert (6 ha), sodass aktuell kaum noch Reserven vorhanden sind (4,7 ha) (Stand 2013). Vereinzelt Nachfragen nach Flächen in der Hansalinie konnten daher schon 2012 nicht mehr bedient werden (vgl. SWAH 2013b; SWAH 2012g). Ein Beispiel hierfür ist die Firma Boysen, die sich nach einem Ansiedlungsinteresse in der Hansalinie letztendlich in Niedersachsen (Achim) niedergelassen hat. Zwar findet die Erschließung der zweiten Baustufe aktuell (Projektbeginn 2014) statt, aus Sicht der Wirtschaftsförderung hätte man die Erschließung weiterer Flächen schon früher in die Wege leiten müssen. Bedingt durch die negative konjunkturelle Entwicklung im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise sei eine frühzeitige Erweiterung der Hansalinie (im Jahr 2008) allerdings politisch nicht

umsetzbar gewesen. Die aktuell noch vorhandenen Dispositionsflächen im Gewerbegebiet seien zwar marktfähig, allerdings seien diese sehr kleinteilig. Unternehmen hätten in den letzten Jahren verstärkt größere, zusammenhängende Flächen nachgefragt. Rückblickend hätte die Politik die Erschließung der zweiten Baustufe schon 2008 initiieren müssen, um eine Flächenknappheit zu vermeiden (Experteninterview WFB 2015).

Die Erschließung der zweiten Baustufe der Erweiterung, die in 4 Bauabschnitte unterteilt ist, seit 2014 durchgeführt wird und bis 2020 komplett realisiert werden soll, scheint vor diesem Hintergrund dringend notwendig (vgl. SWAH 2013b; Faltermann 2016). Die Kosten für die Erschließung der zweiten Baustufe der Erweiterung belaufen sich insgesamt auf ca. 67 Mio. EUR (vgl. SWAH 2013b.). Die Fertigstellung des ersten Bauabschnitts ist bis Sommer 2017 angestrebt. Erste Flächen sollen dort ab Ende des Jahres 2016 vermarktet werden können (vgl. WFB Newsletter Nr. 21 (2013); WFB Newsletter Nr. 28 (2015)). Die Hälfte dieser Flächen sei bereits für Unternehmen reserviert (vgl. Faltermann 2016). Die Relevanz der Entwicklung der Hansalinie für den Standort Bremen wird neben den langjährigen Vermarktungszahlen auch durch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie gestützt, die 2012 von Prognos durchgeführt wurde.

Einerseits weist Prognos auf die „entscheidende wirtschaftsstrukturelle Bedeutung für die Sicherung des Automotiv-Standorts Bremen mit insgesamt rund 20.000 Arbeitsplätzen in Bremen und dem Umland“ (Prognos 2012b:2) hin. Andererseits berechnete Prognos in verschiedenen Entwicklungsszenarien langfristig Beschäftigungseffekte von insgesamt 5.500 Arbeitsplätzen (worst case, wc) bis zu 7.300 Arbeitsplätzen (best case, bc) bis zum Jahr 2040, im Bereich der Baustufen 0 bis 2. Durch die Erschließung und Vermarktung aller Baustufen würde diese Zahl dann auf 7.800 (wc) bis 13.600 (bc) Arbeitsplätze anwachsen. Dieser Prognose wird eine durchschnittliche jährliche Flächenvermarktung von 5,5 ha⁴⁰ bis 7,5 ha im Gewerbepark Hansalinie zugrunde gelegt (vgl. Prognos 2012b).

Im Kontext der bisher sehr erfolgreichen Entwicklung der Hansalinie, einem induzierten Investitionsvolumen von ca. 181 Mio. EUR (Stand 2011) (vgl. Geßner 2011) und der durch Prognos festgestellten strukturpolitischen Relevanz – vor allem im Bereich der Automotiven Branche – scheinen die aktuelle Erweiterung und die damit verbundenen, nicht unerheblichen, Erschließungsinvestitionen in der Hansalinie dringend notwendig für die Stadt Bremen. Über die Erweiterung der 2. Baustufe hinaus könnten bei Bedarf ab 2020 noch die Baustufen 3 bis 5 erschlossen werden. Alle Baustufen zusammengenommen würden ein 277 ha großes Gewerbegebiet bilden (vgl. Faltermann 2016.)

Kritik an weiterer Gewerbeansiedlung in der Hansalinie/ dem Stadtteil Hemelingen

Beiratpolitiker des Hemelinger Ortsbeirats bezweifeln hingegen immer wieder die Notwendigkeit weiterer Gewerbeansiedlungen im Stadtteil Hemelingen. Sie verweisen auf die enorme Belastung ihres Ortsteils durch Verkehr und Industrie sowie auf ausreichende Flächen in anderen Teilen der Stadt. Sie lehnen daher die Ansiedlung allgemeiner Logistikunternehmen in der Hansalinie ab. Gleichwohl stellt die Hansalinie durch ihre besondere Lage zwischen den Bundesautobahnen 1 und 27 und die Nähe zu Mercedes Benz einen hoch nachgefragten Gewerbebestandort in Bremen dar. Hier besteht eine erhebliche Kontroverse zwischen Anwohnerinteressen in Hinblick auf Lärm und Umweltschutz einerseits und wirtschafts- bzw. strukturpolitischen Erfordernissen andererseits.

⁴⁰ 5,5 ha entsprechen der durchschnittlichen jährlichen Vermarktung im Gewerbegebiet Hansalinie zum Zeitpunkt der Erstellung der Prognos-Studie (2012). Zwischen 2007 und 2015 lag die Vermarktungsleistung bei jährlich ca. 5,5 ha. Hierbei ist zu beachten, dass 2014 keine Flächen vermarktet wurden und bereits 2013 nur noch wenige Flächen zur Verfügung standen. Die Nachfrage nach Flächen im Gewerbepark Hansalinie fällt wahrscheinlich höher aus.

Chancen und Risiken für die Standortentwicklung

Auch die zukünftige Vermarktung der Flächen in der Hansalinie sieht die WFB positiv. Sofern die Stadt keine restriktiven Maßnahmen zur Ansiedlung im Gewerbegebiet aufstellt, durch die konkurrierende Gewerbeflächen im niedersächsischen Umland bevorteilt werden, wird in Zukunft eine entsprechende Nachfrage, auch aufgrund der Top-Lage (BAB 1, Nähe zur BAB 27, Innenstadt, Flughafen, Mercedes) im Gewerbegebiet erwartet. Ein Risiko könnte allerdings in Zukunft der Abfluss der gewerblichen Verkehre aus dem Gewerbegebiet darstellen, sodass langfristig ein neuer Autobahnanschluss an der BAB 1 notwendig wäre. Auch die Überlastung des Bremer Kreuz könnte sich in diesem Zusammenhang als problematisch erweisen (Experteninterview WFB 2015).

3.1.4 Fallbeispiel Bremer Industrie-Park (BIP)

Steckbrief Bremer Industrie-Park (Stand 2014)

Stadtbezirk:	Mitte-Häfen
Stadtteil:	Industriehäfen
Nettofläche 2014:	ca. 70 ha
Dispositionsreserve 2014:	ca. 25,2 ha
durchschnittliche Vermarktung 2007 – 2013 p. a.:	ca. 2,1 ha

Quelle: Eigene Darstellung (iaw)

Der Bremer Industrie-Park (BIP) liegt im Stadtbezirk Mitte-Häfen (Stadtteil Häfen) und grenzt an die BAB 281. Er lässt sich geografisch dem Bremer Westen, als auch dem Bremer Norden zurechnen, wird aber offiziell zu den nordbremischen Gewerbegebieten gezählt. Die Flächen neben dem Bremer Stahlwerk ArcelorMittal werden seit 1994 entwickelt (vgl. Bremische Bürgerschaft 2010).

Ein Alleinstellungsmerkmal des BIP ist die Möglichkeit für großflächige industrielle Ansiedlungen. Zudem eignen sich die Flächen aufgrund der Nähe zu den Bremer Stahlwerken für emissionsintensive Betriebe (vgl. Bremische Bürgerschaft 2010; SWAH 2012a). Die anvisierte Profilierung in diesem Bereich hat sich jedoch bisher nicht bewährt. Dies wird einerseits auf die Entfernung zur BAB 27 bzw. dem Bremer Kreuz und der Bremer Innenstadt, andererseits auf ein negatives Image und auch die Emissionen der Betriebe am Standort (Abgase, Lärm) zurückgeführt (Experteninterview WFB 2015). Eine neue und stärkere Profilierung des Gewerbegebiets ist daher in den letzten Jahren in den Fokus der Politik gerückt (siehe unten).

Zum 31.12.2011 waren 21 Unternehmen⁴¹ mit insgesamt 1.200 Beschäftigten im BIP angesiedelt. Der Branchenschwerpunkt liegt mit einem Anteil von fast 80 % auf dem verarbeitenden Gewerbe (vgl. SWAH 2012a).

⁴¹ Die WFB beziffert den Unternehmensbestand Mitte 2012 auf insgesamt 25 Unternehmen (vgl. WFB Newsletter Nr. 11 (2012)).

Erschließung und Vermarktung des Bremer Industrie-Parks

Die Größe des BIP beläuft sich auf 148,6 ha (Bruttofläche) und ist in fünf Baustufen gegliedert. Die Baustufen 1 bis 4 sind bereits weitestgehend erschlossen. Hier stehen insgesamt 71,1 ha Nettogewerbe­fläche zur Verfügung, von denen zurzeit (Stand 2015) 67,9 ha erschlossen sind. Davon konnten bisher ca. 42 ha vermarktet werden. Zudem sind weitere 8,5 ha bereits für Unternehmen reserviert (Stand 2015)⁴². Der fünfte Bauabschnitt (ca. 25 ha Bruttofläche) ist noch nicht erschlossen, aber planungsrechtlich abgesichert. Da in den bereits erschlossenen Baustufen nur noch knapp 16 ha Fläche und vor allem keine größeren, zusammenhängenden Flächen mehr zur Verfügung stehen, soll die Erschließung des fünften Bauabschnitts, auch aufgrund der in den letzten Jahren anziehenden Nachfrage bereits im Jahr 2016 (ursprünglich für 2020 geplant) beginnen, um auch kurzfristig Ansiedlungen mit großen Flächenbedarfen (größer 10 ha) bedienen zu können. Die notwendigen Mittel zur Erschließung wurden im März 2015 von der Senatsdeputation bewilligt (vgl. SWAH 2015). Neben den Baustufen 1-5, besteht westlich der Stahlwerke zudem eine – bisher planungsrechtlich nicht abgesicherte – Optionsfläche, mit einer Flächengröße von etwa 50 ha (vgl. SWAH 2012a; WFB 2014c).

Insgesamt betrachtet blieb die Vermarktung der Flächen im BIP lange Zeit hinter den Erwartungen zurück. Wie der *Weser Kurier* (Theiner 2012a) am 04.06.2012 berichtete „schwächelte das Gewerbegebiet [2009 noch] so sehr, dass Fachleute des Bau- und Umweltressorts bei der Aufstellung eines Landschaftsprogramms für die Stadtgemeinde ernsthaft überlegten, Teile des BIP dauerhaft der Natur zu überlassen“. Mittlerweile sei die Trendwende jedoch geschafft (vgl. Theiner 2012a). Seit dem Jahr 2010 stieg die Nachfrage nach Flächen im BIP an. Zwischen 2010 und 2012 wurden 13,5 Mio. EUR an privaten Mitteln investiert und mehr als 400 Arbeitsplätze geschaffen bzw. in den BIP umgesiedelt (vgl. WFB Newsletter Nr.11 (2012)). In den letzten fünf Jahren (Stand 2015) wurden ca. 15 ha Fläche im BIP vermarktet (vgl. WFB Controlling Bericht 2011 – 2015; WFB 2014c). Zum Vergleich: In den fünf Jahren vorher (2006 – 2010) waren es 2,5 ha (siehe Tabelle 1).

Diese Trendwende wird damit begründet, dass kaum noch alternative Flächen mit ähnlichen Nutzungsmöglichkeiten vorhanden seien und die Planungen zum Ringschluss der BAB 281 konkreter würden (Experteninterview WFB 2014; Experteninterview SWAH 2015). Neben den eingangs genannten negativen Aspekten seien vor allem die Konkurrenz zu anderen bremsischen Standorten wie den Gewerbe­gebieten Bayernstraße oder Horn-Lehe West, maßgeblich für die geringe Nachfrage im BIP verantwortlich gewesen. Diese Gewerbegebiete sind seit einigen Jahren jedoch nahezu vollständig vermarktet, so dass der BIP nun als einzige Alternative im Bremer Nordwesten in der Nähe der BAB 27 infrage käme und die Nachfrage dadurch steige (Experteninterview WFB 2015). Ein weiterer Grund für die stärkere Nachfrage ist, wie auch die Ansiedlungsbeispiele in Tabelle 14 zeigen, dass eine Begrenzung der Ansiedlung auf industrielle Branchen aufgehoben wurde und die Ansiedlung im Gewerbegebiet mittlerweile für Unternehmen aller Branchen möglich ist (vgl. SWAH 2012a: 2; SWAH 2012g). Wie die WFB verlauten ließ, haben sich mittlerweile auch Betriebe aus anderen Branchen (z. B. Logistik) im BIP angesiedelt. Die Flächen seien durch diese Branche durchaus nachgefragt (vgl. WFB Newsletter Nr.11 (2012)).

Diese Entwicklung zeigt, dass das Potenzial für großindustrielle und emissionsintensive Ansiedlungen zwar vorhanden, aber nicht ausreichend ist, um den Standort vollends auszulasten. Um das Gewerbe­gebiet in Zukunft stärker zu profilieren, wurde von der Gesellschaft für Regionalberatung mbH (MR) eine

⁴² Die Angaben beziehen sich auf das Entwicklungs- und Vermarktungskonzept für den Bremer Industrie-Park der Gesellschaft für Regionalberatung mbH. Diese bezieht sich auf den Stichtag 31.12.2011 (30,6 ha). AB 2012 wurden die Zahlen aus den WFB Controlling-Berichten zu der von der MR ermittelten Zahl hinzugerechnet.

Standortanalyse durchgeführt und die Potenziale des Standorts bzw. ein neues Vermarktungskonzept herausgearbeitet.

Tabelle 14: Ansiedlungsbeispiele im Bremer Industrie-Park, Stand: Dez. 2015

Firma	Fläche	Typ	Jahr
Backmann Kunststoff-Bauelemente GmbH & Co KG	3.520 m ²	Umsiedlung	2011
Heckmann Gruppe	15.000 m ²	Umsiedlung	2012
SOMA Caravan Center Bremen	-	Neuansiedlung	2012
Hanseatische Warenhandels-Gesellschaft	11.000 m ²	Umsiedlung	2012
Ipsen Contract Logistics GmbH & Co. KG	15.000 m ²	Umsiedlung	2012
Druck + Pack Service GmbH & Co. KG	10.000 m ²	Umsiedlung	2013
Bukh Bremen GmbH	-	Umsiedlung	2015
Trans Service Team GmbH	17.000 m ²	Neuansiedlung	2015
Soller Multiservice GmbH & Co. KG	8.000 m ²	Umsiedlung	2015

Quelle: Eigene Darstellung nach WFB Newslettern; Pressemeldungen der Unternehmen

Zukünftige Profilierung des Bremer Industrie-Parks

Eine Studie der MR (2012) zeigt – im Rahmen einer SWOT-Analyse – Nutzungsoptionen für die Flächen im BIP auf. Dabei wurden Optionen für spezifische Zielgruppen in den Fokus der Untersuchung gestellt.

Heraus kristallisiert hat sich, dass der BIP Potenziale für das verarbeitende Gewerbe und vor allem für die Metall- und Stahlindustrie bietet. In dieser Branche konnten jedoch nur begrenzt Ansiedlungen realisiert werden, sodass in der Studie weitere Nutzungsmöglichkeiten vorgeschlagen wurden.

Eine Vermarktung als ergänzender Logistikstandort zum GVZ ist eine dieser Optionen. Durch den, frühestens für das Jahr 2020 geplanten, Autobahnringchluss der BAB 281 wird eine Attraktivitätssteigerung für den Standort erhofft. Die in diesem Zusammenhang geplante Weserquerung würde zum einen die Distanz zum GVZ verkürzen, zum anderen den Anschluss an die BAB 1 verbessern (vgl. SWAH 2012h)⁴³. Diese Nutzungsoption ist jedoch von der erfolgreichen Umsetzung des Infrastrukturprojekts abhängig.

Weiterhin besteht die Möglichkeit, die Flächen als branchenoffenen Expansions- und Verlagerungsstandort für regionale Betriebe zu nutzen (vgl. SWAH 2012a). Dieser Ansatz wird zurzeit durch die WFB verfolgt (Experteninterview WFB 2015). Wie verschiedene Ansiedlungen der letzten Jahre zeigen, werden die Flächen des BIP mittlerweile verstärkt im Rahmen von Standorterweiterungen und -verlagerungen lokaler Betriebe nachgefragt. Exemplarisch dafür steht z. B. die Umsiedlung der Backmann Kunststoff-Bauelemente GmbH & Co KG aus Oslebshausen in den BIP 2012: „*Am alten Standort waren wir mit der Immobilie an unsere Grenzen gestoßen*“, äußerte sich der Geschäftsführer der Firma gegenüber der WFB (vgl. WFB Newsletter Sonderausgabe 2011). Der WFB zufolge seien fast alle Ansiedlungen der letzten Jahre innerbremische Verlagerungen gewesen. Ausnahmen stellen die Ansiedlungen des Soma Caravan Centers im Jahr 2012 und der Trans Service Team GmbH 2015, die 60 neue Arbeitsplätze schaffen möchte, dar (Experteninterview WFB 2015, WFB Newsletter Nr.33 (2015)). Die Tabelle 14 weist einige weitere Beispiele für An- und Umsiedlungen in den BIP in den letzten Jahren aus.

⁴³ Der Gewerbepark Hansalinie weist dieses Potenzial ebenfalls auf (siehe Fallbeispiel Gewerbepark Hansalinie).

Die Flächen im BIP wären zudem für die Abfallwirtschaft geeignet (vgl. SWAH 2012a). Die Ansiedlung dieser Branche wird aufgrund der negativen Ausstrahlung sowie einer geringen wirtschaftsstrukturellen Bedeutung (geringe Arbeitsplatzdichte, niedriges Wachstumspotenzial) jedoch nicht empfohlen (vgl. SWAH 2012a). Aus Sicht der WFB sei die Grenze von Betrieben dieser Art im BIP mittlerweile erreicht, weitere Ansiedlungen dieser Branche könnten das Image des Standorts nachhaltig beeinträchtigen (Experteninterview WFB 2015).

Insgesamt münden die Ergebnisse der Studie in eine Vermarktungsstrategie, die für die bereits erschlossenen Flächen des 1. bis 4. Bauabschnitts eine branchenoffene Vermarktung als Expansions- und Verlagerungsstandort in den Vordergrund stellt. Für den 5. Bauabschnitt sowie die Optionsfläche wird eine thematische Vermarktung als ergänzender Logistikstandort empfohlen (vgl. SWAH 2012a).

Die in der Studie herausgestellten Schwächen des Standorts (u. a. geringer Bekanntheitsgrad, negatives Image, unzureichende Anbindung an den ÖPNV und ein mangelndes Einzelhandels- und Gastronomieangebot) sollen zukünftig abgebaut werden (vgl. SWAH 2012a). In Bezug auf das gastronomische Angebot bestehe jedoch kaum Verbesserungspotenzial, da private Gastronomie, auch aufgrund der Konkurrenz zur Kantine des Stahlwerks, vor Ort wirtschaftlich nicht umzusetzen sei (Experteninterview WFB 2015).

Chancen und Risiken für die Standortentwicklung

Die Entwicklung des BIP insgesamt war lange Zeit von mäßigem Erfolg gekennzeichnet. Eine stark branchenspezifische Profilierung und die Attraktion neuer Unternehmen schienen nicht ausreichend zu gelingen. Seit 2011 ist jedoch eine Trendwende erkennbar, die Nachfrage und Vermarktung im BIP haben seitdem deutlich zugenommen. Das Konzept der branchenoffenen Vermarktung als Expansionsstandort hat sich daher als ein sinnvoller Ansatz erwiesen. Dadurch war und ist es möglich, lokalen Unternehmen Expansionsflächen anzubieten und ggf. Abwanderungen zu vermeiden. Wie auch die oben erwähnten Ansiedlungen im BIP exemplarisch zeigen (siehe Tabelle 14), bestehen in diesem Segment Flächenbedarfe, die von Betrieben in der Stadt Bremen genutzt werden.

Die Nutzung des BIP als ergänzender Logistikstandort stellt zukünftig ebenfalls eine mögliche Option dar, die im Vermarktungskonzept forciert wird. Hier bleibt jedoch abzuwarten, ob eine Verbesserung der verkehrlichen Anbindung durch den geplanten Autobahnringchluss der BAB 281 gelingt. Bezüglich der zukünftigen Situation des BIP werden keine Vermarktungsrisiken gesehen. Die Realisierung der Weserquerung und eine weitere Eindämmung der Emissionen wären allerdings vorteilhaft für den Standort (Experteninterview WFB 2015).

In naher Zukunft steht im BIP möglicherweise ein Vermarktungserfolg im Kontext eines Großprojekts an. Informationen der WFB zufolge (Stand Januar 2015) seien die Flächen zurzeit reserviert. Wie die Entwicklung verlaufen wird, bleibt daher abzuwarten⁴⁴ (Experteninterview WFB 2015). Das Projekt scheint jedoch Gestalt anzunehmen. Im März 2015 berichtete auch der Weser-Kurier von einer anstehenden Großansiedlung im BIP. Der Ansiedlungsinteressent sei ein Bremer Logistik-Unternehmen mit einem Flächenbedarf von insgesamt 17 ha (vgl. SWAH 2015; Theiner 2015b). Den Informationen des Weser-Kurier zufolge könnten mehr als 500 Arbeitsplätze durch die Ansiedlung des Unternehmens im BIP entstehen. Bereits zwei Mio. EUR für die Erschließung (im Zeitraum 2015/2016) des 5. Bauabschnitts (25 ha) des BIP, auf dem die Ansiedlung realisiert werden könnte, wurden von der Wirtschaftsdeputation be-

⁴⁴ Im Best-Case-Szenario wird eine Vermarktung von 17 ha im Jahr 2017 und ab 2018 1 ha pro Jahr erwartet. Im Worst-Case-Szenario, in dem die Großansiedlung entfallen würde, wird mit 2 ha pro Jahr ab 2017 gerechnet (vgl. SWAH 2015).

willigt (vgl. Theiner 2015b). Insgesamt wird mit Kosten in Höhe von 11,45 Mio. EUR für die Aufbereitung der Fläche gerechnet. Diese werden der aktuellen Planung (Stand März 2015) zufolge in den Jahren 2015 – 2018 anfallen (vgl. SWAH 2015). Das SWAH geht davon aus, dass sich der positive Trend im BIP auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird (Experteninterview SWAH 2015).

3.1.5 Fallbeispiel Bremer Wollkämmerei

Steckbrief BWK-Gelände (Stand 2014)

Stadtbezirk:	Nord
Stadtteil:	Blumenthal
Nettofläche 2014:	ca. 15 ha
Dispositionsreserve 2014:	ca. 8,2 ha
durchschnittliche Vermarktung 2007 – 2013 p. a.:	ca. 0,4 ha

Quelle: Eigene Darstellung (iaw)

Das Gewerbegebiet Bremer Wollkämmerei (BWK) liegt im Stadtbezirk Bremen-Nord im Stadt- und Ortsteil Blumenthal. Es handelt sich hierbei um die Flächen der ehemaligen Bremer Wollkämmerei, in direkter Nachbarschaft zum Gewerbegebiet Bremer Vulkan.

Der Bremer Vulkan war eine 1893 gegründete bedeutende Großwerft in Bremen-Vegesack und einer der wichtigsten Arbeitgeber in Bremen-Nord. Die Werft musste 1996 in die Insolvenz gehen und stellte im August 1997 den Schiffbau ein. In den 2000er Jahren begann die Stadt Bremen mit der Reaktivierung des ehemaligen Werftgeländes. In relativ kurzer Zeit nach dem Konkurs gelang es, durch Um- und Ausbau der Infrastruktur und Aktivierung des brach gefallenen Werksgeländes, das Gebiet zu einem Zentrum für Metall-, Maschinen- und Anlagenbau, Auto- und Großanlagenumschlag, Windenergie und Spezialschiffbau mit überregionaler Bedeutung zu entwickeln (vgl. SWAH 2012h). Die verfügbaren Flächen im Gewerbegebiet Bremer Vulkan waren 2010 bereits vollständig vergeben (vgl. SWH 2008b). Heute arbeiten auf diesem Gelände mehr Personen als noch zu Zeiten des Bremer Vulkans.

Die Bremer Wollkämmerei ist 2007 nach 119 Jahren Notierung von der Börse genommen worden (vgl. SWAH 2012h). Schon im Jahre 2002 hatte die Stadtgemeinde Bremen eine von der BWK nicht mehr benötigte etwa 20 ha große Fläche erworben, erschlossen und in Teilbereichen neuen gewerblichen Nutzungen zugeführt. Infolge der Aufgabe des Standortes der Bremer Wollkämmerei in Blumenthal haben sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der gewerblichen Flächen geändert. Es gilt daher, bei der weiteren Entwicklung des Gewerbegebietes diese Flächen in die Betrachtung mit einzubeziehen. Ziel ist es, zum einen bestehende Brachen für die Gewerbeflächenentwicklung zu nutzen und zum anderen gezielt den Verlust von Arbeitsplätzen in Bremen-Nord durch Neuansiedlungen zu kompensieren. Trotz der positiven Erfahrungen mit der Bremer Überseestadt wird eine Mischnutzung mit Wohnen in dem attraktiv am Wasser gelegenen Gelände abgelehnt. Der Standort verfüge laut GEP 2020 mit günstigen Immobilienpreisen, einer guten überregionalen verkehrlichen Anbindung, den vorhandenen teilweise robusten und nutzbaren Gebäuden und Hallen über attraktive Voraussetzungen für eine gewerbliche Entwicklung.

In 2011 wurden durch die Stadtgemeinde Bremen die noch im Eigentum der BWK befindlichen 9,2 ha großen Flächen erworben. Hiermit wurde die Voraussetzung geschaffen, eine Entwicklung des Wirtschaftsstandortes aus einer Hand zu ermöglichen, die Vermarktungschancen zu verbessern und mög-

liche negative Effekte durch die Entwicklung des Gewerbestandortes störende Nutzungen zu vermeiden. Am Standort konnte der Erhalt des zukunftsfähigen Produktionszweigs Chemiefaser der BWK im Rahmen eines Management-Buy-Outs⁴⁵ sichergestellt werden⁴⁶.

Umfangreiche EFRE-finanzierte Erschließungsarbeiten seit Ende 2013

Bis Anfang 2014 fanden umfangreiche Erschließungsmaßnahmen auf dem BWK-Gelände statt. Nachdem ein erster Bauabschnitt bereits zwischen 2003 und 2008 realisiert wurde, konnte nach dem vollständigen Erwerb der Flächen ab 2013 mit der zweiten Baustufe begonnen werden, die Mitte April 2014 fertiggestellt wurde. Diese beinhaltete auch die Sanierung (inklusive Asbestbeseitigung) der bestehenden Gebäude und Produktionshallen. Im Vorfeld gab es jedoch Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Wirtschafts- und Umweltressort zum Wasserschutzstatus des Geländes. Da die Erschließung der Revitalisierung eines brachliegenden Geländes dient, sollen laut Beschlusslage vom November 2014 10,8 Mio. EUR (davon ca. fünf Mio. EU-Mittel und fünf Mio. Landesmittel) mit Hilfe von EFRE-Geldern finanziert werden (Förderbereich: 2.1 Stadtteilzentren und Quartiersentwicklung) (vgl. WFB 2013; WFB News Nr. 21. Dezember 2013). Im Rahmen der zweiten Baustufe wurden u. a. eine historische Achse reaktiviert, alte Produktionshallen abgerissen, Straßen verlängert, Gehwege angelegt und Kanalarbeiten durchgeführt. Zudem sollen noch Hochwasserschutzmaßnahmen umgesetzt werden. Die Erschließungsarbeiten auf dem Gelände wurden Mitte 2015 abgeschlossen.

Positive wirtschaftliche Effekte im schlechtesten Fall erst in 30 Jahren

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. SWAH 2012b) hat ergeben, dass sich positive regionalwirtschaftliche Effekte für die Gesamtmaßnahme der Entwicklung des Gewerbegebiets der Bremer Wollkämmerei im besten Fall erst ab 2026 einstellen. Im schlechtesten Fall können wirtschaftliche Erfolge erst ab 2044 eintreten. Hintergrund sind nicht wirtschaftlich bedingte Aufwendungen infolge der denkmalgeschützten historischen Bausubstanz. Am Standort sei von Mieteinnahmen zwischen fünf und acht EUR je m² auszugehen.

Das Gewerbegebiet Bremer Wollkämmerei umfasst eine Bruttogröße von ca. 32 ha (Nettofläche: 27,2 ha), wovon bisher 19,0 ha erschlossen sind und weitere 8,2 ha noch erschlossen werden. Nach Abschluss der Erschließungsarbeiten stehen ca. zwölf ha an vermarktbare Fläche zur Verfügung. Die Lage am Wasser und die gründerzeitliche Architektur bieten dabei Möglichkeiten der Profil- und Imagebildung. Eine Verkehrsanbindung an Autobahnen ist über die nur wenige hundert Meter entfernte liegende Anschlussstelle der A270 gegeben.

Gewerbeflächen, die aus Altbestand entwickelt werden, weisen häufig eine schwierige Ausgangslage für die Vermarktung auf. Es gibt zum Teil Altmieten, die Gebäudestrukturen sind äußerst heterogen und die Infrastruktur des Gebiets ist auf einen Großabnehmer ausgerichtet. Gleichzeitig erschweren die Größe der einzelnen Gebäude und der Denkmalschutz die Vermarktung, die zumeist schon parallel zur Aufstellung des Bebauungsplans beginnt. Erschwerend für die Vermarktung kommen die Ausweisung als Wasserschutzgebiet, die geringere Unternehmersdichte in Bremen-Nord sowie das Image des Standorts hinzu. Ferner beschränkt die angrenzende Wohnbevölkerung die Möglichkeiten der Nutzung. Dennoch seien die Erwartungen der Politik an die Standortentwicklung besonders hoch.

⁴⁵ Der Begriff bezeichnet eine Unternehmensübernahme, bei der das Management die Mehrheit des Kapitals von den bisherigen Eigentümern erwirbt.

⁴⁶ Das Unternehmen erhielt 2012 den Bremer Gründerpreis und 2014 den Unternehmenspreis des Wirtschafts- und Strukturrats Bremen-Nord.

Die Vermarktung des Gewerbegebietes BWK soll gemäß GEP 2020 (vgl. SWAH 2012h) in Ergänzung zum Gewerbegebiet Bremer Vulkan auf die Ansiedlung produktionsorientierter Unternehmen fokussiert werden. Die Cluster sollten in den Schwerpunkten Metall-, Maschinen- und Anlagenbau sowie Windenergie, Logistik und produktionsorientierte Dienstleistungen liegen. Bei der Weiterentwicklung können die infrastrukturellen Angebote des Gewerbegebietes Bremer Vulkan (Gleis- sowie Wasseranschluss) und ggf. der ansässigen Unternehmen (Abwärme, Dampf, Kläranlage) genutzt werden. Daneben ist zu prüfen, inwiefern vorhandene Potenziale, wie die durch das Heizkraftwerk produzierte Abwärme, für einen umweltverträglichen Energiemix in der Wärme- und Stromversorgung sowie für innovativ industrielle Verfahren zu einer weitergehenden Qualifizierung des Standortes beitragen können.

Ein Managementsummary durch die Logistik Service Agentur GmbH hat die Nutzungsmöglichkeiten des Gewerbegebietes Bremer Wollkämmerei (vgl. SWAH 2012b) bewertet. Es kommt zum Ergebnis, dass aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden, nicht zusammenhängenden Flächenpotenziale in Höhe von insgesamt weniger als zehn Hektar der Standort für kleine und mittlere Zuliefererunternehmen der Windenergiebranche geeignet ist, die einen Flächenbedarf von etwa 1,5 bis 2,5 ha aufweisen. Größere Hersteller oder Zulieferer der Windenergiebranche konzentrierten sich demgegenüber auf Standorte mit einem größeren, zusammenhängenden Flächenangebot. Im Zentrum der Vermarktungsbemühungen sollten folglich kleine Zulieferer des Maschinen- und Anlagenbaus⁴⁷ stehen.

Im Masterplan Industrie (vgl. SWH 2010c) werden zudem Schiffbau- und Meerestechnikunternehmen als mögliche Zielgruppen für das BWK-Gelände genannt. Als Vorteil wird die direkte Nachbarschaft zum Gewerbegebiet Bremer Vulkan, das sich in den vergangenen Jahren zu einem Zentrum für den Anlagen- und Schiffbau entwickelt hat, bewertet. Vor dem Hintergrund dieser Einschränkung der Eignung der Flächen des Gewerbegebietes Bremer Wollkämmerei auf kleinere Zulieferer der Windenergiebranche wird eine Ertüchtigung der Kajenbereiche für die Abfertigung von See- und Binnenschiffen als unverhältnismäßig bewertet. Die angesprochenen Unternehmen nutzten in der Regel nicht den Wasserweg für den Transport. Sollte in Einzel- bzw. Ausnahmefällen hier dennoch ein Bedarf bestehen, so kann auf die Verlademöglichkeit des Gewerbegebietes Bremer Vulkan zurückgegriffen werden. Auch für andere potenziell anzusiedelnde Branchen bewertet das Gutachten die Kajennutzung in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Potenzialflächen als unverhältnismäßig.

Die Nachfrage nach Gewerbeflächen im BWK-Gelände sei jedoch laut Auskunft der WFB nicht so groß, dass nur bestimmte Unternehmen den Zugang zu Flächen erhielten. Eine spezifische Clusterung sei demnach für das Gebiet nicht vorgesehen.

Noch unsichere Vermarktungsaussichten

Anfang 2014 befanden sich auf dem Gelände neben dem Chemiefaserunternehmen und dem Heizkraftwerk, noch eine Tischlerei, ein Catering-Unternehmen, metallverarbeitende Betriebe, der Bremer Wollhandel, diverse Logistiker, ein Lackierzentrum und ein Dienstleister für Energie- und Entsorgungswirtschaft. Im Westteil des Geländes grenzen des Weiteren verschiedene Einzelhandelsunternehmen an. Über Vermarktungserfolge hinsichtlich der neu erschlossenen Flächen ist in der Öffentlichkeit wenig bekannt. Gelegentlich wird über potenzielle Interessenten berichtet, ohne jedoch konkrete Namen zu nennen (vgl. SWAH 2012e; Wörmke 2013). In einem Fall handele es sich um einen Anbieter von Ingenieurleistungen, der zurzeit mit verschiedenen Niederlassungen über das Bremer Stadtgebiet verteilt ist und diese auf dem BWK-Gelände zusammenfassen möchte. Es gehe dabei um 80 bis 90 Stellen. Ein

⁴⁷ Beispielsweise Hersteller von Flansch, Elektrotechnik für Generatoren, Transformatoren oder Steuerung, Pumpen und Ventile für Hydraulik oder Schmiersysteme, Bremsen, Sensoren für Zustandsüberwachung, Spezialmaschinen zur Installation von Windkraftanlagen.

zweiter Ansiedlungskandidat sei ein Stahlhandel, der zwischen 40 und 50 Beschäftigte mitbringen soll (vgl. Theiner 2013). Eine Fläche in der Größe von 2,6 ha ist für diese Verhandlungen bereits reserviert (vgl. WFB 2013). Rund 1,2 ha hat der Marineausstatter Marinetech 2015 im BWK-Gelände erworben. Die Umsiedlung der Großwäscherei CWS-boco Welker auf das Gelände gelang jedoch nicht. Auch in den Folgejahren 2015 siedelten immer mehr Unternehmen an, ein Problem sei dem Ortsamtsleiter zufolge aber die vergleichsweise hohen Preise im BWK-Gelände.

Auch die WFB bestätigte in den Gesprächen einzelne Interessenten. Zum Teil handele es sich dabei auch um Unternehmen aus dem bisherigen Vulkan-West-Gelände, die eine Erweiterung anstrebten. Man gehe davon aus, dass das Gebiet sich mittelfristig positiv entwickle. Für das frühere Sortiergebäude auf dem Gelände war bisher noch kein Interesse vorhanden. Daher wird zurzeit geprüft, ob nun die WFB die Sanierung, Modernisierung und Vermarktung übernimmt. Ein Mix aus Büros, Ateliers, Gewerbe und eine Nutzung für kulturelle Zwecke seien denkbar (vgl. Wörmke 2014). Für den Umbau seien Mittel von mindesten sechs bis sieben Mio. EUR erforderlich (Theiner 2014a). Eine diesbezügliche Ausschreibung für die Planung der zukünftigen Nutzbarmachung des ehemaligen Sortiergebäudes an der historischen Achse ist für 2016 vorgesehen. Nach den Wünschen des Beirats Blumenthal sollen bei der künftigen Nutzung dabei bis zu 20 Prozent der Flächen und Räume für kulturelle Zwecke verwendet werden.

Die Arkadengebäude fanden hingegen Anfang 2015 einen Investor (M-Projekt GmbH & Co. KG), und dass sogar bereits bevor die Stadt Bremen den Umbau der Gebäude initiierte, was als positives Zeichen für die Entwicklung des Gebiets gewertet wird (vgl. Theiner 2015a). Auf ca. 700 m² sollen hier zukünftig Praxen, Gastronomie und Büros einen Platz finden. Insgesamt zeigt sich aber eine noch gebremste Dynamik, was jedoch im Kontext der spezifischen Ausgangslage (Gewerbefläche aus Altbestand, Bremen-Nord) zu bewerten ist. Zudem wurde das Gebiet erst Anfang 2015 vollständig erschlossen.

3.1.6 Fallbeispiel Science-Park

Steckbrief Science-Park (Stand 2014)

Stadtbezirk:	Nord
Stadtteil:	Veogesack
Nettofläche 2014:	ca. 5,6 ha
Dispositionsreserve 2014:	ca. 1,2 ha
durchschnittliche Vermarktung 2007 – 2013 p. a.:	ca. 0,0 ha

Quelle: Eigene Darstellung (iaw)

Der Bremer Senat beschloss Ende 2004 die Umsetzung des Projekts Science Park in Bremen-Nord (Grohn) voranzutreiben (vgl. SWH 2010b). Mit dem Ziel den Strukturwandel in Bremen-Nord zu forcieren, wurde in Kooperation mit der Jacobs Universität (JUB)⁴⁸ das Projekt Science-Park aufgelegt. Die Forschungsaktivitäten der privaten Universität und der Bau eines Science-Centers im direkt angrenzenden Science-Park sollten Investitionen, die Ansiedlung von Unternehmen sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in Bremen-Nord induzieren (vgl. SWAH 2013a). Die Realisierung des Projekts wurde auf einer ca. 1,4 ha großen Gewerbebrache (Gesamtfläche Science-Park 5,6 ha Nettofläche) in unmittelbarer Nähe der JUB angestrebt (vgl. SUBV 2006). Mit der Koordinierung wurde die WFB in Zusammenarbeit mit der Jacobs Universität Bremen (JUB) beauftragt (vgl. SWH 2010b).

⁴⁸ Die Jacobs Universität (JUB) (ehemals Internationale Universität Bremen (IUB) wurde 1999 im Ortsteil Grohn gegründet. Hierfür wurden ca. 118 Mio. EUR aufgewendet (vgl. SWH; SUBV 2006).

Erschließung und Vermarktung

Die Erschließung des Geländes durch die öffentliche Hand begann Mitte des Jahres 2010. 2.486.000 EUR wurden für diese Maßnahmen aufgewendet (vgl. SWH 2010b). Den damaligen Planungen der WFB zufolge sollten sich bereits 2011 erste Unternehmen im Science Park ansiedeln können (vgl. SWAH 2010 [Zugriff:23.09.2014]⁴⁹). Als Inkubator für die weitere Entwicklung des Gesamtprojekts sollte die Errichtung eines Science-Centers fungieren, in dem Raum für Ausgründungen aus der JUB und ansiedlungswillige Unternehmen zur Verfügung gestellt wird. Für den Bau des Science-Centers war der niederländische Investor Zernike vorgesehen (vgl. SWAH 2013a; SWAH 2010 [Zugriff:23.09.2014]⁵⁰).

Nach Abschluss der Erschließungsmaßnahmen stand die Realisierung des Science Centers jedoch lange Zeit aus (vgl. SWAH2013a). Auch die bis 2011 angedachte Ansiedlung von Unternehmen konnte bisher (Stand 2014) nicht umgesetzt werden. Seit 2012 war der Stillstand des Projekts mehrfach Thema in den Medien (Weser-Kurier): So wurde das Fehlen von potenziellen Mietern als Ursache für die Untätigkeit des privaten Investors Zernike vermutet (vgl. Theiner 2012b; Weser-Kurier 2012). Im Juni 2013 machte jedoch der damalige Bremer Bürgermeister Jens Böhrnsen beim WESER-KURIER-Talk noch die Aussage, dass bis zum 31. Juli 2013 ein Mietvertrag über 50 % der Fläche eines ersten Gebäudes zwischen der JUB und dem Investor geschlossen werden würde (vgl. Brandt 2013). Einige Monate später wurden die Verhandlungen (09/2013) dann ergebnislos abgebrochen. (vgl. SWAH 2013a). Die WFB ging davon aus, dass der Investor keine wirtschaftliche Umsetzbarkeit des Projekts realisieren konnte (Experteninterview WFB 2015).

Neuausrichtung des Science-Parks

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung prüften das SWAH und die WFB in Zusammenarbeit mit der JUB die Einstellung des Projekts „Science-Center“ und die Entwicklung eines alternativen Nutzungskonzepts. Weitere Optionen, die hierbei berücksichtigt wurden, waren die Realisierung des Science-Centers durch die WFB oder einen neuen privaten Investor (vgl. SWAH 2013a). Im November 2013 hat die Residenz-Gruppe Bremen dem Wirtschaftsressort bekundet, dass sie ein Wissenschaftszentrum auf der für das Science Center vorgesehenen Fläche errichten wolle. Dies soll sich ebenfalls an den Forschungsschwerpunkten der JUB orientieren (vgl. SWAH 2013a). In diesem Zusammenhang wurde von der Deputation für Wirtschaft Arbeit und Häfen die Umsetzung des Science-Centers durch einen privaten Investor, die Residenz-Gruppe, beschlossen (vgl. SWAH 2014b). Der Investor zielt auf eine Nutzung im Bereich der Gesundheitswirtschaft ab und sieht im Science Park ein erhebliches Standortpotenzial:

„Die Kombination aus Forschungs Kooperation zwischen der JUB, Krankenhäusern und Reha-Kliniken sowie weiteren Partnern aus der Gesundheitswirtschaft sowie die Möglichkeit, zukünftig qualifizierte Ausbildung am Standort anzubieten, wird gerade im Hinblick auf den Fachkräftemangel im Gesundheitswesen durch den Investor als Alleinstellungsmerkmal angesehen“ (SWAH 2014b: 2).

Zunächst wollte die Residenzgruppe eine Fläche von 2.500 m² des insgesamt 6.000m² großen Grundstücks erwerben. Die Vorlage für eine Grundstücksveräußerung wurde der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bis Ende 2014 vorgelegt (vgl. SWAH 2014b). Anfang des Jahres 2015 wurde dann eine insgesamt 4.200 m² große Fläche verkauft. Zu diesem Zeitpunkt seien bereits zwei Drittel der Nutzfläche vermietet gewesen. Mit dem Bau des Science-Centers sollte im Sommer 2015 begonnen werden (vgl. SUBV 2015; Theiner 2014b). Zu den Mietern sollten u. a. die Rahn-Dietrich-Group, die eine Bildungs-

⁴⁹ <http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.34274.de>

⁵⁰ <http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.34274.de>

einrichtung für Fachkräfte aus der Gesundheitswirtschaft und eine bilinguale Grundschule am Standort verwirklichen wollte sowie das Unternehmen Phytolutions (eine Ausgründung der JUB), die Räume im Science-Center und Außenflächen anmieten wollte. (vgl. Theiner 2014b) gehören.

Wie das SWAH auch schon 2012 feststellte (vgl. Kühling 2012), konnte der Science-Park seine Wirkung und die dadurch erhofften regionalökonomischen Effekte in Bremen Nord bisher (Stand Mitte 2016) nicht entfalten. Als Grund dafür wird u. a. der Status des Gebiets als Sondergebiet Universität gesehen. Bei solchen Flächen müsse man, der WFB zufolge, mit einer längeren Anlaufzeit der Projekte rechnen (Experteninterview WFB 2015). Das SWAH sah zudem die seinerzeit unsichere Situation der JUB (bzgl. Finanzierung, zukünftigem Bestehen) als einen möglichen Grund für die gehemmte Entwicklung des Science-Parks (Experteninterview SWAH 2014).

Hinzu kommen die restriktiven planungsrechtlichen Vorgaben auf der Fläche des Science-Parks, der nach dem Flächennutzungsplan als Sonderbaufläche (Sondergebiet Technologiepark Universität) ausgewiesen ist. Die im für das Gebiet gültigen Bebauungsplan 1299 textlich festgesetzte Nutzung, schränkt die gewerblichen Ansiedlungsmöglichkeiten im Science-Park stark ein. (vgl. SUBV 2015), da nur Ansiedlungsvorhaben zulässig sind, die einen Schwerpunkt auf den Bereich Forschung und Entwicklung setzen.

„Das Sondergebiet Technologiepark Universität (SO TU) dient der Unterbringung von in der Forschung und Entwicklung tätigen Einrichtungen und Unternehmen sowie von nicht störenden Produktions- und Dienstleistungsunternehmen.“ (Auszug aus dem Bebauungsplan 1299: Ausschnitt der bisher geltenden textlichen Festsetzung, SUBV 2016: 7).

Diese Einschränkungen haben dazu geführt, dass die Residenz-Gruppe ihr Projekt im Rahmen dieses Planungsrechts nicht wie gewünscht verwirklichen konnte. Ein Bauantrag des Investors für ein Büro- und Verwaltungsgebäude (dessen Räumlichkeiten dieser u. a. an die Rahn-Dietrick Gruppe und an das Unternehmen Phytolutions vermieten will (siehe oben) wurde Ende 2015 im Bauamt Nord abgelehnt (vgl. SUBV 2015).

Um die Realisierung des Projekts Science-Centers mit der durch die Residenz-Gruppe geplanten Nutzung zu ermöglichen und um auch die Vermarktungschancen des restlichen Gebiets zu erhöhen, sollen die planungsrechtlichen Vorgaben für den Science-Park nun geändert werden (Aufweichung der planungsrechtlichen Zulässigkeiten des Bebauungsplans 1299 (vgl. SUBV 2015)).

Der letzte Absatz der textlichen Festsetzung der Nutzung, der den Schwerpunkt auf FuE fordert, soll nun entfallen (vgl. SUBV 2015). Hierdurch wären auch Ansiedlungen möglich, die keinen direkten Bezug zu Forschung und der Jacobs University aufweisen, sofern diese nicht störend und mit der weiter priorisierten Nutzung durch Forschung und mit der „besonderen städtebaulichen Qualität und Lage des Gebiets vereinbar sind (vgl. SUBV 2016: 12). Zudem sollen Ansiedlungen, deren Nutzung auf Produktion, Bildung oder gesundheitliche Zwecke ausgelegt ist, durch die Bebauungsplanänderung auch auf dem Gebiet des Science-Parks möglich sein. (vgl. SUBV 2015).

„Weitere Nutzungsarten ohne inhaltlichen Bezug zum Universitätsprofil oder ohne Produkt- und Dienstleistungsschwerpunkte in den Bereichen Forschung und Entwicklung sind zukünftig ebenfalls zulässig, wenn diese Nutzung ohne störende Einwirkung auf die Gebietspräferenzen (Potenzialfläche für den Wissenschaftstransfer, für Forschung und Entwicklung) integrierbar sind. Hierunter sind u. a. Betriebe mit manufakturähnlichen Produktionsformen und Dienstleistungs-/Beratungsprofilen aber auch Bildungseinrichtungen zu verstehen.“ (SUBV 2015: 7)

Eine Änderung des Bebauungsplans 1299 im vereinfachten Verfahren nach § 13a BauGB wurde Ende des Jahres 2015 angestoßen und im Januar 2016 vom Ortsbeirat Vegesack angenommen. Die Beschlussvorlage wurde dem Senat im Februar 2016 vorgelegt und die Annahme im April 2016 durch den Senat verkündet. (vgl. SUBV 2016; Bremische Bürgerschaft Drucksache 19/135 S).

Chancen und Risiken für die Standortentwicklung

Nach einer langen Planungsphase und mehrfachen Verzögerungen könnte das Projekt/Gewerbegebiet Science-Park durch die Errichtung des Science-Centers im Jahr 2016 nun realisiert werden. Inwiefern die Änderung des Planungsrechts eine erfolgreiche Entwicklung des Gebiets ermöglichen wird, bleibt zunächst abzuwarten. Allerdings scheinen die aktuellen Entwicklungen auf eine positive Wende hinzuweisen. Fraglich bleibt, ob es gelingt dort neben normalen gewerblichen Nutzungen weitere forschungsbezogene Ansiedlungen zu generieren, wie es weiterhin in erster Linie gewünscht ist. In den nächsten Jahren werden im Science-Park keine weiteren öffentlichen Flächen mehr für die Vermarktung zur Verfügung stehen. Aufgrund einer Flächenoptionsnutzung durch die JUB⁵¹ und die Vergabe einer Flächenoption an das Unternehmen Phytolutions sowie der teilweisen Nutzung von Flächen als übergangsweise Flüchtlingsunterkunft⁵² im Jahr 2015/2016, wurde das Gebiet mit dem Verkauf der Flächen an die Residenz-Gruppe vorerst vollständig vermarktet (vgl. Schriftliche Mitteilung WFB 2015). Der Erfolg der gewerblichen Entwicklung der nächsten Jahre hängt somit in hohem Maße vom privaten Betreiber des Science-Centers ab, der (Stand Dezember 2014) schon zwei Drittel der Flächen vermieten konnte⁵³.

3.2 Fallbeispiele in der Stadtgemeinde Bremerhaven

Da für die Stadt Bremerhaven neben dem Masterplan Fischereihafen (SWH 2008) keine weiteren Konzepte der gewerblichen Flächenentwicklung vorliegen, werden im Folgenden ausgewählte gewerbliche Entwicklungen und Infrastrukturprojekte in der Seestadt dargestellt.

3.2.1 Fallbeispiel Offshore Terminal Bremerhaven (OTB) und die Entwicklung der Windenergiebranche

Insbesondere die Entwicklung der Offshore Windenergieindustrie war für den Standort Bremerhaven in den vergangenen Jahren von besonderer Bedeutung. So entstanden bis 2012 nicht zuletzt mithilfe erheblicher öffentlicher Fördermittel und Infrastrukturinvestitionen – in Bremerhaven nach Angaben der BIS zwischenzeitlich (Stand: Anfang 2013) etwa 4.000 neue Arbeitsplätze durch den Ausbau der Windenergiebranche. Beispielhaft für deren Entwicklung können die Ansiedlungen größerer Firmen, wie die AREVA Wind GmbH⁵⁴, die REpower Systems SE, die Powerblades GmbH⁵⁵ oder die WeserWind GmbH im Gewerbegebiet Luneort genannt werden (vgl. BIS-aktuell Nr.17 (2013)).

Durch die Ansiedlung von WeserWind wurden beispielsweise 65 Mio. EUR am Standort Bremerhaven investiert und vorübergehend hunderte neue Arbeitsplätze geschaffen (vgl. BIS 2008; BIS-aktuell Nr.16 (2011)). Einige Beispiele, die das Beschäftigungspotenzial der Windenergiebranche in Bremerhaven, vor allem im Bereich der Produktion, widerspiegeln, gibt Tabelle 15. Einschränkend ist dabei jedoch zu erwähnen, dass die Arbeitsplätze in dieser Branche zum Teil ein hohes Prekaritätspotenzial besitzen bzw. besaßen. Wie eine Studie der Agentur für Struktur- und Personalentwicklung (vgl. AGS 2014) zeigt,

⁵¹ die JUB hat 2015 ein 16.000 m² großes Grundstück von der WFB erworben (vgl. SUBV 2015)

⁵² <http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.73280.de&asl=>

⁵³ Probleme mit dem Konzept des Hauptmieters, der Rahn-Dittrich-Group. Aufgrund von Unvereinbarkeit mit dem bremischen Recht könnte die Realisierung der durch den Investor geplanten Grundschule dort scheitern (siehe hierzu: http://www.weser-kurier.de/region/die-norddeutsche_artikel,-Grossprojekt-mit-Problemen_arid,1369758.html [Zugriff 25.05.2016])

⁵⁴ Die Firma AREVA Wind GmbH hat im Jahr 2009 100 neue Arbeitsplätze geschaffen (vgl. BIS-aktuell Nr.16 (2011)).

⁵⁵ Die Powerblades GmbH hat 2008 beispielsweise in den Bau einer Produktionshalle investiert. Das Investitionsvolumen wurde mit 29 Mio. EUR kalkuliert und die Entstehung von 275 neuen Arbeitsplätzen war geplant (vgl. BIS-aktuell Nr. 9 (2008)).

kennzeichnen die Arbeitsbedingungen in der Offshore-Industrie einen hohen Anteil von Leiharbeit, ausgelagerter Beschäftigung an externe Dienstleister und Werkvertragstätigkeiten. Auch die Verbreitung von Tarifverträgen habe sich erst seit 2011 in der Branche spürbar erhöht.

Die sich bis zum Jahr 2012 zumeist positiv entwickelnde Windenergiebranche insbesondere in Bremerhaven hat in den Jahren 2013 und 2014 jedoch einen hohen Auftragseinbruch hinnehmen müssen. In der Folge kam es zu einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen (vgl. AGS 2014; Weser-Kurier vom 29.01.2015). Aufgrund eines drastischen Rückgangs an Produktionsaufträgen waren die o. g. Unternehmen vielfach gezwungen, zunächst die Leiharbeiter zu entlassen, um dann die Stammebelegschaft in Kurzarbeit zu setzen oder diese weiter zu verringern. Allein von Januar 2013 bis Januar 2014 habe sich die Zahl der Arbeitskräfte in den fünf größten Offshore-Industrie-Betrieben in Bremerhaven um ca. 22 Prozent reduziert. Besonders intensiv traf die Krise das Unternehmen WeserWind, das 2011 noch bis zu 1.200 Arbeitsplätze (davon 700 Leiharbeiter) vorhielt. Anfang 2015 musste das Unternehmen Insolvenz anmelden und seinen Betrieb zum 01. April 2015 einstellen. Salot (2017) konstatiert so auch für das Jahr 2015 bis 2016 erhebliche Arbeitsplatzverluste im Bereich der Herstellung von Metallerzeugnissen und spricht von „unsicheren Perspektiven“. Es sei von weiter sinkenden Arbeitsplätzen in der Offshore-Windenergie-Branche in Bremerhaven auszugehen, da bei Powerblades eine Verlagerung der Rotorblattfertigung nach Portugal anstehe.

Tabelle 15: Ausgewählte Unternehmen der Offshore Windindustrie in Bremerhaven, Stand: Anfang 2014, Aktualisierung siehe Salot 2017

Unternehmen	festangestellte Mitarbeiter in BHV	Jahr	Branche
AREVA Wind GmbH ¹⁾	580	am Standort seit 2000	Produktion
WeserWind GmbH ²⁾	400	am Standort 2003 - 2015	Produktion
Senvion SE ³⁾	400	am Standort seit 2008	Produktion
INNOVEN GmbH	10	am Standort seit 2011	Entwicklung
WindMW Service GmbH	60 ⁴⁾	am Standort seit 2008	Planung

1) Ab 2016 ADWEN GmbH, bis Herbst 2016 ein 50/50 Joint Venture zwischen AREVA und GAMESA, zwei weltweit agierende Energieunternehmen; Verkauf an GAMESA

2) Die WeserWind GmbH hat Ende Januar 2015 Insolvenz angemeldet und zum 01. April 2015 den Betrieb eingestellt.

3) Die Senvion SE hieß bis 2014 REpower Systems SE und umfasst heute zudem die Firma Powerblades GmbH

4) In Bremerhaven und Helgoland

Quelle: verändert nach WFB 2014a (Branchenkatalog Windenergie)

Von der BIS wird seit 2001 der Ausbau der Windenergiebranche in Bremerhaven forciert⁵⁶. Auch die Bremer Landespolitik strebt die Entwicklung Bremerhavens zum Deutschen Zentrum für Offshore Windenergie an. In diesem Zusammenhang ist der Bau des Offshore Terminals Bremerhaven (OTB) ein zentrales Infrastrukturprojekt in der Seestadt (vgl. BIS-aktuell Nr. 16 (2011)).

Das OTB ist eine Schwerlast-Montage- und Umschlaganlage, welche vor allem für die Windenergiebranche bereitgestellt werden soll. Auf einer Gesamtfläche von 25 ha sollen hier der Umschlag, die Vormontage und die Lagerung von Offshore-Windenergieanlagen sowie der Export/Transport von industriellen Großteilen möglich sein⁵⁷.

Im Rahmen einer Bedarfs- und Potenzialanalyse wurden zuletzt von Prognos (2012) die möglichen regionalwirtschaftlichen Effekte untersucht, die von einer Realisierung des OTB ausgehen könnten. Die

⁵⁶ <http://offshore-windport.de/de/offshore-wind-port/konzept.html> [Zugriff:06.10.2014]

⁵⁷ <http://www.bis-bremerhaven.de/projekte-und-kooperationen/offshore-terminal-bremerhaven.56840.html> [Zugriff: 06.10.2014].

von Prognos durchgeführte Studie stellte heraus, dass die Umsetzung des Infrastrukturprojekts maßgeblich zur positiven Entwicklung der Windenergiebranche in Bremerhaven beitragen könnte und erhebliche Beschäftigungspotenziale birgt. Sollte das OTB nicht realisiert werden, gehen die Gutachter langfristig von der Abwanderung der Windenergiebranche aus Bremerhaven aus (vgl. BIS 2011). Prognos stellte heraus, dass die bisherigen Investitionen der produzierenden Betriebe der Offshore-Windenergie Branche auch unter der Annahme einer Realisierung des OTB getätigt wurden (vgl. Prognos 2012a).

Am 1. Januar 2010 wurde die Luneplate – eine ca. 1.500 ha große Fläche - vom Land Niedersachsen gekauft und in das Stadtgebiet Bremerhavens eingegliedert (vgl. BIS 2010). Der überwiegende Anteil der regionalwirtschaftlichen Effekte, die mit der Entwicklung des OTB zusammenhängen, wird durch Gewerbeansiedlungen auf dieser Fläche erwartet (vgl. BIS 2011). Die Kosten für den Erwerb der Luneplate lagen bei 25,3 Mio. EUR⁵⁸ (vgl. SWAH 2009). Zudem sind bisher (Stand 2014) ca. 11,3 Mio. EUR im Rahmen der Schwerlastertüchtigung des Labradorhafens investiert worden. Hier handelte es sich um EFRE-Mittel (siehe Tabelle 9). Die Mittelbindung insgesamt betrug Mitte des Jahres 2016 ca. 28 Mio. EUR (u. a. Gutachten, Kampfmittelräumung, Ausgleichsmaßnahmen) (vgl. Weser Kurier 2016).

Die Finanzierung des OTB sollte ursprünglich durch private Investoren getragen werden. Ende 2011 verkündete die BIS, dass in einem von BP durchgeführten Interessenbekundungsverfahren mehrere namhafte Unternehmen ihr Interesse an dem Projekt bekundet hätten (vgl. BIS-aktuell Nr.16 (2011)). Die Prognos Studie (Ende 2012) stellte jedoch heraus, dass eine vollständige private Finanzierung des Projekts zurzeit nicht möglich sei. Die Einbindung privater Investoren sei nur im Rahmen einer Risiko- teilung mit der öffentlichen Hand zu realisieren (vgl. Prognos 2012a). Die öffentlichen Investitionen, die für die Erschließung des Geländes notwendig sind bzw. zum Teil schon getätigt wurden, liegen im Bereich zwischen 152,5 Mio. EUR (best case) bis 206,9 (base-case⁵⁹) Mio. EUR (siehe Tabelle 16). Zudem errechnet Prognos weitere Kosten in Höhe von 182,9 Mio. EUR für den Bau und die Instandhaltung des OTB bis 2045, wenn sich kein privater Investor finden sollte⁶⁰ (vgl. Prognos 2011a).

Tabelle 16: Erschließungskosten OTB

Gewerbeflächen	Öffentlich finanziert		Privat finanziert	
	in Mio. EUR			
	best-case	base-case	best-case	base-case
Labradorhafen Süd. Luneort und Reitufer (bis einschließl. 2011)	18,4	18,4	18,4	18,4
Luneort ab 2012	42,0	42,0	42,0	42,0
Flächen westlich der Lune	16,3	16,3	16,3	16,3
Luneplate	81,7	27,2	81,7	27,2
Flugplatz	48,6	48,6	48,6	48,6
Gesamtkosten	206,9	152,5	206,9	152,5

Quelle: Darstellung nach Prognos (2012a)

⁵⁸ Die Finanzierung wurde über das Sondervermögen Häfen abgewickelt. Die Stadt Bremerhaven hat einen Eigenanteil von 9,7 Mio. EUR zu leisten.

⁵⁹ Der base-case stellt ein Mittelszenario zwischen worst-case und best-case Szenario dar.

⁶⁰ Sollte sich ein privater Investor finden, reduziert sich der Anteil der öffentlichen Hand für den Bau und die Instandhaltung des OTB auf 42,0 Mio. EUR, da nur noch Planungskosten und Ausgleichsmaßnahmen durch öffentliche Mittel finanziert werden müssten.

Den Berechnungen zufolge liegt das direkte Beschäftigungspotenzial des OTB bis 2045 bei ca. 6.100 bis 10.650 Arbeitsplätze⁶¹ (vgl. Prognos 2012a). Die Fertigstellung des OTB war für das Jahr 2018 vorgesehen⁶². 2015 sollte der Zuschlag für einen privaten Betreiber vergeben werden. Nach einem Europaweiten Ausschreibungsverfahren wurde letztlich Anfang 2016 ein Vertrag mit der bremischen BLG Logistics geschlossen, die den OTB 30 Jahre lang betreiben soll (vgl. BIS 2016).

Vor diesem Hintergrund erscheint die Realisierung des OTB – auch mit öffentlichen Mitteln – als eine weitere Möglichkeit, die Beschäftigung in Bremerhaven zu steigern. Negativ könnte sich allerdings die anhaltende Krise der Offshore-Windindustrie (seit 2012/13) niederschlagen. Ausbleibende Aufträge zwangen die Branche bis Anfang 2015 zum Abbau von Beschäftigung oder zu Kurzarbeit für die Belegschaft. Verantwortlich seien zum einen Investitionshemmnisse in der Branche, ausgelöst durch eine unklare politische Linie der Bundesregierung⁶³. Zum anderen das Versäumnis der Branche, sich in einigen Bereichen an die Entwicklung des Marktes anzupassen⁶⁴. Die Insolvenz der WeserWind GmbH stellt hier ein deutliches Alarmzeichen dar. Wirtschaftswissenschaftler wie Prof. Dr. Rudolf Hickel warnen wiederholt öffentlich davor, dass eine Umsetzung des OTB nicht rentabel sei⁶⁵.

Neue Verzögerungen sind durch eine Klage des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) entstanden. Der BUND sei dem Projekt gegenüber in früheren Planungsstadien kompromissbereit gewesen. Aufgrund der letzten Entwicklungen hat sich die Position der Umweltschützer gegenüber dem Projekt aber geändert (vgl. Hinrichs 2016). Mitte des Jahres 2015 hat die Stadt Bremerhaven die Akquise eines weiteren Produzenten der Offshore-Windenergiebranchen verpasst, um den sie geworben hatte (vgl. BIS 2015). Die Firma Siemens hat sich für eine Ansiedlung in Cuxhaven entschieden und wird dort ca. 200 Mio. EUR. Investieren, eine Produktionsstätte für Windkraftgeneratoren errichten und bis zu 1.000 Arbeitsplätze schaffen (vgl. BIS 2015; Jaklin 2016). Aufgrund der verpassten Akquise sowie vor dem Hintergrund der Absenkung der Ausbauziele für Offshore Windkraftanlagen der Bundesregierung⁶⁶, stelle sich die Frage des Bedarfs für den Schwerlastterminal. Diesen sah der BUND scheinbar nicht mehr gegeben und hat in der Folge aufgrund des Eingriffs in die Natur vor dem Bremer Verwaltungsgericht gegen den Bau des OTB geklagt. Das Gericht hielt die Gründe des BUND für nachvollziehbar und verhängte vorerst einen Baustopp für das Projekt (Jaklin 2016). Ob gebaut werden darf oder nicht, muss nun im Weiteren juristisch geklärt werden (Hinrichs 2016).

Zunächst muss das endgültige Ergebnis des Gerichtsverfahrens abgewartet werden. Sollte das Resultat den Bau des OTB ermöglichen, muss politisch entschieden werden, ob Bremen das Risiko einer Realisierung des OTB, trotz der intensiven Dynamik der Offshore-Windenergiebranche und der Konkurrenz zu anderen Produktionsstandorten und insbesondere vor dem Hintergrund der zeitlichen Verzögerung des Projekts durch das Gerichtsverfahren tragen möchte. Oder ob Bremen bereit ist, Umweltschutzaspekte zu vernachlässigen und eine Verwendung der Flächen grundsätzlich auch für Schwerlastbetriebe zu ermöglichen.

⁶¹ 900 Arbeitsplätze zählen zu Bestandsarbeitsplätzen, die bis einschließlich 2009 geschaffen wurden.

⁶² <http://www.bremenports.de/unternehmen/unsere-kompetenzen/offshore-terminal-bremerhaven> [Zugriff: 06.10.2014]

⁶³ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/energiewende-offshore-flaute-in-bremerhaven-a-952735.html> [Zugriff 20.10.2014]

⁶⁴ Beispielsweise sind auf dem Markt nicht mehr die von WeserWind produzierten „Tripods“, sondern „Monopiles“ als Gründungen für die Offshore Windräder nachgefragt (vgl. Fußnote 27).

⁶⁵ <http://rhickel.iaw.uni-bremen.de/ccm/homepages/hickel/aktuelles/offshore-terminal-bremenhaven-auf-dem-pruefstand/> [Zugriff: 10.06.2015].

⁶⁶ Die Novellierung des EEG durch die Bundesregierung sieht ab dem Jahr 2021 eine Begrenzung des Ausbaus der Offshore-Windenergieanlagen auf max. 730 MW Leistung pro Jahr vor (vgl. WAB 2016). www.wab.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1065&Itemid=101&lang=de [Zugriff 23.05.2016]

3.2.2 Fallbeispiel Tourismus/Havenwelten

Neben dem Ausbau der Windenergie- und der Logistikbranche in Bremerhaven lassen sich auch Entwicklungen in den Bereichen Tourismus, Einzelhandel und Gastronomie im Bereich der „Havenwelten“ in den letzten Jahren konstatieren. Insgesamt wurden in den Umbau der Innenstadt und für den Ausbau der Havenwelten 65 Mio. EUR an Stadt- und Landesmitteln investiert und zahlreiche private Investitionen induziert (vgl. BIS-aktuell Nr.14 (2010)).

Beispielhafte Erfolge stellen das Klimahaus oder das Auswandererhaus in Bremerhaven dar: Das Klimahaus hat etwa 175 Beschäftigte und zählte seit der Eröffnung 2009 insgesamt 3,6 Mio. Besucher (Stand Juni 2014)⁶⁷ (vgl. BIS-aktuell Nr. 17 (2013)). Das Auswandererhaus, welches seit 2005 besteht, konnte fünf Jahre nach seiner Eröffnung (2010) eine durchschnittliche Besucherzahl von ca. 200.000 Besuchern pro Jahr bilanzieren. Zur finanziellen Auslastung seien, der BIS zufolge, jährlich 170.000 Besucher notwendig (vgl. BIS-aktuell Nr. 14 (2010)). Zuletzt wurde der 4,5 Mio. EUR kostende Ausbau des Auswandererhauses durch das Land Bremen, u. a. im Rahmen des bremischen EFRE-Programms, gefördert.⁶⁸ 2013 zählte das Auswandererhaus ca. 183.000 Besucher⁶⁹, 2014 belief sich die Besucherzahl auf 171.445⁷⁰. Und auch der Zoo am Meer (2014 382.747 Besucher) ist eine stark frequentierte Tourismuseinrichtung.⁷¹

3.2.3 Fallbeispiel Logistik und Hafenwirtschaft

Neben der Entwicklung der Offshore-Windindustrie kommt der Logistikbranche in Bremerhaven eine immer größere Bedeutung zu. Wesentliche Infrastrukturprojekte der Hafenwirtschaft und Logistikbranche sind der Bau des Hafentunnels sowie der Ausbau der Kaiserschleuse.

Das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) hat bis zum Jahr 2025 ein Wachstum für den Containerumschlag in Bremerhaven prognostiziert. Das erhöhte Verkehrsaufkommen beim Hinterlandtransport wird voraussichtlich nicht über die Schiene und die Binnenschifffahrt kompensiert werden können (vgl. Magistrat der Stadt Bremerhaven 2013). Auf der Cherbourger Straße, die die Hafengebiete an die BAB 27 anschließt, kommt es bereits seit einigen Jahren zu Engpässen (vgl. SWH 2010c). Um eine sichere Anbindung der Seehäfen an die BAB 27 zu gewährleisten und die bisherige Verbindung über die Cherbourger Straße zu entlasten, wurde bereits im Strukturkonzept des Landes Bremen 2015 der Bau eines Hafentunnels forciert. Dieser soll südlich zur ursprünglichen Verbindung verlaufen (vgl. SWH 2010a).

Die Kosten des Infrastrukturprojekts liegen bei ca. 172 Mio. EUR. Mit insgesamt 120 Mio. EUR trägt aber der Bund den größten Anteil an der Finanzierung. 29 Mio. EUR werden durch das Land Bremen bereitgestellt, die Stadt Bremerhaven trägt 7,3 Mio. EUR zur Finanzierung des Projekts bei. Die Hafenwirtschaft in Bremerhaven beteiligt sich zudem mit insgesamt 15 Mio. EUR an den Kosten. Zusätzlich müssen 29,2 Mio. EUR an Planungskosten finanziert werden, die das Land Bremen trägt (vgl. BIS 2013).

Einen bedeutenden Anteil an der Hafenwirtschaft in Bremerhaven besitzt neben dem Container- der Fahrzeugumschlag. Um die Wettbewerbsfähigkeit Bremerhavens in diesem Bereich zu gewährleisten,

⁶⁷ <http://www.kreiszeitung.de/lokales/bremen/fuenf-jahre-klimahaus-bremerhaven-betreiber-ziehen-bilanz-3661019.html> [Zugriff: 08.10.2014]

⁶⁸ <http://www.efre-bremen.de/detail.php?gsid=bremen59.c.8846.de> [Zugriff: 08.10.2014].

⁶⁹ <http://www.bremen-tourismus.de/besucherzahlen> [Zugriff 08.06.2014].

⁷⁰ <http://www.bremen-tourismus.de/besucherzahlen> [Zugriff 23.02.2015].

⁷¹ <http://www.bremen-tourismus.de/besucherzahlen> [Zugriff 23.02.2015].

beschloss der Bremische Senat 2005 den Ausbau der Kaiserschleuse (vgl. bremenports 2008). Mitte 2011 wurde der Umbau abgeschlossen.

Insgesamt kostete das Infrastrukturprojekt ca. 250,5 Mio. EUR. (vgl. Rechnungshof HB 2013). Die alte Schleuse erfüllte die Anforderungen der modernen Seeschifffahrt nicht mehr. Moderne Auto-Carrier konnten sie nicht mehr passieren⁷². Um die führende Position Bremerhavens im interkontinentalen Fahrzeugumschlag zu erhalten, war der Ausbau der Kaiserschleuse vor diesem Hintergrund ein notwendiger Schritt. Auch deshalb, weil andere Hafenstädte ihre Infrastruktur ebenfalls modernisiert haben und in Konkurrenz zur Seestadt stehen (vgl. bremenports 2008:4).

Neben den Infrastrukturprojekten kann für den Ausbau der Logistikbranche in Bremerhaven die Entwicklung des LogIn Port genannt werden, unter dessen Namen drei Gewerbe- bzw. Industriegebiete vermarktet werden⁷³. Mit einer Gesamtgröße von 306 ha (Bruttofläche) und zurzeit 43,5 ha (Stand 2015) Dispositionsreserve stehen dort große Flächen für Unternehmensansiedlungen zur Verfügung (vgl. Controllingbericht BIS 2015). Ein Beispiel für die Erweiterung der Logistikbranche in Bremerhaven ist der Bau eines 390.000 m² großen Logistikparks durch die Hamburger Europa-Center Logistik-Immobilien GmbH im LogIn Port, die bereits 2009 erste Hallen verkaufen konnte (vgl. BIS-aktuell Nr. 12 (2009)). Die zuletzt eher geringe Nachfrage in diesem Gewerbegebiet, welche unter anderem durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise begründet wird (Experteninterview BIS 2015), hat sich 2014 wieder erhöht. Im Jahr 2014 wurden 6,6 ha im Fläche LogIn Port vermarktet (vgl. Controllingbericht BIS 2014). Die weitere Entwicklung des Gewerbegebiets und der Branche am Standort Bremerhaven bleibt abzuwarten.

Die Tabelle 17 (Bremen) und die Tabelle 18 (Bremerhaven) geben nochmals einen Überblick über die in diesem Kapitel betrachteten Fallbeispiele zusammengefasst dargestellt.

⁷² <http://www.bremenports.de/unternehmen/presse/pressemitteilungen/305-meter-laenge-55-meter-durchfahrtsbreite-bremerhavens-neue-kaiserschleuse-feierlich-eingeweiht> [Zugriff: 08.10.2014].

⁷³ Unter der Bezeichnung LogIn Port werden die Industrie- und Gewerbe- und Dienstleistungsflächen der Gebiete Carl-Schurz-Gelände, Weddewarden-Ost und Speckenbüttel vermarktet.

Tabelle 17: Übersicht: Fallbeispiele der Gewerbeflächen- und Infrastrukturentwicklung in der Stadt Bremen (Stand 2016)

Gewerbegebiet	Science-Park	Gewerbepark Hansalinie	Bremer Industrie-Park	Airport-Stadt	BWK-Gelände	GVZ
Bruttofläche in ha	k. A.	155 (Baustufe 0-1)	148,6	206	32,2	475
Nettofläche in ha	5,6	94,4 (Baustufe 0-1) 54,2 (Baustufe 2) 277 (Baustufe: 0-5)	71,1 (Baustufe 1-4)	133,4	15,4	356,4
Entwicklungsstand	Erschlossen (2,5 ha)	erschlossen (Baustufe 0-1); Baustufe 2 in Erschließung	erschlossen (Baustufe 1-4, Baustufe 5 in Erschließung)	erschlossen	erschlossen	erschlossen
Erweiterungsflächen	Keine	Baustufen 3-5	Baustufe 5 (25 ha)	keine	keine	vorhanden, derzeit laufen Erschließungen
Profilierung/Branchen- schwerpunkte	Gesundheitswirtschaft / FuE	Automotive, Logistik, Verarbeitendes Gewerbe	Optionsfläche (50 ha)	Dienstleistungs- und Bürostandort Luft- und Raumfahrttechnik	Kleinere Zulieferer des Maschinen- und Anlagenbaus	Verarbeitendes und produzierendes Gewerbe, industrielle Produktion Transport und Logistik
Vermarktungsstand (erschlossene Flächen)	vollständig vermarktet (öffentliche Flächen)	weitesgehend vermarktet	teilweise vermarktet	weitestgehend vermarktet	geringfügig vermarktet	weitestgehend vermarktet
Unternehmen	0	75	21 ¹	550	k.A.	150
Arbeitsplätze	0	ca. 3.000	ca. 1.200 ¹	ca. 16.200	k.A.	ca. 8.000
Aktuelle und geplante Entwicklung	Geplanter Bau eines Science- Centers durch privaten Investor (Residenz Gruppe); Ansiedlung Gesundheitswirtschaft, Bildung, Universitätsausgründung.	Erschließung der einzelnen Baubabschnitte der 2. Baustufe (erster Abschnitt bis 2016) (weitere Abschnitte ab 2018) Bedarfsgerechte Erschließung der Baustufen 3-5 ab 2025 (Nettofläche ca. 126 ha)	Erschließung des 5. Baubabschnitts in 2015- 2018 Bei Bedarf Nutzung der Optionsfläche (50 ha)	Erschließung im Oktober 2014 abgeschlossen Erstellung eines Konzepts zur Erweiterungen (z. B. Nutzung von Kleingartenanlagen)	Erschließung weitestgehend abgeschlossen (2016)	gescheiterte Amazon- Ansiedlung Erschließung Bebauungsplan 2153
Entwicklungskosten	2,4 Mio. EUR öffentliche Mittel zur Erschließung	k. A.	57,8 Mio. EUR ²	ca. 120 Mio. EUR	ca. 21 Mio. EUR (davon 11,4 Mio. EFR)	k. A.
zukünftige Kosten	private Entwicklung	ca. 65. Mio. EUR; Erschließung 2. Baustufe	ca. 11,45 Mio. EUR; Erschließung 5. Baustufe	k. A.	k. A.	k. A.

1) Angaben beziehen sich auf den Stand von Ende 2011; 2) Bis 2006 (vgl. SWH, SUBV 2006)

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Fallbeispiele

Tabelle 18: Übersicht: Fallbeispiele der Gewerbeflächen- und Infrastrukturentwicklung in der Stadt Bremen (Stand 2016)

Entwicklung in Bremerhaven	OTB ¹⁾	Infrastrukturprojekte (Hafenwirtschaft & Logistik)	Havenweiten (Tourismus)
Aktuelle Projekte	Umsetzung des Projekts offen: vorläufiger Stop durch das Bremer Verwaltungsgericht nach Klage des BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)	Ausbau der Kaiserschleuse (Fertigstellung 2011) Bau des Hafentunnels (in der Umsetzung; bis voraussichtlich 2016)	Ausbau der touristischen Infrastruktur (z. B. Klimahaus, Auswandererhaus etc.) (abgeschlossen)
Branche	Windenergie	Hafenwirtschaft & Logistik (Container und Fahrzeugumschlag)	Tourismus, Einzelhandel, Gastronomie
Vermarktungsstand	bisher nicht vermarktet (alternativ: öffentlich getragene Entwicklung)	-	-
Entwicklungskosten	152,5 -206,9 EUR Erschließungskosten ²⁾ 182,9 EUR für Bau und Instandhaltung des OTB ¹⁾	250,5 Mio. EUR. (Kaiserschleuse) (BUND etc. K. A.) 173,3 Mio. EUR (Hafentunnel) davon: 120 Mio. EUR (Bund) 29 Mio. EUR (Land) 7,3 Mio. EUR (Bhv) 15 Mio. EUR (privat)	65. Mio. EUR an städtischen Mitteln und Mitteln des Landes private Finanzierung
zukünftige Kosten	156 bis 207 Mio. EUR. für die Erschließung der Flächen (voraussichtlich öffentliche Finanzierung) 42 Mio. EUR (private Finanzierung) bis 182 Mio. EUR (öffentliche Finanzierung) für Bau, Betrieb und Instandhaltung des OTB	K. A.	k. A.

1) Ob das Projekt nun überhaupt und vor allem zu welchem Zeitpunkt realisiert werden kann, hängt nun (Stand Juni 2016) vom weiteren Verlauf des Klageverfahrens des BUND gegen den OTB ab (siehe hierzu Fallbeispiel im Text).

2) Sollten sich private Investoren finden, fallen die Kosten für die öffentliche Hand erheblich geringer aus.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Fallbeispiele

4 Zusammenfassung und Einordnung

Die Analyse der Gewerbeflächen- und Infrastrukturentwicklung im Land Bremen zeigt für den Beobachtungszeitraum 2007 – 2014 ein insgesamt positives Bild. In der Stadtgemeinde Bremen stieg die Nachfrage nach Gewerbeflächen in den letzten Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder deutlich an. Die Beschäftigungs- und Investitionseffekte konnten gegenüber den Vorjahren deutlich gesteigert werden.

In Bremerhaven gelang es seit 2007, mehr als 100 ha städtische Gewerbefläche zu vermarkten und im Kontext der Gewerbeflächenentwicklung mehr als 1.200 Arbeitsplätze zu schaffen. Die Arbeitslosenquote in der Seestadt sank seit 2005 von 23,7 % auf 14,7 % (2014)⁷⁴ (vgl. StaLa Bremen 2015). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Bremerhaven stieg in den letzten Jahren ebenfalls wieder deutlich an. Die Stadt hatte seit der Jahrtausendwende bis 2005 fast 12.000 Arbeitsplätze verloren und verfügte Mitte des Jahres 2005 nur noch über ca. 42.000 Arbeitsplätze. Seitdem konnte die Anzahl in der Seestadt erheblich gesteigert werden. Sie ging Ende des Jahres 2014 wieder auf 51.000 Stelle zu (vgl. StaLa Bremen 2016). Eine Kehrtwende des bis 2005 anhaltenden Abwärtstrends in Bremerhaven scheint somit vorerst erreicht. Insbesondere die Entwicklung der Offshore-Windenergieindustrie hatte erheblich zur Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung beigetragen.

Die Vermarktung von Gewerbeflächen lag in Bremerhaven in den Jahren zwischen 2007 und 2014 deutlich über dem langjährigen Durchschnitt (2000 – 2014). Lediglich 2011 und 2012 wurden wenige Flächen vermarktet. Im Jahr 2013 gelang es, bzgl. des induzierten Investitionsvolumens sowie der neu geschaffenen Arbeitsplätze die besten Werte seit 2007 zu erzielen. Ob dieser positive Trend fortgesetzt werden kann und wie sich die lokale Wirtschaft Bremerhavens und die Gewerbeflächenvermarktung in Zukunft entwickeln, bleibt aber zunächst abzuwarten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Krise in der Offshore-Windenergiebranche und den Entwicklungen rund um das Gewerbegebiet Luneplate mit der zurzeit (Stand Mai 2015) fragwürdigen Realisierung des OTB. Im Jahr 2014 gingen die Investitions- und Beschäftigungseffekte (neue Arbeitsplätze) – wie auch in der Stadtgemeinde Bremen – wieder zurück.

In der Seestadt Bremerhaven werden am nördlichen und südlichen Stadtrand weitere Flächen entwickelt. Dort liegen auch die größten Dispositionsreserven Bremerhavens. Kritisch ist hier die Knappheit von zusammenhängenden Gewerbeflächen innerhalb der Stadt zu sehen. Es bestehen dort kaum mehr Reserven, die entwickelt werden könnten und die bestehenden Gewerbegebiete sind weitestgehend vermarktet. Bisher scheint die BIS in Kooperation mit der Stadt Bremerhaven allerdings flexible Lösung für ansiedlungswillige Unternehmen gefunden zu haben.

Die exemplarische Betrachtung einzelner Gewerbegebiete und Infrastrukturprojekte in Bremen und Bremerhaven bestätigt größtenteils das gute Bild der Gewerbeflächenentwicklung und Arbeit der Wirtschaftsförderung in beiden Stadtgemeinden.

⁷⁴ Zuvor war die Arbeitslosenquote von 17,7 % (2001) bis zum Jahr 2005 um 7,9 Prozentpunkte angestiegen (vgl. StaLA Bremen 2014).

Beispiele aus Bremen

Die Airport-Stadt, das GVZ oder der Gewerbepark Hansalinie in der Stadtgemeinde Bremen sind Erfolgsmodelle, die nahezu vollständig vermarktet sind und sich wahrscheinlich auch in Zukunft gut entwickeln werden. Derzeit laufen weitere Erschließungsmaßnahmen im GVZ und in der Hansalinie. Notwendige Maßnahmen zur Erschließung wurden allerdings in der Hansalinie nicht proaktiv bzw. zu spät eingeleitet, sodass derzeit und bis zur Fertigstellung der Erschließung des ersten Bauabschnitts der 2. Baustufe (2016/2017) Unternehmen mit Bedarf nach größeren, zusammenhängenden Flächen abgewiesen werden müssen. Zudem bestehen im Stadtteil Hemelingen Konflikte zwischen Bürger-/Anwohnerinteressen in Hinblick auf eine Minimierung von Lärm und Sicherung des Umweltschutzes sowie den wirtschafts- und strukturpolitischen Erfordernissen der Wirtschaftspolitik und -förderung. Für die derzeit vollständig erschlossene und fast vollständig vermarktete Airport-Stadt gilt es, Erweiterungsflächen zu prüfen. Sie bestehen in Form einer kaum noch genutzten Kleingartenfläche. Langfristig wird die Airport-Stadt weiterhin mit einem Flächenmangel konfrontiert werden, gerade wenn Airbus am Standort Bremen weitere Zulieferer etablieren möchte.

Vorhaben wie der Science Park oder das BWK-Gelände hingegen stehen exemplarisch für Projekte der Gewerbeflächenentwicklung, die ihre Wirkung bisher (noch) nicht vollständig entfalten konnten. Auffällig ist eine geringere Dynamik im Bremer Norden im Vergleich zu denjenigen neu erschlossenen Gewerbegebieten, welche sich um sog. Kristallisationspunkte wie Mercedes, Universität Bremen oder Flughafen gebildet haben. Unsicherheiten in Bezug auf die Entwicklung, das Image des Stadtgebiets, Schwierigkeiten bei der Erschließung altindustrieller Bestandsflächen sowie die niedrigere Unternehmensdichte sind Gründe für die geringere Dynamik in Bremen-Nord.

Unklar ist, wie diesen wachsenden regionalen Disparitäten entgegengewirkt werden kann. Das Beispiel des Bremer Industrie-Parks, der vor allem durch mangelnde Alternativen in der Nähe einen Nachfragezuwachs erfahren hat, zeigt, dass es ein Ansatz sein könnte, in den Regionen mit unterdurchschnittlicher Nachfrage verstärkt Flächen zu erschließen und auszuweisen, während der Ausbau an anderen Standorten insgesamt etwas zurückgefahren wird. Die Risiken einer solchen Verfahrensweise stellen jedoch Ansiedlungs Nachteile gegenüber den benachbarten niedersächsischen Kommunen oder sogar Abwanderungen aufgrund eines Flächenmangels in den bevorzugten Gebieten dar. Vor diesem Hintergrund bleibt die strategische Steuerung einer regional ausgewogenen Gewerbeflächenentwicklung ausgesprochen schwierig.

Hinzu kommt, die Endlichkeit von Flächen gerade in innenstadtnahen Gebieten. Hier gibt es kaum noch Potenziale, die teilweise große Nachfrage von kleineren und mittleren Unternehmen wie beispielsweise Handwerkern zu bedienen. Diese sind dann im Falle von Verlagerungen auf Standorte am Stadtrand angewiesen. Eine weitere Herausforderung bildet die Konkurrenz zum Wohnungsbau. Die steigende Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum führt in vielen gerade innenstadtnahen Mischgebieten dazu, dass Wohnraum zulasten von Gewerbeflächen geschaffen wird. Ein Aspekt, der auch vor dem Hintergrund der „Wachsenden Stadt“ in Zukunft mehr Raum einnehmen wird. Wohnraum ist einerseits für private Investoren zumeist finanziell attraktiver, andererseits führen steigende Einwohnerzahlen aber auch zu höheren Einnahmen Bremens im Länderfinanzausgleich.

Die Clusterbildung und Profilierung der einzelnen Gewerbegebiete fällt auch im überregionalen Vergleich positiv auf und wirkt vor dem Hintergrund der Entwicklung der einzelnen Flächen (Hansalinie – Automotive; Airport-Stadt – Luft- und Raumfahrt; GVZ - Logistik) ebenfalls überwiegend erfolgreich. Fraglich bleibt jedoch die zukünftige Entwicklung des Science-Parks, wobei die private Entwicklung des Science-Centers durch die Residenz-Gruppe zunächst als positive Entwicklung

gesehen werden kann. Fraglich bleibt letztlich, ob durch die Änderung des Bauplanungsrechts noch eine überwiegende Nutzung mit dem Schwerpunkt FuE generiert werden kann.

Risiken der Gewerbeflächenentwicklung in Bremen bestehen nur wenige. Beispiele stellen die Begrenztheit von Flächen in stark nachgefragten Gebieten, die noch ausstehende Realisierung der Weserquerung der A281, die Konkurrenz von Gewerbe- und Wohnflächen in Mischgebieten sowie die Sicherstellung von Infrastrukturen in Gewerbegebieten. Hinzu kommen Konflikte zwischen strukturpolitischen Erfordernissen, begrenzten öffentlichen Mitteln, Anwohnerinteressen und Umweltaspekten, die z. T. die rechtzeitige Erschließung von Gewerbeflächen hemmen. Verschiedene Nutzungsinteressen und -pläne von Stadtraum müssen jedoch gesellschaftspolitisch abgestimmt werden; ein Prozess der Zeit in Anspruch nimmt.

Beispiele aus Bremerhaven

Die Entwicklung einzelner Gewerbe- und Infrastrukturentwicklungen in Bremerhaven scheint ebenfalls erfolgreich gewesen zu sein, wie die aktuellen Beschäftigungszahlen und die Entwicklung der Arbeitslosenquote zeigen.

Eine wesentliche Strategie des Landes Bremen und der Stadt Bremerhaven stellt die Realisierung großer Infrastrukturprojekte zur Förderung der für Bremerhaven bedeutsamen Hafenwirtschaft wie z. B. der Ausbau der Kaiserschleuse und der Bau des Hafentunnels dar. Die hohen Investitionssummen dieser Projekte sind allerdings auch eine massive Belastung des bremischen Landeshaushalts. Ein Erfolg dieser Projekte ist daher zwangsläufig notwendig.

Auch auf die Entwicklung des OTB trifft dies zu. Kritisch zu sehen ist die hohe finanzielle Belastung des Landes, die aus einer bisher gescheiterten Entwicklung des OTB durch private Investoren resultiert. Sollten die von Prognos berechneten Beschäftigungseffekte, die durch den Bau des OTB und der dadurch induzierten Gewerbeentwicklung auf der Luneplate ausgehen, zukünftig eintreffen, wäre aber auch diese eine erfolgreiche Investition des Landes Bremen, unabhängig davon, ob das Terminal von der Windenergiebranche oder anderen Branchen genutzt wird, für die Schwerlastverladung ein wesentlicher Faktor ist.

Mit dem bisherigen Ausbau der Offshore-Windenergiebranche schien Bremerhaven bis 2012 erfolgreich gewesen zu sein. Die ursprünglich bis zu 4.000 neu geschaffenen Arbeitsplätze konnten angesichts der Absatzkrise in der Windenergiebranche nicht gehalten werden. Dabei handelte es sich auch zum Teil um prekäre Arbeitsbedingungen. Trotzdem ist die Branche ein eindeutiger Motor des Strukturwandels in der Seestadt. Allerdings wirkten sich die bis Ende 2014 ausbleibenden Aufträge negativ auf die Branche aus, die nach starkem Wachstum deutliche Beschäftigungsverluste zu verzeichnen hatte.

Positiv zu bewerten ist die Entwicklung des lokalen Tourismus in Bremerhaven (Havenwelten). Die geschaffenen Infrastrukturen werden bisher adäquat ausgelastet. Neben den Beschäftigungseffekten, die von diesen ausgehen, können sie zudem zur Steigerung des Bremerhavener Images beitragen.

Insgesamt scheint auch die Gewerbeflächen- und Infrastrukturentwicklung in Bremerhaven von Erfolg gekennzeichnet zu sein.

5 Offene Fragestellungen und Diskussionspunkte

Im Rahmen dieses Arbeitsschrittes wurde die Gewerbeflächenentwicklung in Bremen und Bremerhaven im Untersuchungszeitraum 2007 bis 2014 betrachtet. Im Vordergrund stand die Analyse der Vermarktungskennzahlen, Dispositionsreserve, Investitions- und Beschäftigungseffekte und der Finanzierungsmechanismen sowie die Untersuchung ausgesuchter Fallbeispiele der Gewerbeflächenentwicklung. Vor diesem Hintergrund lassen sich verschiedene Problemstellungen und Herausforderungen in der bremischen Gewerbeflächenentwicklung herausfiltern, für die sich offene Fragestellungen, Ansatzpunkte zur Diskussion und Handlungsbedarfe formulieren lassen. Sie lassen sich grob gliedern in die vier Bereiche:

1. Informationsbereitstellung und -aufbereitung
2. Erfolgsmessung
3. Rolle Privater Akteure in der Erschließung von Gewerbeflächen
4. Interkommunale / regionale Kooperation.

5.1 Informationsbereitstellung und –aufbereitung

In den Recherchen für dieses Arbeitspapier zeigte sich, dass öffentliche Unterlagen v. a. aus den Jahren vor 2009 wie z. B. Controlling-Berichte, Sondervermögensberichte etc. teilweise nicht frei verfügbar waren und erst in langwierigen Verfahren bei den zuständigen Behörden angefragt werden mussten. Auch Vorlagen, die in den Deputationen erst kurzfristig als Tischvorlagen erscheinen, fehlen oft in der Online-Dokumentation. Eine schnelle Zugänglichkeit zu Kennzahlen ist somit nicht vollständig möglich. Zum anderen ist die Nachvollziehbarkeit nicht durchweg gegeben. Eine einheitliche Darstellungsform z. B. zwischen Bremen und Bremerhaven existiert nicht. Stattdessen liegt eine Vielzahl an Einzelunterlagen vor, die für den Leser nur mit enormem Aufwand nachvollziehbar sind. Zudem zeigen sich verstärkt Plausibilitätsprobleme zwischen verschiedenen Vorlagen.

Aus diesem Grund plädieren wir für eine bessere „Zugriffsgerechtigkeit“ auf vorliegende Daten und Informationen. Die Barrieren sollten dabei möglichst gering gehalten werden. Entsprechend einfach und transparent aufbereitete Unterlagen könnten sich zudem an Zielgruppen wie Unternehmen und verstärkt auch Bürger, Anwohner, Beiräte und die Fachverwaltungen anderer Ressorts richten, welche sich mit Daten der Gewerbeflächenentwicklung zunehmend auseinandersetzen.

Dazu bedarf es Basisinformationen durch Orientierungshilfen in Form von Downloads und Links, welche durch weiterführende Informationen, Erläuterungen, Hinweise, Beispiele, Projekte ergänzt werden. Durch eine solche umfassende, zugleich aber auch komprimierte und verständliche Form der Informationsvermittlung wäre in den meisten Fällen eine weitere Recherche seitens der Nutzer nicht mehr erforderlich. Ein solches System muss selbst erklärend sein. Das heißt, die Recherche ist auch für den ungeübten User einfach durchzuführen. Der Informationsbedarf muss für alle Nutzer – mit geringer bis hoher Ausgangskompetenz – mit wenigen Schritten zufriedenstellend lösbar sein (Benutzerfreundlichkeit/„Usability“). Anwendung können solche aussagekräftigen Informations- und Analysesysteme als Abwägungsgrundlage im Vorfeld von Meinungsbildung und Entscheidungsprozessen finden. Einzelaspekte dabei wären:

Bereitstellung Basisinformation – Zugänglichkeit

Eine erste Empfehlung an die Akteure der Gewerbeflächenentwicklung im Land Bremen bezieht sich auf die Schaffung an mehr Transparenz und an einer verbesserten Zugänglichkeit. Konkret bedeutet dies, Dokumente wie z. B. die Controlling-Berichte der WFB und der BIS chronologisch auf den Webseiten der jeweiligen Wirtschaftsförderungsgesellschaften zum Download bereitzustellen. Ein Musterbeispiel hierfür ist die BAB, die ihre Geschäftsberichte seit dem Jahr 2008 auf der Webseite der Bank anbietet. Ein weiterer Schritt in diesem Bereich stellt die zentrale Sammlung und Bereitstellung von Unterlagen dar, die Entwicklungsprozesse in einzelnen Gewerbegebieten dokumentieren und über den aktuellen Sachstand und zukünftige Planungen informieren. Ein Beispiel wäre auch hier die Bereitstellung von Deputationsunterlagen auf der Webseite des SWAH. Diese sollten chronologisch geordnet im Informationsbereich zu den spezifischen Gewerbegebieten zum Download angeboten werden. Dieser Schritt würde einerseits einen geringen Mehraufwand erfordern und andererseits wichtige Informationen zur gewerblichen Flächenentwicklung u. a. für Beiratspolitiker/-innen zugänglich machen, ohne dass diese einen immensen Rechercheaufwand betreiben müssen, wenn sie sich informieren wollen. Auch die Sondervermögensstruktur ist mittlerweile so kompliziert, dass sie für Außenstehende kaum mehr nachvollziehbar ist.

Monitoring

Neben einer besseren Verfügbarkeit von Unterlagen kann der Aufbau eines „simplen“ Monitorings zum Ziel sowohl zu mehr Transparenz in Entscheidungsprozessen beitragen (vgl. Teil B, Kap. 5.7). Vorstellbar wären hier die Aufbereitung wesentlicher Kennzahlen wie z. B. den Vermarktungszahlen und -prognosen, den Investitions- und Beschäftigungseffekten sowie der Entwicklung der Dispositionsreserve im zeitlichen Querschnitt (ggf. auch grafisch). Zudem sollte die Dispositionsreserve dezidiert aufgeschlüsselt und ggf. nach Größenklassen unterteilt werden, um Restflächen oder nicht marktfähige Restbestände erkennbar zu machen, damit dies im Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung berücksichtigt werden kann. Diese Daten könnten dann noch qualitativ unterfüttert werden, z. B. durch einen jährlichen Kurzbericht zur Situation und den aktuellen Entwicklungen. Wichtig erscheint dabei die Integration des Monitoring-Systems in die täglichen Arbeitsroutinen, sodass die Ergebnisse einfach und ohne zusätzlichen Rechercheaufwand reproduzierbar sind.

Ansprache von Politik /Bürgern (Qualifizierung)

Mithilfe eines Monitorings wäre es besser möglich, Bürger/-innen, Beiratspolitiker/-innen, aber auch andere Fachverwaltungen zum Thema Gewerbeflächenentwicklung anzusprechen und diese Informationen in die Stadtteilplanungskonferenzen einfließen zu lassen. Das Beispiel der Hansalinie hat aufgezeigt, dass die Initiierung der Erschließung der zweiten Baustufe rückblickend schon hätte 2008 erfolgen müssen, um die dortige Nachfrage auch heute vollständig bedienen zu können. Seitens der Wirtschaftsförderung war der Bedarf weiterer Flächen dort abzusehen. Die bremische Politik bewilligte damals – verunsichert durch die Wirtschafts- und Finanzkrise – jedoch keine Mittel für die Erschließung weiterer Flächen in der Hansalinie. Dies führte zu einer erheblichen Verzögerung der Erschließungsarbeiten und einigen Absagen an ansiedlungswillige Unternehmen. Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang stellt Aushandlungsprozesse mit der lokalen Bevölkerung über Ortsbeiräte dar, wenn es wie in Hemelingen zu Konflikten beim Ausbau von Gewerbeflächen kommt. Um sowohl eine frühzeitige Erschließung von stark nachgefragten Flächen zu gewährleisten als auch Interessenkonflikte zwischen Wirtschaftsförderung und lokaler Bevölkerung/Politik zu vermeiden, sind Informationen und damit einhergehende Qualifizierungen entsprechende Mittel. Lokalpolitiker/-innen sind somit auch Adressat der Wirtschaftsförderung.

Offen bleibt in diesem Zusammenhang jedoch, welche Wirkungen eine Qualifizierung von Beiräten zeigen würde. Das SWAH sowie die WFB gehen davon aus, dass die gewünschten Effekte nicht eintreten. Zum einen fehle es den ehrenamtlichen Beiräten an Zeit und betriebswirtschaftlichen Qualifikationen, um die ihnen zur Verfügung gestellten komplexen Informationen und Daten ausreichend zu verarbeiten (Experteninterview SWAH 2015). Zum anderen sei davon auszugehen, dass die Ortpolitiker/-innen vordergründig ihrem Stadt- bzw. Ortsteil verpflichtet sind und im Falle eines Aushandlungsprozesses stärker Anwohnerinteressen als gesamtstädtische Interessen vertreten (Experteninterview WFB 2015). Viele Diskussionen würden nicht auf Basis von Sachargumenten, sondern emotional geführt und Entscheidungen emotional getroffen. Eine Bewertung von Planungsvorhaben im gesamtstädtischen Zusammenhang und eine daraus resultierende Meinungsbildung, die einen Mehrwert für die Arbeit der Wirtschaftspolitik und -förderung darstellt, halten sowohl die WFB als auch das SWAH für unwahrscheinlich. Die Qualifizierung von Beiräten und Politikern sei zwar wünschenswert, aber letztlich wahrscheinlich größtenteils unwirksam (Experteninterview SWAH, WFB 2015). Die Akteure der Wirtschaftspolitik und -förderung sehen hier folglich zwar die Möglichkeit zu informieren, allerdings gehen sie davon aus, dass das Not-in-my-backyard-Prinzip stets bei der Meinungsbildung überwiegt. Trotz dieser Einschränkung wäre eine Qualifizierung von Politikern sowie Beiräten wünschenswert. Hier bleibt letztlich der Aufwand abzuwägen.

5.2 Erfolgsmessung in der Gewerbeflächenentwicklung

Die Diskussion um eine adäquate Erfolgsmessung in der Gewerbeflächenentwicklung in Bremen weist auf den Bedarf an einer kritischen Überprüfung und Weiterentwicklung. Die Erfolgsmessung sollte sich nicht zu stark auf die Investitions- und Beschäftigungseffekte bzw. Vermarktungskennzahlen fokussieren. Zwar stehen diese verstärkt im öffentlichen Interesse, sind aber nur bedingt als Indikator für die gewerbliche Flächenentwicklung geeignet (vgl. Teil D): Erstens fehlen häufig Zielvorstellungen, an denen die Zahlen gemessen werden könnten. Zweitens ist die Messung einzelner Indikatoren wie z. B. gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze nicht standardisiert und wird in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt. Eine Vergleichbarkeit und Einordnung der Effekte ist somit nicht möglich. Drittens fehlen den Angaben häufig qualitative Aspekte. Ferner lassen sich aufgrund eines nicht nachweisbaren kausalen Zusammenhangs zwischen der Arbeit der Wirtschaftsförderung und realisierten Ansiedlungen keine sicheren Informationen über die Wirtschaftspolitik bzw. die Wirtschaftsförderung ableiten.

Gegenüber der Öffentlichkeit, aber insbesondere auf fachlicher Ebene sollten daher auch andere Methoden zur Erfolgsmessung der Gewerbeflächenentwicklung herangezogen werden. Hierzu gibt das im Rahmen dieses Vorhabens erstellte Teil D verschiedene Anregungen. Ein Beispiel wäre hier die Messung der Kundenzufriedenheit durch Befragungen. Problematisch wird hier aus allerdings der Aufwand für die Unternehmer gesehen. Bereits durchgeführte Befragungen seitens des Wirtschaftsressorts hätten diesbezüglich zu negativen Erfahrungen geführt. Man würde die Unternehmen dadurch überfordern. Selbst die Nachfrage zur Kontrolle der Investitions- und Beschäftigungseffekte nach einer Fünfjahresfrist sei oftmals schwierig.

5.3 Prüfung der Rolle Privater bei der Erschließung von Gewerbeflächen

Hinsichtlich der zukünftigen Rolle privater Akteure bei der Erschließung von Gewerbeflächen konnte in unseren Analysen eine Kontroverse aufgezeigt werden, die zukünftig einer Klärung bedarf. Laut GEP 2020 ist die verstärkte Einbindung von Drittmitteln und privater Investitionen in die zukünftige Gewerbeentwicklung u. a. vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltslage eine notwendige Herausforderung der regionalen Wirtschaftspolitik für die kommenden Jahre. Infolge des Sanierungspfads des Bremisches Haushalts sind die Eckwerte für Investitionen degressiv ausgestaltet, sodass für die öffentliche Erschließung von Gewerbeflächen weniger Mittel bereitstehen. Das habe zur Folge, dass die Abhängigkeit von privatem Kapital steige. Aus Sicht des Wirtschaftsressorts sei daher die Gewinnung privater Investoren in Anbetracht der bremischen Finanzsituation zwingend erforderlich.

Eine vollständige Erschließung von Gewerbeflächen durch private Akteure wird jedoch in der Bremer Wirtschaftsförderung kontrovers bewertet. Gefahren werden darin gesehen, dass damit Handlungskompetenzen verloren gingen und dass private Investoren die Gewerbeflächenpreise weniger attraktiv gestalteten als die öffentliche Hand. Zudem gebe es in anderen Regionen kaum positive Erfahrungen mit diesem Instrument. Es bedarf daher einer kritischen Klärung, welche Rolle private Akteure zukünftig bei der Gewerbeflächenerschließung einnehmen sollen.

Eine Lösung kann in einer differenzierteren Betrachtung bestehen. So könnte die öffentliche Hand die Erschließung und Vermarktung in den wesentlichen Entwicklungsgebieten (GVZ, Hansalinie, Bremer Industrie-Park) selbst übernehmen. In kleineren Gebieten, in denen eine Nachverdichtung im Zentrum der Aktivitäten steht und in Segmenten mit höheren Marktpreisen könnten Tandems aus der kommunalen Wirtschaftsförderung und privaten Projektentwicklern gebildet werden. Beispiele stellen die Lloydgarage und das Gelände der früheren Wilhelm-Kaisen-Kaserne in Lesum dar. Wichtig dabei ist, dass die öffentliche Hand die privaten Investoren bei der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Flächenentwicklung gezielt unterstützt. Die Realisierung, Erschließung und Vermarktung übernehmen dann die Investoren. Die Aufgaben von Wirtschaftsförderung wären in diesem Zusammenhang neu zu überdenken. Sie wären dann stärker auf Vermittlung, Management und Koordinierung verschiedener Akteure ausgerichtet. Problematisch in diesem Zusammenhang ist aber, dass sich solche Aktivitäten nicht in den bisherigen Erfolgskriterien niederschlagen, da Vermarktungen, Investitionen und Arbeitsplatzschaffungen dann auf privaten Grundstücken erfolgen und nicht der kommunalen Wirtschaftsförderung zugerechnet werden.

5.4 Interkommunale Kooperation, Bundeskoordination der Hafenwirtschaft

Kommunale Wirtschaftsförderungen stehen untereinander in einem starken Wettbewerb um Unternehmen und Arbeitsplätze. Um in diesem Wettbewerb Fehlinvestitionen, Überkapazitäten und gegenseitige Abwerbemaßnahmen zu vermeiden, stellt die interkommunale Kooperation in der Wirtschaftsförderung ein wichtiges kommunales Handlungsfeld dar. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die fiskalischen Rahmenbedingungen der Steuerpolitik wenige Anreize für beispielsweise gemeinsame Flächenentwicklungen mit dem Umland geben. Eine Überarbeitung des Länderfinanzausgleichs wäre an dieser Stelle aus Sicht von Bremen wünschenswert.

Dennoch zeigt der Vergleich von Bremen mit Bremerhaven Potenziale der interkommunalen Kooperation für die Stadt Bremen auf. In der Seestadt haben die Wirtschaftsförderer mit den umliegenden Gemeinden einen Kodex verabschiedet, der u. a. ein Nicht-Abwerbeabkommen vorsieht. Auch finden gemeinsame Abstimmungsprozesse und Veranstaltungen statt. Im Gegensatz dazu wirkt das Verhältnis der Stadtgemeinde Bremen mit den Umlandregionen stärker auf Konkurrenz und Wettbewerb ausgerichtet. Ein gemeinsames Regionalforum als regelmäßige Austauschplattform existiert nicht. Im Rahmen des Arbeitskreises Wirtschaftsförderung der Metropolregion finde jedoch ein Austausch der verschiedenen

Wirtschaftsförderer statt. Auch würden die Cluster und thematischen Schwerpunkte grundsätzlich regional gedacht. Die Lage der Autobahnen 1 und 27 befördert aber einen starken Wettbewerb, da sie eine Ansiedlung auf beiden Seiten (Bremen und Niedersachsen) grundsätzlich ermöglicht. Sinnvoll erscheint es, analog zu Bremerhaven auch in Bremen einen stärkeren Dialog der Wirtschaftsförderer zwischen Bremen und den umliegenden Kreisen und Gemeinden anzustreben. Gemeinsames Ziel könnte eine bessere bundesweite Sichtbarkeit der Region Bremen und deren wirtschaftsstruktureller Stärken sein. So könnten Veranstaltungen zu übergreifenden Fragenstellungen gemeinsam vorbereitet und durchgeführt werden. Hierfür können bestehende Abstimmungsforen und kommunale Kooperationsformen wie der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen sowie die Metropolregion Bremen/Oldenburg genutzt werden.

Ferner zeigt sich, dass derzeit zahlreiche Kommunen in Norddeutschland ihre Hafenskapazitäten im Kontext des Offshore-Windenergieausbaus erweitern. Auch erhalten Unternehmen teilweise enorme Anschubfinanzierungen. Bundesländer wie Bremen wenden hierbei vielfach dreistellige Millionenbeträge auf, in der Hoffnung, zukünftig mehr Arbeitsplätze im maritimen Sektor schaffen zu können. Die anhaltende Krise der Offshore-Industrie zeigt, dass dieses Wettbewerbsregime mittel- bis langfristig aber auch „Verlierer“ erzeugen wird, deren enormen Investitionen sich nicht rentieren werden (siehe Insolvenzantrag des Offshore-Zulieferers Nordseewerke in Emden am 29.05.2015). Es bräuchte daher eine stärkere Koordination der Hafenwirtschaft durch das Bundeswirtschaftsministerium, um zu verhindern, dass die Hafenstädte in der Summe eine Überkapazität an Infrastrukturen schaffen, die letztendlich zu einem ruinösen Wettbewerb führen.

6 Literaturverzeichnis

- Agentur für Struktur- und Personalentwicklung (2014): (Die Offshore-) Windenergieindustrie in Bremen und Bremerhaven. Branchenstudie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2013): Drucksache 18/1051 vom 10.09.2013. Mitteilung des Senats vom 10. September 2013. Kriterien „guter Arbeit“ in die Wirtschaftsförderung integrieren. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2010): Drucksache 17 /1379; 17. Wahlperiode; Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 16. Juni 2010; Entwicklungsperspektiven des Bremer Industrie-Parks. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2008): Drucksache 17/451: Mitteilung des Senats vom 17. Juni 2008: Güterverkehrszentrum (GVZ) stärken und weiterentwickeln. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2007): Drucksache 16 /1308: Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 23. Januar 2007: Flächenbilanz im Güterverkehrszentrum. Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2004): Drucksache 16 / 112 S; 16. Wahlperiode; Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 27. April 2004; Entwicklung des Gewerbeparks Hansa-Linie; Bremen.
- Brandt, Patricia (2013): Ultimatum für das Science Center. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 27.06.2013. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Ultimatum-fuer-das-Science-Center-_arid,602904.html [Zugriff 23.08.2014]
- Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) (2016): Pressemeldung. Betreiber für Offshore Terminal steht fest. Text abrufbar unter: <http://www.bis-bremerhaven.de/betreiber-fur-offshore-terminal-steht-fest.93357.html> [Zugriff 23.05.2016].
- BIS (2015): Pressemeldung. Siemens-Ansiedlung. Text abrufbar unter: <http://www.bis-bremerhaven.de/news/archiv/siemens-ansiedlung.91177.html> [Zugriff 23.05.2016].
- BIS (2013): Pressemeldung: Hafentunnel unverzichtbarer Eckpfeiler der Hafeninfrastruktur. Text abrufbar unter: <http://www.bis-bremerhaven.de/news/archiv/hafentunnel-unverzichtbarer-eckpfeiler-der-hafeninfrastruktur.80948.html> [Zugriff 07.10.2014]
- BIS (2011): Pressemeldung: Rückenwind für Offshore Terminal –Prognos –Studie belegt regionalwirtschaftliche Bedeutung. Text abrufbar unter: <http://www.bis-bremerhaven.de/news/archiv/ruckenwind-fur-offshore-terminal-prognos-studie-belegt-regionalwirtschaftliche-bedeutung.59813.html> [Zugriff 06.10.2014]
- BIS (2010): Pressemeldung: Luneplate wird Bremerhavener Stadtgebiet. Text abrufbar unter: <http://www.bis-bremerhaven.de/news/archiv/luneplate-wird-bremerhavener-stadtgebiet.59834.html> [Zugriff 06.10.2014]
- BIS (2008): Pressemeldung: Weserwind kommt nach Bremerhaven. Text abrufbar unter: <http://www.bis-bremerhaven.de/news/archiv/weserwind-kommt-nach-bremerhaven.59893.html> [Zugriff 06.10.2014]
- bremenports (2008): Hafenbau in Bremerhaven; Neubau der Kaiserschleuse; Bremerhaven.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) (2014): Schriftliche Mitteilung/Sonderauswertung vom 11.04.2014 zur Statistik der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"- gewerbliche Wirtschaft und wirtschaftsnahe Infrastruktur - Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand ab dem 3. Oktober 1990; Bewilligungsbescheide von 2007 bis 2013; Eschborn.

- Faltermann, Pascal (2016): Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie. Bremens größter Sandkasten. Text abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadtreport_artikel,-Bremens-groesster-Sandkasten-_arid,1380120.html [Zugriff 24.05.2016].
- Geßner, Simone (SWAH) (2011): Entwicklung und Erschließung des Gewerbeparks Hansalinie (Präsentation); Bremen.
- Handelskammer Bremen (2009): Bestnoten für die Airport-Stadt. in: Wirtschaft in Bremen 2.2009, S. 28.
- Hinrichs, Jürgen (2016): Gericht stoppt Offshore-Terminal in Bremerhaven. Text abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-politik-wirtschaft_artikel,-Gericht-stoppt-Offshore-Terminal-in-Bremerhaven-_arid,1379282.html [Zugriff 23.05.2016].
- Jaklin, Philipp (2016): Kommentar: Ohrfeige für den Senat. Text abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-politik-wirtschaft_artikel,-Kommentar-Ohrfeige-fuer-den-Senat-_arid,1379363.html [Zugriff 23.05.2016].
- Klay, Alexander (2012): Piepenbrock zieht nach Bremen. in: Weser-Kurier, Ausgabe vom 22.06.2012. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen/wirtschaft2_artikel,-Piepenbrock-zieht-nach-Bremen-_arid,40538.html
- Kölling, Volker (2015): „Unsere Mitarbeiter sind unser Kapital“ Schiffszubehör-Großhändler Bukh bleibt in Bremen/ 2,2 Millionen-Euro-Investition in neuen Standort. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 06. März 2015.
- Kühling, Dirk (2012): Ergebnisse und Empfehlungen für die Bürgermeisterrunde. Präsentation in der 2. Sitzung des Rathaus AK vom 17.01.2012. (unveröffentlicht).
- Lehmann-Grube; Ulrich; Pfähler; Wilhelm (1998) Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb: Theorie und praktische Evidenz, In: Wirtschaftsdienst Nr.78 (Ausgabe 1); S. 55-64.
- Magistrat der Stadt Bremerhaven; BIS (2013): Hafenanbindung A27; Anbindung des Überseehafengebietes in Bremerhaven an die A27; Planungsstand und weiteres Vorgehen; Bremerhaven.
- Pfennig Logistics (2015): pfennig logistics eröffnet in Bremen neues Versorgungszentrum für die Automobilindustrie. Text abrufbar unter: <http://www.presseportal.de/pm/118684/3161189> [Zugriff 23.05.2016].
- Prognos (2012a): Aktualisierung Bedarfs- und Potenzialanalyse OTB; Aktualisierung der Bedarfsanalyse 2009 (LSA) und der Potenzialanalyse 2011 (Prognos); Bremen, Bremerhaven.
- Prognos (2012b): Management Summary Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Erweiterung des Gewerbeparks Hansalinie Bremen; Bremen.
- Rixmann, Solveig (2012): Beirat lehnt Gewerbe-Entwicklungsprogramm 2020 ab. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 15.10.2012. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Beirat-lehnt-Gewerbe-Entwicklungsprogramm-2020-ab-_arid,396389.html [Zugriff 26.08.2014]
- Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen (2013): Sonderbericht nach § 99 LHO; Mehrkosten und Nachtragsaufträge beim Bau der Kaiserschleuse im stadtbremischen Überseehafengebiet in Bremerhaven – Stadt. Bremen.
- Salot, Marion (2017): Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung in Bremerhaven. in: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen. Bremen.

- Schulze, Ina (2014) Gewerbegebiet in der Marsch soll wachsen. Hemlinger betrachten Entwicklung skeptisch. In: Stadtteil-Kurier, Ausgabe vom 13. November 2014.
- Statistisches Landesamt Bremen (StaLa) (2015): Bremen Infosystem.
- SUBV (2016): Deputationsvorlage für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 03.12.2015. 1. Änderung des Bebauungsplans 1299 „Science Park“ für ein Gebiet in Bremen-Vegesack zwischen Steingutstraße, Friedhof Groh, Jacobs University Bremen, Bruno-Bürgel-Straße. Bearbeitungsstand 23.11.2015 (Bericht der Deputation).
- SUBV (2015): Deputationsvorlage für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 03.12.2015. 1. Änderung des Bebauungsplans 1299 „Science Park“ für ein Gebiet in Bremen-Vegesack zwischen Steingutstraße, Friedhof Groh, Jacobs University Bremen, Bruno-Bürgel-Straße. (Planfeststellungsbeschluss, beschleunigtes Verfahren gemäß § 13a BauGB, öffentliche Auslegung). Bearbeitungsstand 23.11.2015.
- SUBV (2006): Pressemitteilung vom 06.07.2006: Weichen für Science Park gestellt; Bremen.
- SWAH (2015): Vorlage Nr. 18/713-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie in ihrer Funktion als Sondervermögensausschuss für das Sonstige Sondervermögen Gewerbeflächen der Stadtgemeinde Bremen (Stadt) am 04.03.2015. Bremen.
- SWAH (2014a): Vorlage Nr. 18/622-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 22. Oktober 2014: Realisierung der baulichen Infrastruktur des Forschungs- und Technologiezentrums EcoMat. Bremen.
- SWAH (2014b): Vorlage Nr. 18/592 L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 30.07.2014; Sachstandsbericht Science Center / Science Park; Bremen.
- SWAH (2014c): Vorlage Nr. 18/593-L für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 30.07.2014: Güterverkehrszentrum (GVZ) Bremen Erschließung des Bereichs des Bebauungsplans 2153 – 1. Bauabschnitt Sachstand. Bremen.
- SWAH (2014d): Vorlage Nr. 18 / 582 -L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 30. Juli 2014. Investitionsförderung im Land Bremen Fortschreibung des Landesinvestitionsförderprogramms (LIP 2011) zum Landesinvestitionsförderprogramm (LIP 2014)
- SWAH (2014e): Verzeichnis der Begünstigten des Bremer EFRE-Programms 2007-2013 (Stand 31.12.2014); Bremen.
- SWAH (2014f): EFRE - Begünstigtenverzeichnis (Stand 01.01.2007-30.06.2014) Schriftlicher Mitteilung vom 11.07.2014. Bremen.
- SWAH (2014g): Strukturkonzept Land Bremen 2020. – Wirtschaftlicher Erfolg und gesellschaftliche Verantwortung für Bremen -. Konzept für eine ressortübergreifende Strukturpolitik des Landes Bremen mit der Perspektive 2020. (Entwurf 06.02.2014); Bremen.
- SWAH (2013a): Vorlage Nr. 18/474-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27.11.2013; Sachstandsbericht Science Center / Science Park; Bremen.
- SWAH (2013b): Vorlage Nr. 18/461-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie in ihrer Funktion als Sondervermögensausschuss für das Sonstige Sondervermögen Gewerbeflächen am 27. November 2013; Gewerbeflächenfonds / Sonstiges Sondervermögen Gewerbeflächen Gewerbepark Hansalinie – 2. Baustufe der Erweiterung Erschließungskosten 1. Bauabschnitt; Bremen.

- SWAH (2013c): Vorlage Nr. 18/376-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 26. Juni 2013: EFRE-Programm Land Bremen 2007 – 2013, Technologiefonds, Qualitätssicherung in der CFK-Fertigung als Kickoff-Projekt für EcoMaT. Bremen.
- SWAH (2012a): Vorlage Nr. 18/231-S für die Sitzung der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 28.11.2012; Entwicklungs- und Vermarktungskonzeption Bremer Industrie-Park; Bremen.
- SWAH (2012b): Vorlage Nr. 18/290 L/S für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 28. November 2012: EFRE-Programm 2007-2013, Gewerbegebiet Bremer Wollkämmerei, Erschließung 2. Bauabschnitt. Bremen.
- SWAH (2012c): Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung: Integrierte Landesstrategie zur Entwicklung der Innovationscluster Luft- und Raumfahrt, Windenergie und Maritime Wirtschaft/Logistik. Bremen.
- SWAH (2012d): Vorlage Nr. 18/177 (S): Tagesordnungspunkt Bebauungsplan 2153 für ein Gebiet in Bremen-Niedervieland zwischen Senator-Apelt-Straße (einschließlich), Vorfluter, Senator-Blase-Straße und der Baggergutdeponie. Bremen.
- SWAH (2012e): Vorlage Nr. 18/229-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen in ihrer Funktion als Sondervermögensausschuss am 26. September 2012. Bremen.
- SWAH (2012f): Vorlage Nr. 18/228-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 26. September 2012; Gewerbeflächenfonds GewerbePark Hansalinie – Erweiterung 2. Baustufe Planungskosten; Bremen.
- SWAH (2012g): Vorlage Nr. 18/051-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 18. Juli 2012; Gewerbliche Flächenentwicklung in der Stadt Bremen; Evaluierungsbericht - Grundlage für das Gewerbeentwicklungsprogramm 2020; Bremen.
- SWAH (2012h): Gewerbeentwicklungsprogramm der Stadt Bremen 2020. Ein Beitrag zum Strukturkonzept Land Bremen 2015. Bremen.
- SWAH (2012i): Vorlage Nr. 18/171-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27. Juni 2012; Planungskosten zur Realisierung der baulichen Infrastruktur des EcoMaT - Center for Eco-efficient Materials & Technologies; Bremen.
- SWAH (2012j): Vorlage für die Sitzung des Senats am 26.06.2012 Gemeinsame Sitzung des Senats der Freien Hansestadt Bremen und des Magistrats der Stadt Bremerhaven am 03.07.2012. Ausbau Bremerhavens zu einem Zentrum der Offshore Windenergie Branche. Weitere verkehrliche Erschließung des südlichen Fischereihafens sowie Hinterlandanbindung des geplanten Offshore-Terminals- Bremerhaven. Bremen.
- SWAH (2010): Pressemitteilung: Erster Spatenstich im Science Park; In Bremen-Nord entsteht ein neuer Technologiepark. Bremen.
- SWAH (2010): Pressemeldung vom 31.08.2010 Erster Spatenstich im Science Park. In Bremen-Nord entsteht ein neuer Technologiepark. Text abrufbar unter: <http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.34274.de> [Zugriff 23.09.2014]
- SWH (2010a): Strukturkonzept Land Bremen 2015 – Zwischenbilanz 2010 der wirtschafts- und hafenpolitischen Aktivitäten. Bremen.
- SWH (2010b): Vorlage für die Sitzung des Senats am 23.03.2010; Science Park in Bremen-Grohn; Sachstandsbericht; Bremen.

- SWH (2010c): Masterplan Industrie Bremen: Ein Beitrag zum Strukturkonzept 2015. Bremen.
- SWH (2009): Vorlage Nr. 17/274-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 09. Dezember 2009: Sachstandsbericht zur Entwicklung des Standortes der Bremer Wollkämmerei (BWK). Bremen.
- SWH (2009): Vorlage Nr. 17/233-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 16.09.2009 Gesetz zum Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen über die gemeinsame Änderung der Landesgrenze im Bereich der Großen Luneplate; Bremen.
- SWH (2008a): Vorlage 17/094-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 24. September 2008 Wirtschafts- und Beschäftigungsinitiative Bremerhaven Masterplan Fischereihafen. Bremen.
- SWH (2008b): Vorlage 17/049-S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 27.08.2008; Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen in der Stadt Bremen (IFP 2010); Evaluierungsbericht 2005 – 2007; Bremen.
- SWH (2008c): Strukturkonzept Land Bremen 2015. Bremen.
- SWH (2007): Operationelles Programm EFRE Bremen 2007 – 2013. Bremen.
- Senator für Wirtschaft und Häfen (SWH); Senator für Bau, Umwelt und Verkehr (SUBV) (2006): Wohnen und Arbeiten in Bremen-Nord. Zukunft einer Region, Bremen.
- Theiner, Jürgen (2015a): M-Projekt baut Arkadenhäuser aus. In: Weser-Kurier, Ausgabe Nord vom 21.01.2015.
- Theiner, Jürgen (2015b): Ansiedlung in Bremen-Nord. Deputation bewilligt Erschließung. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 07.03.2015.
- Theiner, Jürgen (2014a): Politik hofft auf raschen Start des Science Parks. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 31.07.2014. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Politik-hofft-auf-raschen-Start-des-Science-Parks-_arid,910835.html [Zugriff 23.08.2014]
- Theiner, Jürgen (2014b): Specht baut Science Center. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 03.12.2014. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Specht-baut-Science-Center-_arid,1004408.html [Zugriff 17.01.2015]
- Theiner, Jürgen (2013): Neue Jobs auf dem BWK-Gelände. in: Weser-Kurier, Ausgabe Nord vom 12.07.2013. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen/stadtteile_artikel,-Neue-Jobs-auf-dem-BWK-Gelaende-_arid,613730.html [Zugriff 25.08.2014]
- Theiner, Jürgen (2012a): Unternehmen entdecken den Industrie-Park. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 04.06.2012. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Unternehmen-entdecken-den-Industrie-Park-_arid,134793.html [Zugriff 27.08.2014]
- Theiner, Jürgen (2012b): Science Center: Still ruht der See. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 19.03.2012. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen_artikel,-Science-Center-Still-ruht-der-See-_arid,111787.html [Zugriff am 23.08.2014]
- Windenergie Agentur (WAB) (2016): 30 Jahre nach Tschernobyl: EEG-Novelle entscheidet über Gelingen der Energiewende. Text abrufbar unter: http://www.wab.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1065&Itemid=101&lang=de [Zugriff 23.05.2016].

- Weser Kurier (2016): OTB kostet in jedem Fall Geld. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 23.05.2016. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-politik-wirtschaft_artikel,-OTB-kostet-in-jedem-Fall-Geld-_arid,1381170.html [Zugriff 23.05.2016].
- Weser Kurier (2014): http://www.weser-kurier.de/startseite_artikel,-Zahlen-und-Daten-zur-A-281-_arid,820191.html [Zugriff 26.08.2014]
- Weser Kurier (2012): SPD wartet auf Science-Park. In: Weser-Kurier, Ausgabe vom 10.07.2012. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/region/die-norddeutsche_artikel,-SPD-wartet-auf-Science-Park-_arid,49599.html [Zugriff 23.08.2014]
- WFB (2014a): Branchen katalog Windindustrie Land Bremen; Bremen.
- WFB (2014b): Flyer Gewerbepark-Hansalinie; Bremen.
- WFB (2014c): Schriftliche Mitteilung des SWAH bzw. der WFB vom 10.12.2014: Gewerbeflächenentwicklung in der Stadtgemeinde Bremen (nach GEP), Stand 30.09.2014, (unveröffentlicht).
- WFB (2014d): Pressemitteilung vom 13.10.2014. Erschließung der Airport-Stadt Bremen Nach 20 Jahren abgeschlossen. Text abrufbar unter: [http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv\[id\]=307851](http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv[id]=307851) [Zugriff 26.08.2014]
- WFB (2014e) Pressemitteilung vom 23.08.2011: Im Gewerbepark Hansalinie ist viel Bewegung. Text abrufbar unter: [http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv\[id\]=255027](http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-news-detail?sv[id]=255027) [Zugriff 26.08.2014]
- WFB (2013): Zahlen, Daten und Fakten zum BWK-Gelände. Bremen.
- WFB (2012): Flyer Airport-Stadt; Bremen.
- WFB (2011): Pressemitteilung der WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH: Im Gewerbepark Hansalinie ist viel Bewegung; 20.000 Quadratmeter Fläche verkauft; Bremen.
- Wörmke, Sylvia (2014): Bremen plant BWK-Zentrum. in: Weser-Kurier, Ausgabe Nord vom 29.03.2014. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/bremen/stadtteile/bremen-nord_artikel,-Bremen-plant-BWK-Zentrum-_arid,815958.html [Zugriff 25.08.2014]
- Wörmke, Sylvia (2013): Wollkämmerei-Gelände wird weiter erschlossen. in: Weser-Kurier, Ausgabe Nord vom 16.11.2013. Artikel abrufbar unter: http://www.weser-kurier.de/startseite_artikel,-Wollkaemmerei-Gelaende-wird-weiter-erschlossen-_arid,711352.html [Zugriff 25.08.2014]

BIS-Controlling-Berichte

- SWAH (2016): Vorlage Nr. 19/113-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 02. März 2016; Controllingbericht der WFB per 31.12.2015. Bremen.
- SWAH (2016): Vorlage Nr. 19/114-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 02.03.2016; Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2015; Bremen.
- SWAH (2014): Vorlage Nr. 18/656-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 03.12.2014; Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2014; Bremen.
- SWAH (2014): Vorlage Nr. 18/517-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 12.02.2014; Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2013; Bremen.

SWAH (2013): Vorlage Nr. 18/310-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27.02.2013; Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2012; Bremen.

SWAH (2012): Vorlage Nr.: 18/135-L für die Sitzung der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 07.03.2012; Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH über das 1. bis 4. Quartal 2011; Bremen.

BIS (2011): Controllingbericht; Berichtszeitraum Januar bis Dezember 2010; Bremerhaven.

SWAH (2010): Vorlage Nr.: 17/299-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 10.03.2010 Controllingbericht der BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH für das I. bis IV. Quartal 2009; Bremen.

BIS (2009): Controllingbericht; Berichtszeitraum Januar bis Dezember 2008; Bremerhaven.

BIS (2008): Controllingbericht; Berichtszeitraum Januar bis Dezember 2007; Bremerhaven.

WFB Controlling-Berichte

SWAH (2014): Vorlage Nr. 18/655-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 03. Dezember 2014; Controllingbericht der WFB per 31.12.2014. Bremen.

SWAH (2014): Vorlage Nr. 18/516-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 12. März 2014; Controllingbericht der WFB per 31.12.2013. Bremen.

SWAH (2013): Vorlage Nr. 18/339-L/S für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 2. Mai 2013; Controllingbericht der WFB per 31.12.2012. Bremen.

SWAH (2012): Vorlage Nr. 18/134-L/S für die Sitzung der Deputationen für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 7. März 2012; Controllingbericht der WFB per 31.12.2011. Bremen.

WFB (2011): Controllingbericht der WFB per 31.12.2010. Bremen.

WFB (2010): Controllingbericht der WFB per 31.12.2010. Bremen.

BIG-Gruppe (2009): Controlling-Bericht der BIG-Gruppe per 31. Dezember 2008. Bremen.

Berichte der SFF

Senatorin für Finanzen (SFF) (2014): Zuwendungsbericht 2013. Bremen.

SFF (2013): Zuwendungsbericht für institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen. 2012. Bremen.

SFF (2012): Zuwendungsbericht für institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen. 2011. Bremen.

SFF (2011): Zuwendungsbericht für institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen. 2010. Bremen.

SFF (2010): Zuwendungsbericht – institutionelle Zuwendungen und Projektförderungen über 5.000 EUR - 2009. Bremen

Sonstige Controlling-Berichte

SWAH (2014): Vorlage Nr. 18/518-L für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 12.03.2014 Controllingbericht der Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH über das 1. bis 4. Quartal 2013. Bremen.

WFB-Newsletter

WFB (2016): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 34 ++ Februar 2016 ++; Bremen.

WFB (2015): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 33 ++ Dezember 2015 ++; Bremen.

WFB (2015): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 32 ++ November 2015 ++; Bremen.

WFB (2015): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 28 ++ Februar 2015 ++; Bremen.

WFB (2014): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 24 ++ Juni 2014 ++; Bremen.

WFB (2013): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 16 ++ Februar 2013 ++; Bremen.

WFB (2013): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 21 ++ Dezember 2013 ++; Bremen.

WFB (2013): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 20 ++ Oktober 2013 ++; Bremen.

WFB (2013): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 17 ++ April 2013 ++; Bremen.

WFB (2012): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 11 ++ Mai 2012 ++; Bremen.

WFB (2012): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Ausgabe Nr. 10 ++ März 2012 ++; Bremen.

WFB (2011): WFB News; Aktuelles aus der Wirtschaftsförderung Bremen ++ Sonderausgabe ++ März 2011; Bremen.

BIS-Newsletter

BIS (2013): bis aktuell; Informationen der Wirtschaftsförderung Bremerhaven; Nr. 17 Juli 2013; Bremerhaven.

BIS (2011): bis aktuell; Informationen der Wirtschaftsförderung Bremerhaven; Nr. 16 September 2011; Bremerhaven.

BIS (2010): bis aktuell; Informationen der Wirtschaftsförderung Bremerhaven; Nr. 14 März 2010; Bremerhaven.

BIS (2009): bis aktuell; Informationen der Wirtschaftsförderung Bremerhaven; Nr. 12 März 2009; Bremerhaven.

BIS (2008): bis aktuell; Informationen der Wirtschaftsförderung Bremerhaven; Nr. 9 Februar 2008; Bremerhaven.

Experteninterviews

BIS (2015): Experteninterview zum Thema Gewerbeflächenentwicklung in Bremerhaven am 09.02.2015

WFB (2015): Experteninterviews zur Entwicklung einzelner Gewerbeflächen in der Stadt Bremen am 12.01.2015

SWAH (2015): Experteninterview zum Thema Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen am 18.03.2015

SWAH (2014): Experteninterview zum Thema Gewerbeflächenentwicklung in der Stadt Bremen am 10.12.2014

WFB (2014): Experteninterview zur Wirtschaftsförderung in der Stadt Bremen am 30.10.2014

Links

BIS: <http://www.bis-bremerhaven.de/de/>

Landesportal Bremen: <http://landesportal.bremen.de/>

WFB: <http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-wirtschaftsfoerderung-bremen>

SUBV: <http://www.bauumwelt.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.730.de>

SWAH: <http://www.wirtschaft.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.730.de>

Weser Kurier: <http://www.weser-kurier.de/>

WFB: <http://www.wfb-bremen.de/de/wfb-wirtschaftsfoerderung-bremen>

Windenergieagentur: <http://www.wab.net/>

Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung

Teil D

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	284
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	285
1 EINFÜHRUNG	286
2 ZUM BEGRIFF DER ERFOLGSKONTROLLE IN DER WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG	288
3 „KLASSISCHE“ ERFOLGSINDIKATOREN UND DEREN BEGRENZTE AUSSAGEKRAFT	292
3.1 Gängige Praxis der Erfolgskontrolle: Bremen im Vergleich.....	292
3.2 Kritik an der Praxis der Erfolgskontrolle	293
4 PRAXIS DER ERFOLGSKONTROLLE: BREMEN IM VERGLEICH	296
4.1 Klassische Erfolgsindikatoren und deren Einsatz in Bremen	296
4.2 Definition von Zielvorgaben in Bremen	300
4.3 Erfolgsmeldungen der Wirtschaftsförderung.....	303
4.4 Vergleich mit ausgewählten Großstädten	303
5 DISKUSSIONSLINIEN EINER VERÄNDERTEN ERFOLGSKONTROLLE	306
5.1 Erweiterung des Indikatorensets um geeignete Variablen	306
5.2 Stärkere Einbeziehung der Kundenperspektive.....	313
5.3 Nutzung mathematisch-statistischer Verfahren	315
6 ZUSAMMENFASSUNG	319
7 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	321
8 LITERATURVERZEICHNIS	324
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	327

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vier Elemente der Erfolgskontrolle	289
Abbildung 2:	Wirkungsanalyse Fördereffekt nach Kontrollgruppenvergleich.....	291
Abbildung 3:	Entwicklung Planzahlen neuer und gesicherter Arbeitsplätze der WFB (ges.) (2009 - 2014)	301
Abbildung 4:	Entwicklung der Abweichung von Planzahlen neuer und gesicherter Arbeitsplätze der WFB (ges.) (2009 - 2014).....	301
Abbildung 5:	Ziel- und Kennzahlensystem Wirtschaftsförderung Stadt Mannheim	312
Abbildung 6:	Maßnahmen und Aktivitäten zur Erreichung der Ziele von kommunaler Wirtschaftsförderung.....	313
Abbildung 7:	Differenzen-in-Differenzen-Ansatz	316
Abbildung 8:	Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz.....	316
Abbildung 9:	Clusteranalyse Lübeck	318
Abbildung 10:	Shift-Share-Analyse Lübeck	318

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Klassische Erfolgsindikatoren und ihr Einsatz in Bremen	297
Tabelle 2:	Entwicklung Planzahlen der WFB in den Bereichen finanzielle Förderung und Immobilienvermarktung	302
Tabelle 3:	Ausgewählte Statistiken der Wirtschaftsberichterstattung in Dortmund, Nürnberg und Leipzig.....	305
Tabelle 4:	Ansatz zur Verbesserung von Wirkungsindikatoren im Rahmen der bremischen Innovationsförderung (FEI/PFAU)	317

1 Einführung

„Ein Gespenst geht um in der Republik: Es sucht nach Opfern bei den Vertretern diverser Wirtschaftsförderungseinrichtungen, unabhängig davon, ob sie als GmbH, als Amt oder in anderer Rechtsform organisiert sind. Es will Zahlen, Fakten und Belege für den Sinn und Zweck der verausgabten (Steuer)-Mittel.“ (Uwe Mantik (2005), Geschäftsführer des CIMA Institut für Regionalwirtschaft, Hannover. In: CIMA direkt 03/2005: 8).

„Angesichts leerer Kassen werden auch oder gerade Wirtschaftsförderungsgesellschaften (WFG) zunehmend auf den Prüfstand gestellt und müssen hinsichtlich ihrer Projekte und Budgets kritische Fragen beantworten. Die Begründung, dass Wirtschaftsförderung per se sinnvoll und im Wettbewerb mit den Nachbarn unverzichtbar ist, reicht als Antwort inzwischen nicht mehr aus. Die Wirtschaftsförderung befindet sich chronisch in einer Art Aquariumssituation, d. h. die Augen der Öffentlichkeit, der Verwaltung und der Parlamente sind (argwöhnisch) auf dieses Tätigkeitsfeld gerichtet. Gesucht werden daher geeignete Instrumente, um gegenüber Eigentümern, Aufsichtsräten und Mittelgebern die Wirksamkeit und Relevanz der Leistung zu belegen.“ (Prof. Dr. Axel Thomas (2007), Geschäftsführer der Wirtschaftsförderungsgesellschaft StädteRegion Aachen mbH. In: Verwaltung und Management; 13. Jg. (2007), Heft 1: 4).

Bei der Wirtschaftsförderung handelt es sich um die Wahrnehmung einer freiwilligen kommunalen Aufgabe. Von daher sieht sie sich seitens der Politik, Verwaltung und Gesellschaft verstärkt der Anforderung ausgesetzt, die Effektivität und Effizienz sowie den Erfolg ihrer Tätigkeiten nachzuweisen. In Anlehnung an die anderen Politik- und Handlungsfelder muss sich auch die kommunale Wirtschaftsförderung für den Einsatz knapper öffentlicher Mittel „rechtfertigen“ (siehe Abbildung 1):

- Was hat es gekostet? (Mittelleinsatz)
- Was wurde gemacht? (Aktivität)
- Was hat es gebracht? (Erfolgskontrolle, ex post-Evaluation).

Gefragt ist somit ein hohes Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit, was die Wahl, den Einsatz und die Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen und Fördermittel betrifft (Lahner 2008; DI Consulting & Ifo 2010).

In der Regel werden der Mittelleinsatz und die Aktivitäten im Rahmen von periodischen Berichterstattungen und Mitteilungen (Reporting) gut dokumentiert. Demgegenüber liegt bislang noch kein effizientes, übertragbares und quantitatives Modell einer Erfolgsmessung kommunaler Wirtschaftsförderung vor (Jacobsen 2009). Es gibt innerhalb der Wirtschaftspolitik und den Wirtschaftswissenschaften kein gemeinsames Verständnis darüber, was eigentlich Erfolg im Sinne der Wirtschaftsförderung beinhaltet und wie Zielerreichung und Erfolg gemessen werden soll bzw. kann.

Häufig erfolgt eine „vermeintliche“ Erfolgskontrolle als sog. Selbstevaluation der kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtung. Hierzu gehört die Erstellung von Jahresberichten (z. B. Controlling-Bericht, Immobilienmarktreport), Newslettern (WFB News), Pressemitteilungen sowie von Vorlagen für Politik, Verwaltung und Gesellschafter (Deputationsvorlagen). Dabei werden in der Regel sog. „klassische Erfolgsindikatoren“ (Kap. 3) mit entsprechenden Kriterien und Kennzahlen präsentiert:

- neu geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze
- Umfang an Neuansiedlungen von Betrieben
- ausgelöstes betriebliches Investitionsvolumen
- vermittelte Grundstücke und Gewerbeimmobilien
- Anzahl an eigenen Beratungen und durchgeführten Veranstaltungen
- Anzahl und Teilnehmer bei Veranstaltungen

- Auslastungsgrad von Gründungs- und Gewerbezentren
- positive Medienresonanz, Bekanntheitsgrade und Image der Kommune und des Wirtschaftsstandortes.

Die Kritik an dieser Selbstevaluation entzündet sich sowohl an einer mangelnden Nachvollziehbarkeit der Erfolgsmeldungen (z. B. Anzahl gesicherte Arbeitsplätze)¹ und der fehlenden Einordnung u. a. anhand sozioökonomischer Basisdaten. Es bestehe der „Verdacht einer latenten Schönfärberei“ (Lahner 2008). Erfolgsmeldungen anhand von Berichten und Pressemitteilungen („WFB zieht positive Bilanz ...“) würden eher zur (nachträglichen) Legitimation der eigenen Arbeit genutzt (DLT 2014). Darüber hinaus seien viele der aufgeführten Indikatoren und entsprechende Kennzahlen inputorientiert (z. B. Anzahl der betreuten Unternehmen). Diese seien kaum als Erfolgsindikator geeignet.

Zusätzlich fehlt es häufig an einer Einbettung in einen strategischen und programmatischen Rahmen kommunaler Wirtschaftsförderung. Dieser muss durch eine Formulierung von konkreten Zielen und entsprechenden Maßnahmen zur Zielerreichung definiert werden. Aussagekräftige Indikatoren und Kennzahlen können erst auf dieser Grundlage ausgewählt werden. Eine qualitative (z. B. Kundenbefragung) und quantitative Messung (z. B. neu geschaffene Arbeitsplätze) der Wirksamkeit (und Wirtschaftlichkeit) der gewählten Maßnahmen erscheint erst dann sinnvoll, wenn sie mit konkreten Zielen hinterlegt sind.

Gefordert ist somit ein eigenes lokal spezifisches System einer Ziel- und Erfolgskontrolle, das sowohl dem Erkenntnisinteresse der Wirtschaftsförderung als auch dem Steuerungsinteresse der kommunalen Politik dient. Es geht darum die eigene Tätigkeit, die gewählten Maßnahmen und Prozesse kritisch zu hinterfragen, um sie ggf. anpassen und optimieren zu können.

Das konstatierte Fehlen einer übertragbaren Vorlage zur Erfolgsmessung und die wenigen Beispiele für kommunale Steuerungssysteme verdeutlichen die Probleme und Herausforderungen. Im Kern geht es bei der Umsetzung einer Ziel- und Erfolgskontrolle um folgende übergreifende Fragen:

- Welche Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren bieten sich für die spezifische Ausgangslage der Kommunen und deren Wirtschaftsförderung an (input- und outputorientiert)?
- Wie lassen sich die erhobenen Ergebnisse auf die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung zurückführen (Kausalitätsproblem)?
- Wie lässt sich die Kosten-Nutzen-Relation der Maßnahmen darstellen?
- Wie transparent und nachvollziehbar ist die Erfolgsmessung?

In den folgenden Kapiteln werden zunächst die Begriffe Erfolg und Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung näher beleuchtet (Kap. 2). In einem nächsten Schritt werden die klassischen Erfolgsindikatoren und die gängige Praxis der kommunalen Erfolgskontrolle analysiert und bewertet (Kap. 3). In einem folgenden Abschnitt (Kap. 4) werden auch die erfassten Ansätze der Erfolgskontrolle in der bremischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung in die Diskussion und Bewertung eingebettet.

Aktuelle Diskussionslinien und Ansätze für eine Weiterentwicklung der Erfolgskontrolle werden im Kap. 5 aufgezeigt. Dabei lassen sich auch erste Vorschläge für eine Umsetzung in der kommunalen Wirtschaftsförderung in Bremen unterbreiten. Kapitel 6 fasst die wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen zusammen. In Kapitel 7 werden Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung in Bremen formuliert.

¹ BAB Pressemitteilung vom 16.06.2015: „BAB legt Geschäftsbericht 2014 vor / Mehr als 13.000 Arbeitsplätze abgesichert.“

Neben einer umfassenden Literatur- und Dokumentenrecherche wurden Ansätze zur Erfolgsmessung von Beratungsinstitutionen und ausgesuchten Referenz-Großstädten analysiert. Hierzu wurden auch Expertengespräche mit Vertretern von Wissenschaft, kommunaler Wirtschaftsförderung und Beratungsunternehmen durchgeführt. Deren Aussagen zur Praxis der Erfolgskontrolle fließen neben den wissenschaftlichen Publikationen zum Thema in die Bewertung von Erfolgsmessungsverfahren mit ein.

2 Zum Begriff der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung

„Betrachtet man nun aber die Wirkungs- und Erfolgsmessung der verschiedenen Wirtschaftsförderungen, so scheint es, als ob diese nur eine einzige Aufgabe hätten: Die Ansiedlung von Unternehmen und damit verbunden die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Denn vor allem in der Öffentlichkeit und in der Politik werden die entsprechenden Zahlen hierfür meist als die einzigen Erfolge kommuniziert und der Erfolg ausschließlich an der Zahl neuer Unternehmen und den dort geschaffenen neuen Arbeitsplätzen bewertet.“ (Scherer 2015: 23).

„Wenn über den Erfolg in Form der erhaltenen Arbeitsplätze, veränderter Wegzüge und vermiedener Insolvenzen berichtet wird, dann ist diese Aussage von zweifelhafter Validität und fraglicher Zurechenbarkeit.“ (Thomas 2007: 6).

Auch die Wirtschaftspolitik und mit ihr die Wirtschaftsförderung stehen unter einem gesellschaftspolitischen Legitimationsdruck. Sie müssen nachweisen, dass ihre Aktivitäten und Maßnahmen erfolgreich sind, d. h., ob sie einen sinnvollen Nutzen stiften, in dem sie positive Wirkungen und Effekte entfalten.

Ein gemeinsames Verständnis oder eine allgemeingültige Definition, „was Erfolg im Sinne der Wirtschaftsförderung bedeutet“ (Jacobsen 2007: 18), liegt allerdings nicht vor. Nach Ackermann (2012: 98) „kann der klassische ökonomische Begriff des Erfolgs „als die wertmäßige Differenz zwischen Aufwand und Ertrag oder Ausbringung und Mitteleinsatz verstanden werden“.

Eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung ist daher zunächst auf eine eindeutige Definition von strategischen Zielen (bzw. Sollwerten) angewiesen. Erst vor diesem Hintergrund lässt sich der Output an Leistung anhand einer Messung zwischen einem ursprünglichen (Ist) und einem angestrebten Zustand (Soll) messen. Neben dieser zielbezogenen Interpretation (Zielerreichungskontrolle) sind insbesondere die Effizienz und die Effektivität der Maßnahmen (u. a. Wirkungskontrolle) einzubinden. Die entsprechende Erfolgskontrolle hat hierfür adäquate Methoden und Verfahren sowie Indikatoren und Kriterien bereitzustellen und umzusetzen.

Die Erfolgskontrolle ist somit ein wesentliches Instrument einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Sie ist innerhalb des wirtschaftspolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses sowohl ein Überprüfungs- und Korrekturinstrument (Volz 1980) als auch ein Instrument eines dynamischen Lernprozesses (BMWi 2013).

Eine empirische Analyse der durchgeführten Maßnahmen und Ergebnisse hat demnach für die beteiligten Akteure aus Politik, Verwaltung und Wirtschaftsförderungsgesellschaften verschiedene Aufgaben zu erfüllen:

- Erkenntnisfunktion
- Kontrollfunktion
- Dialogfunktion
- Lernfunktion
- Legitimationsfunktion
- Steuerungsfunktion.

Letztendlich geht es im politischen Planungs-, Entscheidungs- und Zielfindungsprozess darum zu überprüfen, ob die eingesetzten Ressourcen, Maßnahmen und Instrumente geeignet waren, die formulierten Ziele zu erreichen. Und inwieweit sich aus den erfassten Ergebnissen und Erkenntnissen ein Optimierungs- und Anpassungsbedarf beim Einsatz von Personal-, Sach- und Finanzressourcen ableiten lässt.

Die Erfolgskontrolle ist daher auf eine klare, fundierte und nachvollziehbare Formulierung von strategischen Zielen und adäquaten Maßnahmen angewiesen.

Für die Erfolgskontrolle werden häufig synonyme Begriffe wie Evaluation, Evaluierung, Controlling und Erfolgscontrolling verwendet. Ein wesentliches Merkmal – der Zeitpunkt der Messung – schränkt allerdings die Begriffswahl ein. Die Erfolgskontrolle erfolgt immer erst nach Abschluss einer Maßnahme. Sie wird als eine ex post-Evaluierung vorgenommen, die die Wirkungen einer bereits umgesetzten Maßnahme analysiert (summative Evaluation).

Die methodischen Probleme, die hierbei auftreten, hat Scherer (2015) wie folgt zusammengefasst:

- *Kausalitätsproblem*: Sind die beobachteten Effekte auf Aktivitäten der Wirtschaftsförderung zurückzuführen (Ursache-Wirkungszusammenhang)?
- *Zeitproblem*: Viele Wirkungen treten erst langfristig ein oder verändern sich im Zeitablauf, sie können dann nicht zwingend auf eine konkrete Aktivität zurückgeführt werden.
- *Operationalisierungsproblem*: Mit welchen Indikatoren können Wirkungen verlässlich abgebildet werden? Sind die hierzu notwendigen Daten und Informationen verfügbar?
- *Aggregationsproblem*: Die Wirkungen einzelner Aktivitäten der Wirtschaftsförderung können aufgrund ihrer teilweise völlig unterschiedlichen Art nicht einfach aufsummiert werden.

In der Literatur (Ackermann 2012; Seltsam 2001; Volz 1980) werden zur Implementation der Erfolgskontrolle bis zu vier Elemente aufgeführt (vgl. Abbildung 1):

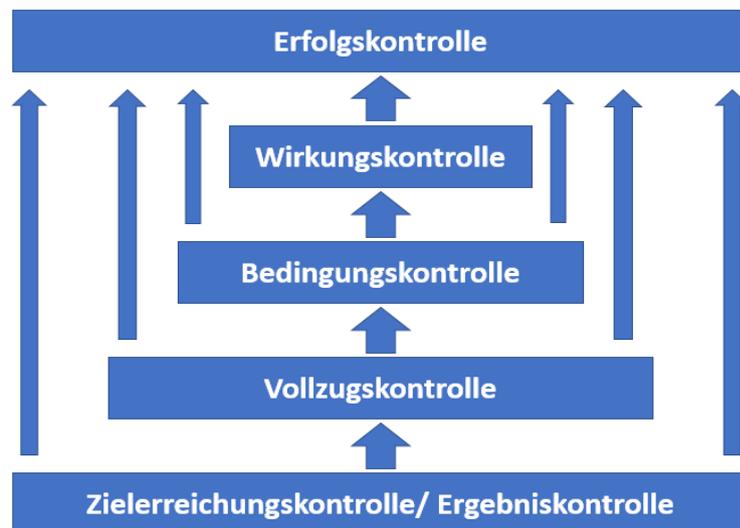


Abbildung 1: Vier Elemente der Erfolgskontrolle

Quelle: Eigene Darstellung nach Ackermann (2012)

Zielerreichungs- / Ergebniskontrolle

Die Zielerreichungs- bzw. Ergebniskontrolle wird häufig in der kommunalen Praxis mit der Erfolgskontrolle gleichgesetzt. Dabei handelt es sich um die erste Ebene bzw. Stufe einer Erfolgskontrolle (siehe Abbildung 2). Mit ihr wird für einen definierten Zeitraum (z. B. ein Kalenderjahr) der Zielerreichungsgrad ermittelt. Dies kann in drei verschiedenen Schritten erfolgen:

- Bei den gängigen SOLL-IST-Vergleichen wird der ex post gemessene Zielerreichungsgrad (IST: z. B. 900 neu geschaffene Dauerarbeitsplätze im Jahr 2014) mit dem angestrebten Zielniveau (SOLL: z. B. 1.000 neue Arbeitsplätze in 2014) verglichen und bewertet.
- Bei einem IST-IST-Vergleich wird das Zielniveau vor (z. B. 20 Neuansiedlungen in 2013) und nach der Umsetzung einer Maßnahme verglichen (z. B. 28 Neuansiedlungen in 2014).
- Eine mittlerweile häufigere Anwendung finden sog. Städtevergleiche, bei der die jeweiligen Zielerreichungsgrade von Vergleichsstädten (z. B. Bremen mit Dortmund, Leipzig oder Nürnberg) verglichen werden.

Letztendlich kann aber nur das erreichte Ergebnis überprüft werden, ohne auf den hierfür notwendigen Ressourceneinsatz Bezug zu nehmen (= Effizienz und Effektivität). Zudem bleibt generell die Problematik einer politischen begründeten und daher eher willkürlichen (und ggf. manipulierbaren) Zielsetzung unberücksichtigt. Zielgrößen bzw. Sollwerte wie eine bestimmte Anzahl an neu zu schaffenden Arbeitsplätzen, Anzahl an neu anzusiedelnden Unternehmen oder an initiierten Kooperationsprojekten dürften aus Sicht der Politik eher konservativ und zu niedrig angesetzt werden, um Berichte über die Nicht-Zielerreichung und Misserfolge zu vermeiden.

Vollzugskontrolle

In einem zweiten Schritt der Erfolgskontrolle wird der Ressourcen- bzw. Mitteleinsatz überprüft. Im Rahmen der sogenannten Vollzugs-, Durchführungs- oder Wirtschaftskontrolle wird für einen bestimmten Zeitraum (meist ein Kalenderjahr) der tatsächliche Ressourceneinsatz (Input) mit dem geplanten verglichen. In Verbindung mit der vorgeschalteten Zielerreichungskontrolle lässt sich nun ermitteln, ob die Umsetzung bzw. die erreichte Realisierung der Maßnahmen wirtschaftlich und zielkonform waren. Insofern gibt dieses Instrument der Erfolgskontrolle bereits Hinweise, ob die Organisation und/oder die Durchführung von Maßnahmen (z. B. betreute Unternehmen, Innovationswettbewerbe, Investitionsförderung) angepasst werden müssen.

Bedingungskontrolle

Die Entwicklung von exogenen Faktoren und Rahmensetzungen hat differenzierte Auswirkungen auf den Output- (Zielerreichung) und Inputbereich (z. B. Handlungsspielraum, Zielsetzung) der kommunalen Wirtschaftspolitik und -förderung. Dies sind u. a. politisch-rechtliche Rahmensetzung der EU (z. B. das Beihilfe- und Wettbewerbsrecht, Strukturfonds) und des Bundes (z. B. die GRW, Konjunkturpakete).

Die Bedingungskontrolle soll zum einen vorab Informationen über sich verändernde externe Rahmensetzungen liefern (z. B. Erhöhung der GRW-Finanzmittel für Bremen; siehe Teil B). Zum anderen soll sie ex post einen Beitrag zur Erklärung für Veränderungen in der Zielerreichung leisten (z. B. bei einem zu hohen Mittelabfluss in der Investitionsförderung).

Wirkungskontrolle

Eine besondere und zentrale Herausforderung innerhalb der Erfolgskontrolle ist die Ermittlung eines Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs zwischen dem Einsatz einer bestimmten Maßnahme und dem Erreichen eines bestimmten Zielniveaus (z. B. des Sollwerts der Anzahl an neu geschaffenen Arbeitsplätzen). Es gilt zu ermitteln, ob und in welcher Qualität eine kausale Beziehung zwischen einer kommunalen Aktivität und einem erreichten Ergebnis bzw. Zielniveau besteht. Dabei sind alle bisherigen Schritte der Erfolgskontrolle (Zielerreichung, Mitteleinsatz, externe Faktoren) einzubeziehen. Dies weist auf die Komplexität und Schwierigkeit der Wirkungsanalyse hin:

„In der modernen Evaluationsforschung hat sich als methodische Antwort weitgehend das Modell potenzieller Ergebnisse oder kurz Roy-Rubin-Modell durchgesetzt. Danach ergibt sich der kausale Effekt einer Förderung aus dem Unterschied, der zwischen dem Zustand mit Förderung und dem Zustand ohne Förderung besteht; was verkürzt häufig als „with-and-without-Prinzip“ bezeichnet wird.“ (PROGNOS AG, TU Dortmund 2012: 45).

Empirisch erfassen lässt sich aber nur eine der beiden Situationen bzw. Zustände: In der Regel wäre das der Zustand nach Durchführung einer Maßnahme (ex post). Das heißt, die Entwicklung und Zielerreichung ohne den Einsatz an Maßnahmen und Instrumente muss geschätzt werden. Angesichts der komplexen Wirkungszusammenhänge erscheint eine Erfassung der without-Situation kaum möglich, da sich die weitere Entwicklung kaum zuverlässig beschreiben lässt.

Bade (2011) versucht diese Messproblematik durch den Einsatz bzw. Einbindung einer vergleichbaren Kontrollgruppe zu begegnen (siehe Abbildung 2), die sich im gleichen Zeitraum ohne den Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten entwickelt.

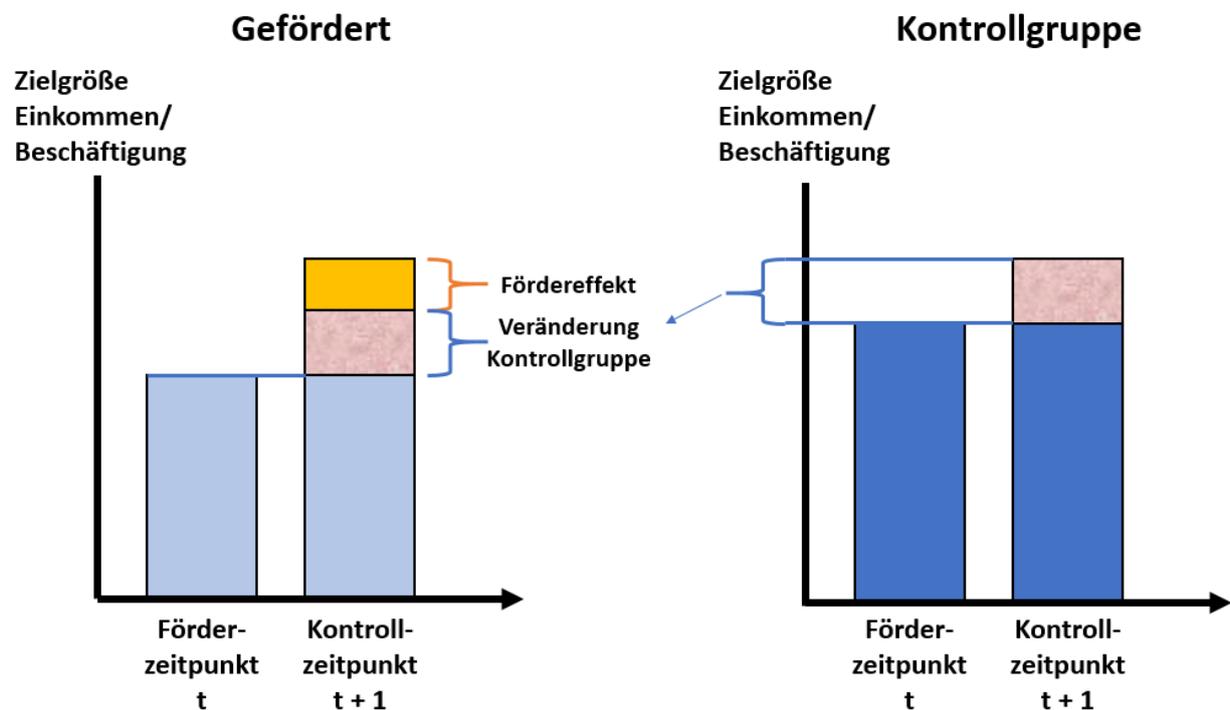


Abbildung 2: Wirkungsanalyse Fördereffekt nach Kontrollgruppenvergleich

Quelle: Eigene Darstellung nach Bade (2011) zitiert nach PROGNOS / RWP TU Dortmund (2012): 47

Welche methodologischen und methodischen Ansätze zur Durchführung der Erfolgskontrolle vorliegen, welche Probleme auftreten und was in der kommunalen Praxis und speziell in Bremen Anwendung findet, wird in den folgenden Kapiteln kurz beschrieben.

3 „Klassische“ Erfolgsindikatoren und deren begrenzte Aussagekraft

Im Folgenden werden zunächst gängige Verfahren der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung dargestellt (Kap. 3.1). Das umfasst zum einen überregional, vergleichende Ansätze beispielsweise des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) oder des Deutschen Landkreistags (DLT). Zum anderen werden auch sog. „klassische Erfolgsindikatoren“, wie sie in vielen deutschen Gebietskörperschaften für die Bewertung der Wirtschaftsförderung zum Einsatz kommen, zur Diskussion gestellt.

Daran anschließend erfolgt eine Einordnung Bremens und weiterer ausgewählter deutscher Großstädte, inwieweit sie von diesen Evaluationskriterien Gebrauch machen. In einem zweiten Abschnitt (Kap. 3.2) erfolgt die kritische Auseinandersetzung mit der Aussagekraft dieser „klassischen Erfolgsindikatoren“. Dies geschieht im Wesentlichen auf der Basis von Expertengesprächen mit kommunalen Wirtschaftsförderern, Unternehmensberatungen sowie einschlägigen Wissenschaftlern.

3.1 Gängige Praxis der Erfolgskontrolle: Bremen im Vergleich

Überregional vergleichende Ansätze

Der Erfolg bzw. Misserfolg von kommunaler Wirtschaftsförderung ist nur schwer überregional zu vergleichen. Zu unterschiedlich sind die lokalen Gegebenheiten, zu verschieden wird der Prozess der Leistungserbringung in den Kommunen ausgestaltet. Ein einheitlicher Vergleichsmaßstab existiert daher bisher in Deutschland nicht. Im Rahmen eines EU-geförderten Projekts in Finnland² wurde 2005 versucht, zwischen zahlreichen Kommunen ein gemeinsames Verständnis von Wirtschaftsförderung zu entwickeln, um darauf aufbauend ein abgestimmtes Indikatorenset zu benutzen. Das Projekt sei jedoch nach zwei Jahren als zu teuer und zu aufwendig wieder eingestellt worden (Experte 2). Aus Sicht eines befragten Professors für Wirtschaftsförderung nur allzu verständlich. Schließlich müsse „Wirtschaftsförderung am Standort individuelle Leistungen definieren“ und die Kommunen stehen untereinander im Wettbewerb um Unternehmen (Experte 4). Ein interkommunaler Vergleich sei so nur am Rande möglich.

Ein aussagekräftiger Überblick über die Erfolge von kommunaler Wirtschaftsförderung in deutschen Kommunen liegt somit nicht vor. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Zwicker-Schwarm 2013) sowie der Deutsche Landkreistag (2013) haben jedoch versucht, auf Umfragen basierende Kenndaten der lokalen Wirtschaftsförderung zusammenfassend darzulegen. Darunter befinden sich auch Analysen zur Erfolgskontrolle, deren Aussagekraft jedoch begrenzt bleibt. So führt das Difu (Zwicker-Schwarm 2013: 15 f.) aus, dass mehr als die Hälfte der ca. 130 befragten Städte mit Zahlen zur Messung von Wirtschaftsförderungsaktivitäten arbeitet. Weitere zwölf Prozent planten solche Aktivitäten. Unter Großstädten sei die Nutzung von Kennzahlen dabei weiter verbreitet als in Städten mit weniger als 100.000 Einwohnern.

Die erhobenen Daten würden in erster Linie für die Berichterstattung gegenüber der Verwaltungsspitze oder für ein internes Controlling eingesetzt, seltener auch für eine Darstellung in der Öffentlichkeit. Effizienzuntersuchungen oder der interkommunale Vergleich haben dagegen für die befragten Städte nur eine untergeordnete Bedeutung.

Ähnlich allgemein bleiben die Aussagen des DLT (2013: 14). Hier gaben 33 % der befragten Landkreise an, ihre Arbeit aufgrund von Zielvorgaben einer Steuerung und einem Controlling zu unterwerfen. 62 Prozent der Landkreise führten zudem regelmäßige oder unregelmäßige Kundenzufriedenheitsbefragungen als Instrument der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung durch.

² Estradi Benchmarking Scorecard. Nähere Informationen dazu in einer Präsentation des beauftragten Unternehmens: URL: <http://www.antrea.com/Estradi%20english%2008F.pdf>

„Klassische Erfolgsindikatoren“

Wie Jörg Lahner (2008), Professor für Wirtschaftsförderung und Unternehmensführung an der Hochschule Hildesheim/Holzminde/Göttingen, deutlich macht und viele Experten in den Interviews bestätigt haben, steht die Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung vielfach noch am Anfang. Die Anforderungen an eine „echte Erfolgskontrolle“, im Sinne von

- Messbarkeit der Erfolge,
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Erfolgsmessung,
- zeitliche Dimension
- Kausalität zwischen Aktivitäten und Messergebnis sowie
- Glaubwürdigkeit und Kompetenz des Kontrolleurs (vgl. Kap. 2)

werden nur in sehr wenigen deutschen Kommunen erfüllt.

Stattdessen dominiert der Einsatz einiger weniger Kennzahlen und Instrumente, die in der Literatur als „klassische Erfolgsindikatoren“ bezeichnet werden. Sie werden in der Regel in Form von Berichten aus der Verwaltung, Jahresberichten der Städte oder Pressemeldungen der Öffentlichkeit mitgeteilt. Als klassische Erfolgsindikatoren gelten:

- Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze
- Anzahl der gesicherten Arbeitsplätze
- Neuansiedlungen am Ort
- ausgelöste Investitionen
- Anzahl der vermittelten Grundstücke und Gewerbeflächen
- Auslastung von Gründungs- und Gewerbezentren
- Anzahl von Beratungen und Veranstaltungen
- Positive Medienresonanz.

3.2 Kritik an der Praxis der Erfolgskontrolle

Die Praxis der Erfolgskontrolle wird sowohl in der Literatur als auch in den von uns durchgeführten Expertengesprächen erheblich kritisiert. Nachfolgend seien wesentliche Kritikpunkte zusammengefasst.

Glaubwürdigkeitsproblem der Selbstevaluation

Ein Grundproblem der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung besteht darin, dass es vielfach keine externe Evaluation gibt, sondern diejenigen, welche die Daten sammeln, diese auch bewerten (Selbstevaluation). Jörg Lahner (2008) macht mit Verweis auf eine Verkettung von Principal-Agent-Situationen deutlich, dass es allen Beteiligten an einem hinreichenden Interesse an einer effizienteren Erfolgsmessung fehlt. Es gebe große Schnittmengen von politischer und bürokratischer Rationalität, was zur Gefahr von Bündnissen zulasten kollektiver Rationalität³ gehen könne.

³ Kollektive Rationalität ist ein Begriff aus der Spieltheorie. Kollektiv rational ist die Lösung eines Spieles, wenn sie die Summe der Einzelnutzen aller vorhandenen Spieler maximiert. Eine kollektiv rationale Lösung ist auch pareto-optimal, d. h., kein Spieler kann bessergestellt werden, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird.

Die Rolle von Beratern bzw. beratender Wissenschaft sei nicht selten problematisch und problemverschärfend. Durch den Fokus auf Erfolge unterliege die Messung zudem dem Generalverdacht der Beschönigung (Ackermann 2012). Auch Thomas (2007: 5) beklagt, dass die Interpretation eigener Zahlen dem Verdacht der Schönfärberei unterliege und zunehmend nicht mehr akzeptiert sei. Deutlich wird das auch an einem Zitat eines kommunalen Wirtschaftsförderers:

„Erfolgreich bin ich, wenn die Bürgermeisterin mit mir zufrieden ist. Die Bürgermeisterin ist zufrieden, wenn wir ihr genügend medienwirksame Auftritte ermöglichen.“ (Aussage eines kommunalen Wirtschaftsförderers zit. n. Lahner 2008: 16).

Unzureichende Aussagekraft der „klassischen Erfolgsindikatoren“

Der Hauptkritikpunkt an den „klassischen Erfolgsindikatoren“ bezieht sich auf deren begrenzte Aussagekraft. Mit ihnen lässt sich nicht ausreichend über Erfolg oder Misserfolg von Wirtschaftsförderung urteilen. Erstens bleibt unklar, was mit den Indikatoren im Einzelnen gemeint ist. So sind insbesondere die beiden Variablen „geschaffene“ und „gesicherte Arbeitsplätze“ unzureichend operationalisiert (Frankenfeld 2006, Ackermann 2012) und werden von den befragten Akteuren abgelehnt. Auch die Messung von ausgelösten Investitionen bleibe im Einzelnen offen. Eine Nachvollziehbarkeit sei nicht gegeben, eine Prüfung der Nachhaltigkeit finde i. d. R. nicht statt. Zudem könne taktisches Verhalten die Angaben beeinflussen. Wie letztendlich diese Zahlen zustande kämen, sei völlig unklar. Das zeigt zum Beispiel das Zitat eines kommunalen Wirtschaftsförderers in Bezug auf die Angaben zu gesicherten Arbeitsplätzen:

„Es wird alles gezählt, was einem über den Weg läuft.“ (Experte 6).

Auch im Land Bremen sind extreme Angaben zu den gesicherten Arbeitsplätzen feststellbar. So wurden 2012 in zwei Großunternehmen in Bremerhaven mit einer Förderung aus dem Programm PFAU allein über 700 Arbeitsplätze „gesichert“ (siehe Teil B, Kap. 4.4).

In manchen Großstädten – so wird es von einem kommunalen Wirtschaftsförderer berichtet – gebe es sogar Bestrebungen, Veranstaltungen und Beratungen mit einem speziellen Schlüssel in Arbeitsplätze umzurechnen, ohne dass überprüft werde, inwieweit diese tatsächlich entstanden sind (Experte 6).

Die Interviewteilnehmer weisen geschlossen darauf hin, dass es anstatt der bisherigen Bruttoangaben besser Nettozahlen bedürfe, um das Verhältnis von neuen Arbeitsplätzen zu Arbeitsplatzverlusten abzubilden.

So könnte beispielsweise zu einem Stichtag die Gesamtzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter als Referenzvariable gewählt werden. Auch die Erfassung von Ansiedlungen wird kritisiert, vor allem dahingehend, dass auch hier Nettoangaben zur Zahl der Unternehmen erforderlich seien und dass die absolute Zahl der neuen Betriebe keine Rückschlüsse auf die Herkunft der Betriebe, die Arbeitplatzeffekte und die Perspektiven am Standort zulasse. Generell vermitteln die „klassischen Indikatoren“ den Eindruck, als ob Wirtschaftsförderung nur die Aufgabe hätte, Ansiedlungen von Unternehmen zu initiieren und damit Arbeitsplätze zu schaffen. Das werde den vielfältigen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung jedoch nicht gerecht (Scherer 2015). Eine Verkürzung der Erfolgsmessung auf diese wenigen Kennzahlen der Ansiedlung und der damit entstandenen Arbeitsplätze sei demnach nicht zulässig und führe in die falsche Richtung.

Generell fehle es den quantitativen Angaben an einer qualitativen Dimension. Reine Zahlenangaben zum Erfolg von Wirtschaftsförderung seien unterschiedlich interpretierbar (Ackermann 2012). Sei die hohe Auslastung von Gewerbeflächen nun ein Erfolg von Wirtschaftsförderung oder ein Zeichen, dass das Gebiet zu klein geplant wurde? Ist ein Rückgang von Vermarktungsleistungen ein Zeichen von sinkender Nachfrage oder die Konsequenz eines nicht bedarfsgerechten Angebots (siehe die Debatte um die Dispositionsreserve in Teil C; Kap. 2.1). Zahlen würden zudem häufig aus reinem Selbstzweck erhoben, meist ohne, dass die Datenerhebung mit den alltäglichen Arbeitsabläufen verknüpft ist. Häufig erfolgten

kurzfristige Aufträge an einzelne Mitarbeiter, die Zahlen ohne methodisches Gesamtkonzept zusammenzutragen. Die Aussagekraft sei insgesamt gering:

„Ich würde keiner Zahl trauen, wo ich nicht weiß, wie diese erhoben wurde.“ (Experte 3)

„Man bastelt sich Zahlen zurecht, das ist Augenwischerei.“ (Experte 2).

Des Weiteren fehle es an Vergleichsmöglichkeiten, um die Zahlen einzuordnen. So seien die Bedingungen zum Beispiel in Bezug auf den Besitz von öffentlichen Gewerbeflächen, die Rahmenbedingungen einzelbetrieblicher Förderung⁴ oder die Konditionen für Gründungszentren, aber auch die Prozesse der Leistungserbringung zu verschieden, um Kennzahlen miteinander vergleichen zu können.

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die fehlende Kausalität der „klassischen Erfolgsindikatoren“ zur Arbeit der Wirtschaftsförderung. Die Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik seien zu komplex, als dass Ansiedlungen, Investitionen und Arbeitsplatzeffekte auf die Beratungsleistungen der Wirtschaftsförderer zurückzuführen seien. Im Gegenteil: Der Anteil der Wirtschaftsförderer an Unternehmensentscheidungen wird von den allen Experten als gering eingeschätzt, hier seien ganz andere Faktoren maßgeblich. Diese „Machtlosigkeit“ von kommunaler Wirtschaftspolitik zeigte sich in Bremen nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Nicht-Ansiedlung von Amazon (siehe Teil C, Kap 3.1).

Input- statt Outputorientierung

Eine weitere Schwierigkeit in Hinblick auf die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung stellt nach Ansicht der befragten Experten eine unzureichende Outputorientierung in Hinblick auf die Effekte dar. Der Ressourceneinsatz wird bei der Outputorientierung an Leistungszielen ausgerichtet, welche sich ihrerseits am Output bzw. an den angestrebten Wirkungen anlehnen. Eine solche Herangehensweise werde jedoch mehrheitlich von den Wirtschaftsförderern abgelehnt (Experte 3).

„Outputorientierte Kennziffern heißen für Wirtschaftsförderer Veränderung. Das wird abgelehnt“ (Experte 3).

Gründe seien die Sorge, dass outputorientierte Kennzahlen mit der Übernahme von Verantwortung für beispielsweise die Entwicklung der Anzahl der Arbeitslosen oder der Unternehmen einhergingen und bei Nichterfüllung negative Konsequenzen durch die Politik zu befürchten seien. Auch Kundenbefragungen würden zumeist abgelehnt, mit dem Argument, dass die Unternehmen damit überfordert seien und die Ergebnisse nicht allein die Arbeit der Wirtschaftsförderer, sondern die (ggf. schlechteren) Rahmenbedingungen am Standort widerspiegeln. Stattdessen werden bevorzugt inputorientierte Kennzahlen wie die Zahl von Beratungsgesprächen, Veranstaltungen und Gründungen erfasst.

Unzureichende politische Zielvorgaben

Die unzureichende politische Steuerung der Wirtschaftsförderung soll an dieser Stelle als ein letzter Kritikpunkt behandelt werden. Zahlreiche Interviewpartner wiesen darauf hin, dass es an konkreten politischen Zielvorgaben in Hinblick auf die Wirtschaftsförderung fehle, an deren Erfolg bzw. Misserfolg zu bewerten wäre. Gleichzeitig wurde davor gewarnt, einzig auf quantitative Daten in der politischen Steuerung zu setzen.

Ackermann (2012) weist darauf hin, dass es vielen politisch Verantwortlichen schwerfalle, konkrete Ziele zu formulieren. Je konkreter sie nämlich seien, desto eher können Misserfolge nachvollziehbar und desto eher können die Entscheider in die Verantwortung genommen werden. Auch Scherer (2015) kritisiert oft zu unkonkrete und schwammige Zielvorgaben. Vielen Politikern sei der Unterschied zwischen input- und outputbasierten Kennzahlen nicht klar, sie könnten daher die Wirtschaftsförderung nicht adäquat steuern

⁴ So weist Experte 2 darauf hin, dass in seiner Kommune keine einzelbetriebliche Förderung mehr stattfindet.

(Experte 3). So würden vielfach diverse Zahlen vorgelegt, welche die politischen Akteure nicht wirklich einschätzen könnten. Das führe zu gegenseitigen Vorwürfen zwischen Politik und Verwaltung (Experte 5): Die Verwaltung stelle ungeeignete Kennzahlen bereit, während die Politik nicht in der Lage sei, die Wirtschaftsförderung zu steuern.

„Es werden lediglich Zahlenfriedhöfe produziert, was nur der Befriedigung des Informationsbedürfnisses der Politik dient. [...] In unserem Geschäft hilft das nicht, wir bespaßen damit nur die Politik.“ (Experte 2)

Es gebe diesbezüglich in Deutschland vielleicht „zehn gute Städte“, darüber hinaus stecke die politische Steuerung in den „Kinderschuhen“ (Experte 3). Den zum Einsatz kommenden Indikatoren fehle zumeist eine wirtschaftspolitische Zielsetzung. Bei ausgegliederten Wirtschaftsförderungs-GmbHs definierten diese oft selbst ihre Zielvorgaben, was zum einen intransparent sei, zum anderen aber vor „politischem Zugriff schütze“ (Experte 4). Obwohl das Bewusstsein vorhanden ist, dass manche Zielformulierungen als Grundlage für eine Erfolgskontrolle durch exogene Faktoren unrealistisch sind, werden immer wieder von den Wirtschaftsförderern zur Erfolgsmessung Parameter in den Zielformulierungen eingesetzt, die nicht oder nur marginal durch den Maßnahmen Einsatz einer Wirtschaftsförderung zu beeinflussen sind (Ackermann 2012).

4 Praxis der Erfolgskontrolle: Bremen im Vergleich

Im Folgenden soll die Praxis der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung in Bremen näher betrachtet werden. Dabei wird zunächst untersucht, in welchen Bereichen Bremen mit den „klassischen Erfolgsindikatoren“ operiert und in welchen Bereichen Bremen externe Evaluationen nutzt (Kap. 4.1). In einem zweiten Abschnitt (Kap. 4.2) wird zum einen untersucht, welche Zielvorgaben Bremen in Hinblick auf die Wirtschaftsförderung vorgibt und wie diese entstehen. Zum anderen werden die Erfolgsmeldungen näher beleuchtet. In einem abschließenden Kapitel (Kap. 4.3) erfolgt der Vergleich mit anderen ausgewählten Großstädten, einerseits in Hinblick auf die Pressearbeit der Wirtschaftsförderung, andererseits in Bezug auf die Berichtsformen.

4.1 Klassische Erfolgsindikatoren und deren Einsatz in Bremen

Aus Tabelle 1 ist zu entnehmen, inwieweit die in Kapitel 3.1 dargelegten klassischen Erfolgsindikatoren in Bremen angewendet werden, um den Erfolg von Wirtschaftsförderung zu messen. Deutlich wird, dass Bremen alle dieser „klassischen Erfolgsindikatoren“ für das eigene Controlling in der Wirtschaftsförderung nutzt und sogar z. T. noch weitere Indikatoren heranzieht (z. B. Zahl der Existenzgründungen). Hierfür gibt es eine Vielzahl von Berichtsformen (Reporting). Nachfolgend sind ferner die sog. Wirkungs- und Leistungsindikatoren in den WFB und BIS Controlling-Berichten dargestellt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Klassische Erfolgsindikatoren und ihr Einsatz in Bremen¹⁾

Indikator/Instrument	Anwendung in Bremen			
		Stadt Bremen		Stadt Bremerhaven
Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze	☑	WFB-Controlling-Bericht	☑	BIS Controlling-Bericht
		SWAH-Beleihungsbericht		SWAH-Beleihungsbericht
		LIP-Jahresbericht		LIP-Jahresbericht
Anzahl der gesicherten Arbeitsplätze	☑	WFB-Controlling-Bericht	☑	BIS Controlling-Bericht
		SWAH-Beleihungsbericht		SWAH-Beleihungsbericht
		LIP-Jahresbericht		LIP-Jahresbericht
Neuansiedlungen am Ort	☑	WFB-Controlling-Bericht	X ²⁾	-
	(☑)	WFB-Ansiedlungsnewsletter ³⁾		
Ausgelöste Investitionen	☑	WFB-Controlling-Bericht	☑	BIS Controlling-Bericht
		SWAH-Beleihungsbericht		SWAH-Beleihungsbericht
		LIP-Jahresbericht		LIP-Jahresbericht
Anzahl der vermittelten Grundstücke und Gewerbeflächen	☑	WFB-Controlling-Bericht	☑	BIS Controlling-Bericht
Auslastung von Gründungs- und Gewerbezentren	☑	WFB-Controlling-Bericht	☑	BIS Controlling-Bericht
Anzahl von Beratungen und Veranstaltungen	☑	WFB-Controlling-Bericht	☑	BIS Controlling-Bericht
Positive Medienresonanz	☑	WFB-Newsletter	☑	BIS Newsletter
		Pressemeldungen der WFB		Pressemeldungen der BIS

Periodisch: ☑ Aperiodisch: (☑)

1) In den LIP Jahresberichten werden ausschließlich Kennzahlen für das LIP im Land Bremen angegeben. In den Beleihungsberichten des SWAH werden ausschließlich Kennzahlen für den Bereich einzelbetriebliche Förderung (Förderprogramme des Landes) angegeben.

2) In den BIS Controlling-Berichten werden Neuansiedlungen geführt, die Kennzahl bezieht sich allerdings auf Interessensbekundungen im Bereich Unternehmenskontakte und nicht auf durchgeführte Ansiedlungen.

3) Enthält nicht alle Ansiedlungen in der Stadt Bremen in einem bestimmten Zeitraum, sondern zeigt lediglich eine Auswahl.

Quelle: Eigene Darstellung nach Lahner (2008), Stand: Ende 2015

Wirkungs- und Leistungsindikatoren in den WFB und BIS Controlling-Berichten

Die quartalsweise erscheinenden WFB Controlling-Berichte geben einen schnellen Überblick über folgende Kennzahlen:

- Neue und gesicherte Arbeitsplätze
- Induziertes Investitionsvolumen
- Existenzgründungen
- Veranstaltungen und Besucher
- Unternehmenskontakte
- Innovationsförderung (FEI/PFAU)

Für die folgenden Bereiche können die oben genannten und weitere spezifische Kennzahlen separat betrachtet werden:

- Immobilien
- Finanzielle Förderung
- Messe/Veranstaltungen
- Standortmarketing
- Akquisition/Beratung/Innovationsaktivitäten

Gesamtübersichten zur Gewerbeflächenentwicklung sowie Förderprogrammen finden sich am Schluss der Berichte.

Die quartalsweise erscheinenden WFB Controlling-Berichte geben einen schnellen Überblick über folgende Kennzahlen:

- Neue und gesicherte Arbeitsplätze
- Induziertes Investitionsvolumen
- Innovationsförderung (FEI/PFAU)
- Veranstaltungen und Messen/ Messekontakte
- Printprodukte und Werbemittel
- Unternehmenskontakte

Für die folgenden Bereiche können die oben genannten und weitere spezifische Kennzahlen separat betrachtet werden:

- Immobilien
- Finanzielle Förderung
- Kooperationsprojekte (FEI/PFAU)
- Standortmarketing
- Unternehmenskontakte

Gesamtübersichten zur Gewerbeflächenentwicklung sowie Förderprogrammen finden sich am Schluss der Berichte.

Quellen: Eigene Darstellung nach WFB Controlling-Berichten, Stand: Ende 2015

Aber: Auch punktuelle externe Evaluationen zur Erfolgskontrolle

An dieser Stelle sei jedoch noch darauf hingewiesen, dass die Stadt Bremen neben den eigenen sehr umfangreichen Controlling-Systemen zur Erfolgskontrolle, in denen – wie aufgezeigt – im Wesentlichen auf die sog. klassischen Erfolgsindikatoren abgestellt wird, auch punktuell externe Evaluationsgutachten zur Bewertung von Maßnahmen (u. a. zur Umstellung auf Darlehensförderung) heranzieht. Diese gehen in ihren Inhalten deutlich über die klassische Erfolgskontrolle hinaus. Dazu zählen beispielsweise:

- PROGNOSE (2010): Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen und daraus abgeleitete Handlungsoptionen für die Fortführung des RWB-Ziels nach 2013. Bremen.
- GEFRA / MR (2012): Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen, insbesondere mit Blick auf der Förderperiode 2014 bis 2010 des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE). Bremen.
- GEFRA / Kovalis (2015a): Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen 2014-2020. Bremen.
- GEFRA / Kovalis (2015b): Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms. Bremen.

Nähere Informationen zu den Inhalten der Gutachten sind im AP2 enthalten.

Weitere Formen der Erfolgskontrollen

Ferner führt die zuständige EFRE-Verwaltungsbehörde – aufgrund des Einsatzes von EU-Finanzmitteln in der einzelbetrieblichen Investitions- und Innovationsförderung sowie bei der Infrastruktur – umfassende Erhebungen und Bewertungen durch. Dazu zählen Jahresdurchführungsberichte, Zwischenevaluationen etc.

Auch lassen sich in Bremen Ansätze einer Vollzugskontrolle (siehe Kap. 2) finden: Dazu gehört der jährliche Blick auf den Mitteleinsatz, was vor dem Hintergrund der Haushaltsnotlage nachvollziehbar ist. Teilweise wird der Mitteleinsatz auch ins Verhältnis zur Zielerreichung gesetzt. Das wird beispielsweise beim Programm LIP vorgenommen, indem eine sog. Hebelwirkung⁵ für Investitionseffekte in den Berichten ausgewiesen wird.

⁵ Bei der Hebelwirkung wird das Verhältnis von öffentlichen Investitionen zu ausgelösten privaten Investitionen berechnet (siehe hierzu Teil B, Kap. 2.5.1).

4.2 Definition von Zielvorgaben in Bremen

Notwendigkeit von Zielvorgaben für einen Ist-Soll-Vergleich

Indikatoren wie die Zahl der neuen und gesicherten Arbeitsplätze oder das induzierte Investitionsvolumen werden häufig herangezogen, um die Leistung der Wirtschaftsförderung zu messen. Eine grundlegende Methode für eine solche Erfolgskontrolle ist die Zielerreichungs- bzw. Ergebniskontrolle (siehe Kap. 2). Hierbei werden vorher festgesetzt Ziele und das Endergebnis in einem Ist-Soll-Vergleich miteinander verglichen.

Die Wirtschaftsförderungsgesellschaften des Landes Bremen (WFB und BIS) nehmen in ihren Controlling-Berichten für diverse Indikatoren und Themenbereiche (siehe Kapitel 4.1) selbst eine Zielerreichungskontrolle vor. Hierbei wird z. B. die Summe der geförderten neuen Arbeitsplätze (IST zuge sagt) mit der Zielvorgabe (SOLL) für diese Kennzahl verglichen. Über diesen Ist-Soll-Vergleich kann – neben anderen Indikatoren - die Aussage über die Zielerreichung der Wirtschaftsförderung innerhalb eines Jahres getroffen werden. Folgendes Zitat aus dem WFB Controlling-Bericht 2014 illustriert dies exemplarisch für den Bereich Akquisition:

„Durch die von der WFB begleiteten Unternehmensentwicklungen und -ansiedlungen in 2014 entstehen 1.075 neue Arbeitsplätze in Bremen. Damit wurde, wie bereits im Controlling-Bericht zum 3. Quartal angekündigt, die Planzahl für 2014 nicht nur erfüllt, sondern um rd. 20 % gesteigert.“ (WFB Controlling-Bericht 2014: 1).

Planzahlen aus dem Abstimmungsprozess von Politik und Wirtschaftsförderung

In der Stadt Bremen werden die Planzahlen im Rahmen eines fachlichen Abstimmungsprozesses zwischen WFB und dem SWAH festgelegt. Bei der Festlegung der Zahlen sind u. a. Erfahrungswerte sowie Vorwissen (z. B. um bevorstehende Unternehmensansiedlungen) bedeutsam (Experteninterview SWAH 2015).

Problematisch bei dieser Vorgehensweise ist allerdings, dass für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist, wie die Planzahlen zustande kommen. Dadurch besteht zudem die Möglichkeit eher politisch-pragmatische als objektive und realistische Planzahlen zu formulieren und somit positive Ergebnisse selbst zu produzieren. „Werden die Zielwerte von Beginn an sehr niedrig formuliert, können später leichter positive Ergebnisse vorgewiesen werden.“ (Ackermann 2012: 122). Eine klare Definition und Operationalisierung der Ziele ist daher Grundlage einer sinnvollen Erfolgskontrolle (vgl. Ackermann 2012).

Die Entwicklung von Planzahlen bei der WFB wird im Folgenden am Beispiel der neuen und gesicherten Arbeitsplätze für die Wirtschaftsförderung insgesamt und für den Bereich Gewerbeflächenentwicklung exemplarisch aufgezeigt.

Die Betrachtung der Sollzahlen der WFB im Zeitraum zwischen 2009 und 2014 im Bereich der neuen und gesicherten Arbeitsplätze zeigt, dass diese nach deutlichen Abweichungen von den Zielvorgaben in den Jahren 2009 und 2010 für den Rest des Betrachtungszeitraums nach unten korrigiert wurden.⁶ Seitdem liegen die Abweichungen von den Zielvorgaben bei den neuen und gesicherten Arbeitsplätzen kontinuierlich im positiven Bereich (siehe Abbildung 3 und Abbildung 4).

⁶ Für die BIS lässt sich feststellen, dass im Zeitraum zwischen 2011 – 2014 die Planzahlen antizyklisch zu den Abweichungen von den Planzahlen herab- bzw. heraufgesetzt wurden. Das bedeutet z. B., dass nach einem Unterschreiten der Planzahlen diese nach oben gesetzt wurden. Die Schwankungen der Planzahlen sind aber insgesamt sehr gering.

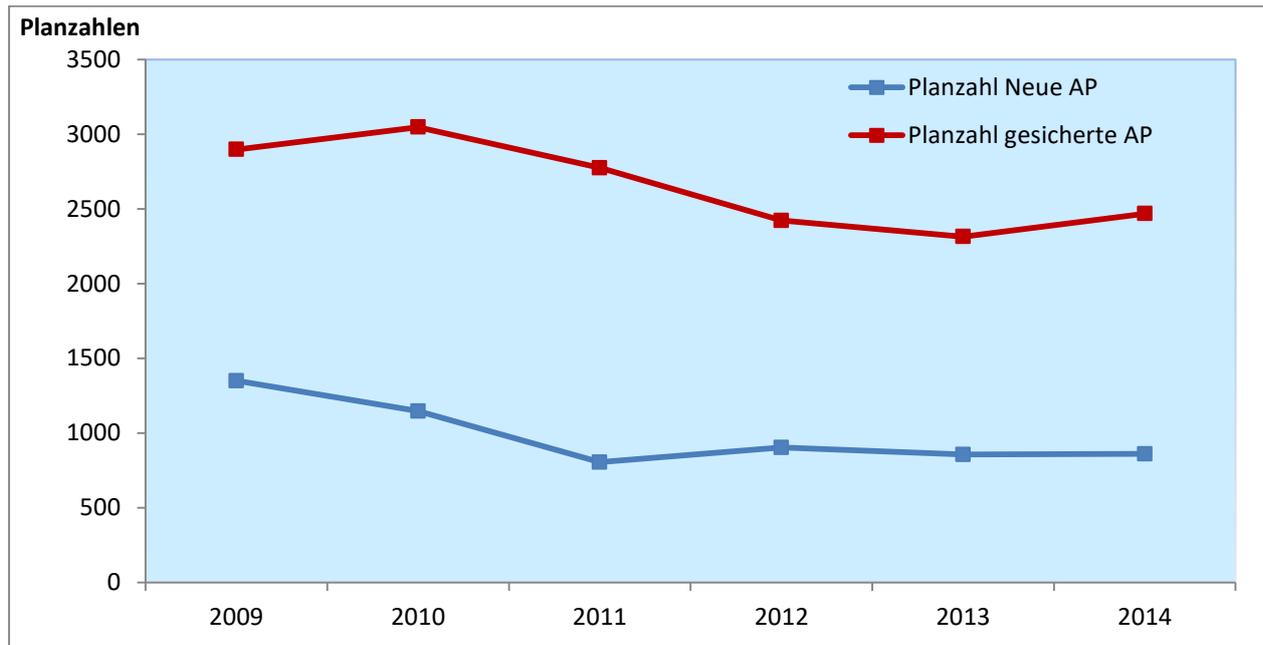


Abbildung 3: Entwicklung Planzahlen neuer und gesicherter Arbeitsplätze der WFB (ges.) (2009 – 2014)

Quelle: Eigene Darstellung; WFB Controlling-Berichte (2009 – 2014)

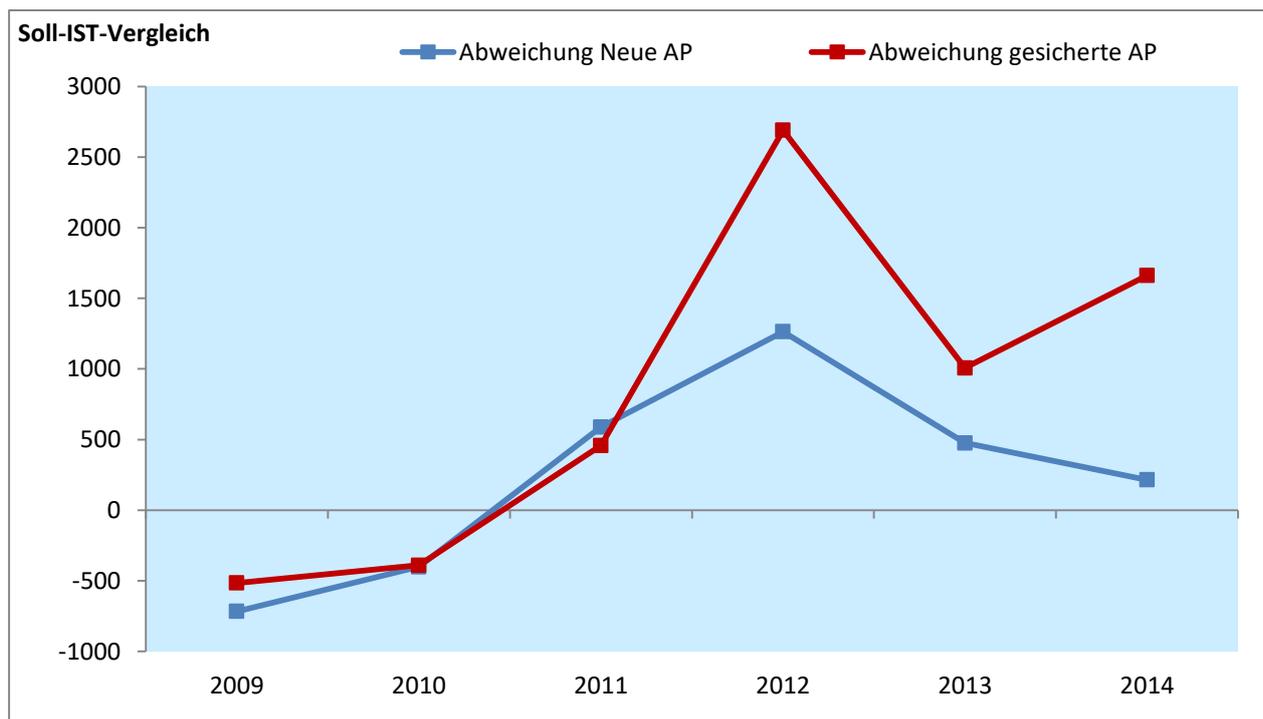


Abbildung 4: Entwicklung der Abweichung von Planzahlen neuer und gesicherter Arbeitsplätze der WFB (ges.) (2009 – 2014)

Quelle: Eigene Darstellung; WFB Controlling-Berichte (2009 – 2014)

Auch Tabelle 2, in der die Entwicklung der Planzahlen für neue Arbeitsplätze im Bereich der Gewerbeflächenvermarktung zwischen 2008 und 2014 (WFB) dargestellt sind, zeigt ein ähnliches Bild. Über mehrere Jahre hinweg waren negative Abweichungen zwischen Plan- und Istzahlen zu verzeichnen. Die Planzahlen wurden dann deutlich nach unten korrigiert. Seit 2011 konnten so – insbesondere im Jahr 2012 – positive Abweichungen von den Zielvorgaben festgestellt werden. Auffällig ist hier, dass trotz der

deutlich positiven Abweichung in den Jahren 2012 und 2013 die Sollzahlen für die Folgejahre abgesenkt wurden.

Tabelle 2: Entwicklung Planzahlen der WFB in den Bereichen finanzielle Förderung und Immobilienvermarktung

Bereich Immobilien Vermarktung: Neue Arbeitsplätze				
Jahr	Plan	IST - Berichtsjahr	Abweichung	IST - Vorjahr
2007	k. A.	619	k. A.	k. A.
2008	1.175	495	-680	619
2009	384	55	-329	495
2010	358	229	-129	55
2011	229	677	448	229
2012	328	1.621	1.293	677
2013	274	808	534	1621
2014	269	391	122	808

Quellen: Eigene Darstellung; WFB Controlling-Berichte (2008 – 2014)

Weitere zum Teil abstrakte Zielvorgaben

Neben den arbeitsplatzbezogenen Zielvorgaben lassen sich in Bremen jedoch auch weitere Zielvorgaben in Hinblick auf die Wirtschaftsförderung feststellen. Diese sind jedoch dann meistens eher allgemein formuliert (z. B. „Schaffung eines bedarfsgerechten Gewerbeflächenangebots“ als Leitlinie des GEP), auf eine Vielzahl an einzelnen Programmen verteilt und nur selten mit konkreten und für Außenstehende überprüfbaren Zielzahlen (z. B. Zielzahl zwei Mio. Touristen im Jahr 2015) verknüpft.

Schlussfolgerungen

Letztlich kann festgestellt werden, dass die Aussagekraft der Zielerreichungskontrolle über den beschriebenen Ist-Soll-Vergleich sowohl bei negativen als auch bei positiven Abweichungen gering bleibt.

Mit der Festlegung der Planzahlen in einem fachpolitischen Abstimmungsprozess kann die Zielvorgabe jedes Jahr neu definiert werden. Einerseits ist diese Verfahrensweise für außenstehende intransparent und ohne kontextbezogenes Wissen nicht nachvollziehbar. Andererseits ist kein Bezug zu langfristig zu erreichenden Zielen bzw. eine Verknüpfung mit wirtschaftspolitischen Strategien vorhanden, die durch Handlungen der Wirtschaftsförderung unterstützt werden sollen. Folglich fehlt es an einer klaren und öffentlich nachvollziehbaren Definition von Zielen – für spezifische Programme und Handlungsfelder – in den Controlling-Berichten der WFB sowie der BIS und somit an einer Grundlage für eine sinnvolle Erfolgskontrolle.

Zudem können hier optimistische sowie pessimistische Schätzungen die Planzahlen und das Endergebnis erheblich beeinflussen.

Ein einfacher mathematischer Ansatz – an dem man sich beispielsweise orientieren könnte – wäre z. B. der Bezug zum Jahresdurchschnitt der letzten fünf oder zehn Jahre (z. B. 2007 bis 2014 = 611 neue Arbeitsplätze). Mit dieser Zahl hätte man eine Zielvorgabe, die „gute“ und „schlechte“ Jahre berücksichtigt und langfristig aufzeigt, ob das durchschnittliche Leistungsniveau aufrechterhalten werden kann. Für den kurzfristigen Trend bietet sich zudem der Bezug zum Vorjahresergebnis an.

4.3 Erfolgsmeldungen der Wirtschaftsförderung

In Bremen werden immer wieder Meldungen über die „erfolgreiche“ Arbeit der Wirtschaftsförderung publiziert. Gemeinsamkeit dieser Veröffentlichungen ist die Verwendung vieler sog. „klassischer Erfolgsindikatoren“. So werden immer wieder sehr hohe Zahlen über gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze für eine positive Jahresbilanz herangezogen. Das zeigt sich beispielsweise in Meldungen wie „2.000 neue Arbeitsplätze: Bremen zieht positive Bilanz“ oder „BAP legt Geschäftsbericht vor: Mehr als 13.000 Arbeitsplätze gesichert“. Auch in den Leistungsbilanzen der WFB werden klassische Erfolgsindikatoren dazu verwendet, ihre erfolgreiche Arbeit nachzuweisen.

Wie in den Kapiteln 2 und 3 aufgezeigt wurde, sind diese Variablen jedoch keinesfalls hinreichend und aussagekräftig für eine Erfolgskontrolle. So existieren keine verbindlichen Definitionen, was neue⁷ und insbesondere was gesicherte Arbeitsplätze sind. Gerade die Berechnung von gesicherten Arbeitsplätzen ist den Experten nach hoch umstritten. Hier würden teilweise beliebig viele Mitarbeiter in den Unternehmen gezählt, ohne einen Bezug beispielsweise zu einer gewährten Förderung zu haben.

Auch fehlt es an Einordnungen dieser Zahlen. Es wird nur selten auf konkrete und messbare Zielvorgaben verwiesen. Wenn Hinweise auf Ziele erfolgen, dann sind diese Vorgaben – wie in Kapitel 4.2 dargestellt wurde – oft bereits in einem fachlichen Abstimmungsprozess von Verwaltung und Politik entstanden. So wurden Zielvorgaben in Hinblick auf neue Arbeitsplätze nach mehrmaligem Unterschreiten deutlich nach unten korrigiert, um diese nun regelmäßig und mit entsprechend positiven Schlagzeilen deutlich zu überschreiten. Zudem bräuchte es in Bremen Nettozahlen: 2.000 neu geschaffene Arbeitsplätze müssten ins Verhältnis zur Gesamtentwicklung von Beschäftigung am Standort gesetzt werden. Auch Neuansiedlungen müssten ins Verhältnis zur Gesamtanzahl der Unternehmen gesetzt werden.

Insgesamt ist die Aussagekraft solcher Erfolgsmeldungen dadurch erheblich eingeschränkt.

4.4 Vergleich mit ausgewählten Großstädten

Ein Blick in andere Großstädte: Nürnberg, Dortmund und Leipzig⁸

Der Blick auf andere Großstädte, insbesondere solche mit einer ähnlichen Einwohnerzahl wie Bremen, offenbart einige Unterschiede hinsichtlich der Erfolgskontrolle. Agiert die Stadt und Region Hannover mit seiner Gesellschaft „hannoverimpuls GmbH“⁹ noch vergleichsweise ähnlich, so unterscheidet sich die Praxis beispielsweise in Dortmund, Nürnberg und Leipzig¹⁰ deutlich von der in Bremen.

Auffällig ist zunächst, dass das Controlling der Wirtschaftsförderung in Bremen/Bremerhaven im Gegensatz zu den anderen Beispielen völlig losgelöst von der Wirtschaftsentwicklung am Standort ist. WFB und BIS fokussieren nur sich selbst und „ihre Leistungen“. Sie stellen aber keinen wirklichen Bezug zur wirtschaftlichen Entwicklung am Standort her, wie es in den Berichten von Dortmund, Nürnberg oder Leipzig getan wird. Das kann möglicherweise auch in den unterschiedlichen Organisationsformen und Akteuren begründet sein. Zum einen gilt es zu berücksichtigen, dass Bremen ein Stadtstaat ist. Zum anderen muss zwischen verwaltungsinternen Ämtern für Wirtschaftsförderung und ausgegliederten GmbHs differenziert

⁷ In Bremen wird in den jährlichen Controllingberichten von WFB und BIS unter neuen Arbeitsplätzen die Zahl an Arbeitsplätzen summiert, die von den Unternehmen, u. a. im Rahmen der LIP-Förderung verbindlich zugesagt wurden. Diese Angaben sind jedoch zum Teil auch von taktischen Motiven beeinflusst. So geben Unternehmen die Zahlen meist eher defensiv an, um die Vorgaben auch wirklich erreichen zu können. Ein realistisches Bild wird deshalb mit dieser Zahl nicht zwangsläufig abgebildet (vgl. Teil B).

⁸ In allen drei Städten ist die Wirtschaftsförderung als Amt ausgestaltet.

⁹ Gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft von Landeshauptstadt und Region Hannover.

¹⁰ Leipzig gibt zusätzlich noch einen Wirtschaftsförderungsreport heraus, in dem die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung dargelegt werden. Hierbei kommen zahlreiche „klassische Indikatoren zum Einsatz (z. B. Ansiedlungen, geschaffene Arbeitsplätze, Auslastung Gewerbezentren).

werden. In Bremen werden einzelne Programme bilanziert (LIP Jahresberichte) sowie die Aktivitäten einzelner Organisationen (BIS, WFB, BAB) dargelegt. Hierfür besitzt Bremen ein ausgeprägtes, aufwendiges und stark differenziertes Controlling-System. Solche Verfahren können jedoch nur von Stadtstaaten und Bundesländern, nicht jedoch von Kommunen angewendet werden.

In Dortmund, Nürnberg und Leipzig gibt es dagegen sog. jährliche „Wirtschaftsstrukturberichte“. Diese fassen die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt in Hinblick z. B. auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Arbeitslosenziffer, die Zahl der Betriebe oder die Umsätze differenziert nach Branchen zusammen und vergleichen die Ergebnisse mit den Vorjahren. Teilweise erfolgen auch interkommunale Vergleiche. Die Ergebnisse werden dabei aber nicht mit einzelnen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung in Zusammenhang gebracht, sondern beschreiben die Gesamtentwicklung des Standorts im Untersuchungszeitraum. Sie werden von den jeweiligen Ämtern für Wirtschaft, in denen auch die Wirtschaftsförderung angesiedelt ist, herausgegeben. Ähnliche Berichte legen in Bremen beispielsweise die Arbeitnehmerkammer Bremen¹¹ oder die Handelskammer Bremen¹² jährlich vor.

Besonderheiten dieser Berichte in Dortmund, Nürnberg und Leipzig werden in der nachfolgenden Tabelle zunächst zusammengefasst, ehe im Anschluss einige Abbildungen die Ergebnisse illustrieren sollen.

So wird in den Vergleichsstädten beispielsweise stärker die Entwicklung der allgemeinen Wirtschaftsleistung untersucht (siehe Tabelle 3). Auch der Bereich der Beschäftigtenentwicklung wird völlig losgelöst von der Wirtschaftsförderung betrachtet. So stellen alle drei Städte auf Nettozahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Standort insgesamt sowie teilweise nach Branchen ab, statt wie in Bremen neue und gesicherte Arbeitsplätze (zugesagt) als Folge von Wirtschaftsförderaktivitäten anzugeben. Ähnliche Befunde sind für die Zahl der Unternehmen festzuhalten. Auch hier kommen Nettozahlen der Unternehmen am Standort insgesamt sowie nach Branchen differenziert zur Analyse des Wirtschaftsstandorts zum Einsatz. Jeweils werden die Daten im Zeitverlauf dargestellt.

Jedoch sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diese Berichtsformen ebenfalls keinen Bezug zu Zielvorgaben nehmen und demnach als Belege für eine Erfolgskontrolle ebenfalls nicht geeignet sind. Allerdings erwecken die Berichte in Dortmund, Nürnberg und Leipzig – im Gegensatz zu Bremen – nicht den Eindruck, den Erfolg von Wirtschaftsförderung belegen zu wollen. Sie dienen vielmehr der Darstellung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts.

¹¹ Bericht zur Lage der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Land Bremen.

¹² Statistischer Jahresbericht.

Tabelle 3: Ausgewählte Statistiken der Wirtschaftsberichterstattung in Dortmund, Nürnberg und Leipzig

Stadt	Statistik der Wirtschaftsberichterstattung
Nürnberg	<p>Wirtschaftsleistung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • BIP je Einwohner und dessen Veränderung im Großstadtvergleich • Branchenanteile an der Bruttowertschöpfung <p>Beschäftigung/Arbeitslosigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (insgesamt sowie nach Branchen) in Nürnberg und deren Entwicklung im Zeitverlauf • Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Großstadtvergleich <p>Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewerbeanzeigenstatistik: An- und Abmeldungen • Beispiele für neue Unternehmen
Dortmund	<p>Wirtschaftliche Rahmenbedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse von Konjunkturumfragen <p>Beschäftigung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeit-/Wohnort <p>Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung des Bestands an IHK- und HWK-Unternehmen in Dortmund • Exportquoten in Dortmund mit dem Vergleich zum Vorjahreszeitraum • Anzahl der Unternehmen, Beschäftigte und Umsatz nach Clustern im Zeitverlauf
Leipzig	<p>Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Betriebe, sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Umsatz über alle Cluster summiert sowie nach einzelnen Clustern im Zeitverlauf differenziert • Unternehmensansiedlungen und -erweiterungen <p>Sonstiges</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewerbesteureinnahmen im Zeitvergleich • Darstellungen zu Tourismus und Veranstaltungen in der Stadt • Statistiken zu Ausbildung und Forschung • Statistiken zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Quelle: Eigene Darstellung iaw (2015), Stand: Ende 2015

5 Diskussionenlinien einer veränderten Erfolgskontrolle

In diesem Kapitel sollen Diskussionenlinien einer veränderten Erfolgskontrolle vorgestellt werden. Sie basieren im Wesentlichen aus der Fachliteratur. Jedoch nahmen vielfach auch die befragten Experten zu diesem Thema Stellung. Die Ideen wurden dabei in drei Gruppen verortet. Zum einen lassen sich zahlreiche Versuche identifizieren, andere Variablen als Indikatoren für die Erfolgskontrolle zu etablieren (Kap. 5.1). Ferner wird gefordert, den Erfolg von Wirtschaftsförderung stärker unter Einbezug der Kundenperspektive zu evaluieren (Kap. 5.2). Und schließlich existieren mathematische Verfahren, welche versprechen, den Zusammenhang von Wirtschaftsförderung und wirtschaftlichen Entwicklungen besser abbilden zu können (Kap. 5.3).

5.1 Erweiterung des Indikatorensets um geeignete Variablen

Bereits seit den 1980er Jahren, intensiver aber ab den 2000er Jahren, lassen sich Projekte und Publikationen feststellen, welche den Anspruch vertraten, mithilfe ausgewählter Indikatoren die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung glaubwürdiger und transparenter auszugestalten. Nachfolgend werden ausgewählte Vorschläge in Form von sog. Informationskästen kurz vorgestellt.

Ansatz von Bracht (1981)

Bracht setzte sich 1981 mit den Wirkungen der Investitions- und Produktionsphase auseinander. Hierfür wurden die folgenden Indikatoren ermittelt, deren Wirkungen er bewertet und in Form von Kosten bzw. Nachteilen und Nutzen bzw. Vorteilen einander gegenüberstellt:

- Betriebsansiedlung und Betriebsstruktur,
- Subventionen,
- Planungs- und Durchführungskosten,
- Erlöse aus Grundstücksverkäufen,
- Ausgaben für innere und äußere Erschließung,
- Zuwendungen zu Erschließungskosten,
- weitere Wirkungen auf den städtischen Haushalt,
- private Investitionen,
- Beschäftigung,
- Einkommen,
- Umsatzentwicklung,
- Stadtbild,
- Umwelt und Lebensqualität.

Viele der Indikatoren waren dabei nicht quantitativ zu ermitteln. So kommt Bracht (1981: 204) zu dem Schluss, dass es in der Praxis kaum möglich sei, einen vollständigen Nachweis der Wirkungsbeziehungen zwischen Zielen und Maßnahmen zu erbringen. Das Modell der Erfolgskontrolle kommunaler Wirtschaftsförderung beschränkt sich hier auf eine monetäre Abschätzung der wesentlichen Kosten und Nutzen sowie der verbalen Beschreibung der nicht monetären Effekte.

Modellvorhaben

In den frühen 2000er Jahren gab es zwei – durch die Bertelsmann Stiftung – initiierte Modellprojekte. Sie wurden in Zusammenarbeit mit ausgewählten Kommunen (u. a. Dortmund, Celle) durchgeführt, mit dem Ziel, Kernkennzahlen in Kommunen zu erheben und damit die strategische Steuerung von Politikfeldern wie beispielsweise der Wirtschaftsförderung zu verbessern. Exemplarische Nachfragen (Anfang 2015) bei den damals teilnehmenden Kommunen haben jedoch ergeben, dass die Projektergebnisse überwiegend keine nachhaltige Wirkung erzielen konnten. Der Grund sei häufig der hohe Arbeitsaufwand der Verfahren (Experte 1).

Ansätze der Bertelsmann-Stiftung (Schmidt 2000; Michels 2003, zusammenfassend dazu: FHTW Berlin 2005)

1. Projekt: Kommunales Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung (ab 2000)

Im Rahmen dieses Projekts sollten die teilnehmenden Städte in vier Politikfeldern neue Konzepte einer politisch-strategischen Steuerung erproben. Teilnehmende Kommunen waren Dortmund, Arnsberg, Coesfeld, Herford, Celle sowie die Kreise Pinneberg, Soest und Osnabrück. In Bezug auf die Wirtschaftsförderung wurde ein Ziel definiert sowie sieben Kennzahlen entwickelt, um die Zielerreichung zu überprüfen.

Ziel: Wirtschaftsstandort ausbauen und Arbeitsplätze fördern.

Sieben Kennzahlen zur Zielkontrolle:

- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB) am Arbeitsort nach Wirtschaftszweigen
- Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Wohnort ohne Berufsausbildung
- Entwicklung der SVB am Arbeitsort im Vergleich zur Anzahl vor fünf Jahren
- Arbeitslosigkeit
- Entwicklung der offenen Stellen im Arbeitsamtsbezirk im Vergleich zum Vorjahr
- Anzahl Ausbildungsbewerber pro Ausbildungsstelle im Arbeitsamtsbezirk
- Kaufkraftindex, Index.

2. Projekt: Kernkennzahlen in Kommunen (ab 2003)

Anliegen dieses Projekts war es, die Kommunalverwaltungen in ihrem Bestreben nach Effizienz und Selbststeuerung durch eine komprimierte Anzahl an aussagekräftigen Kennzahlen zur Qualität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Vergleich mit anderen Kommunen zu unterstützen. Für verschiedene Politikfelder wurden dabei Kennzahlensets zur Verfügung gestellt. Über 80 Städte und Landkreise, v. a. in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nahmen daran teil. KIK-Kernkennzahlen „Wirtschaftsförderung“ werden in den Zielfeldern Auftrags-erfüllung, Kundenzufriedenheit, Mitarbeiterzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit (diese beziehen sich jedoch nur auf verwaltungsinterne Vorgänge und nicht auf die Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahme als solche) erhoben. Für den Bereich der Auftrags-erfüllung sind die folgenden Kennzahlen benannt:

Ziele:

- berufliche Qualifikation fördern und entwickeln
- Arbeitsplätze erhalten
- dauerhafte, zukunftsorientierte Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen
- Stärkung der Finanzkraft der Kommune
- Stärkung der Standortattraktivität.

Kennzahlen:

- prozentualer Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Vergleich zum Vorjahr
- prozentualer Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Wohnort mit abgeschlossener Berufsausbildung im Vergleich zum Vorjahr
- Anzahl Patentanmeldungen pro 10.000 Einwohner
- verfügbare Gewerbe- und Industrieflächen pro 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort.

Ein weiteres Modellvorhaben initiierte Mitte der 2000er Jahre die Firma Matrix in Zusammenarbeit mit dem DVWE, dem Deutschen Verband der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften e. V., als Pilotprojekt auf den Markt (DVWE 2006: 1ff.). Die verschiedenen Module des Projektes wurden ab Frühjahr 2007 vermarktet, richteten sich allerdings zunächst nur an in der GmbH-Rechtsform tätige Wirtschaftsförderungen. Eine Ausweitung auf andere kommunale Wirtschaftsforderungseinrichtungen ist laut Aussage des DVWE langfristig geplant.

Im Rahmen dieses Projektes haben 18 unterschiedlich strukturierte Wirtschaftsförderungen ein EDV-gestütztes Produkt entwickelt, um die Arbeit in den Wirtschaftsförderungen messbar zu machen. Darüber hinaus sollen anhand der Ergebnisse anonymisierte Vergleiche im Sinne eines Ratings möglich werden (Kruse 2006: 7). Kerninhalt war die Definition von vier wesentlichen Handlungsfeldern:

- Unternehmensgründungen und junge Unternehmen bis zu drei Jahre,
- etablierte Unternehmen am Standort, die älter sind als drei Jahre,
- etablierte Unternehmen von außerhalb sowie
- Flächen und Immobilien (Kruse 2006: 8).

Zu jedem dieser Handlungsfelder wurden in Arbeitsgruppen Ziele, Instrumente und Erfassungsmöglichkeiten erarbeitet. Am Ende stehen der Soll-Ist-Vergleich sowie regelmäßige Kundenbefragungen.

Ansatz von Mantik 2005

Mantik schlägt in seinem Aufsatz von 2005 ein Berichtswesen mit Leistungs- und Auswirkungsebene und jeweils zugeordneten Indikatoren vor. Dabei berücksichtigt er zum Teil bereits die Kundenperspektive (vgl. 4.2). In Anbetracht des nicht unerheblichen Aufwands der Datenerhebung ist jedoch ebenfalls anzunehmen, dass dieses Indikatorenset keine Praxisrelevanz erhalten hat.

Leistungsebene:

- Vermittlung von Grundstücken und Gebäudeflächen,
- Ankauf und Verkäufe von Grundstücken und Gewerbeflächen,
- Zufriedenheit der Kunden mit der Leistung der Organisation des Standortmarketings,
- Teilnehmer an Veranstaltungen,
- Inanspruchnahme spezifischer Leistungsangebote wie Förderprogramme, Raumangebote, Dienstleistungen,
- positive Medienresonanz,
- Bekanntheit und Image der Organisation in der Region,
- Bekanntheit und Image außerhalb Region.

Auswirkungsebene:

- Einwohner,
- Arbeitslosenquote,
- umsatzsteuerpflichtige Unternehmen,
- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte,
- Patentanmeldungen,
- Immobilienangebot Medien,
- Immobilienpreise,
- Image (Binnensicht und Außensicht),
- Einzelhandelszentralität,
- Gemeindeanteil Lohn-/Einkommenssteuer.

Indikatorengestützte Erfolgsmessungsverfahren

Abschließend sollen in diesem Abschnitt noch einige aktuelle Debatten um indikatorengestützte Erfolgsmessungsverfahren dargelegt werden. Alle haben derzeit eine gewisse Praxisrelevanz. Dazu gehören:

1. Kennzahlen der wirkungsorientierten Wirtschaftsförderung (ExperConsult 2014)
2. Arbeitshilfe des Deutschen Landkreistages zur strategischen Zielplanung und Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung (DLT 2014)
3. KGSt-Vergleichsring Wirtschaftsförderung (Fischer 2014)
4. Politische Zielsteuerung der Stadt Mannheim (Stadt Mannheim OB 2014).

Die *ExperConsult* Wirtschaftsförderung & Investitionen GmbH und Co. KG ist eine national und international tätige Unternehmensberatung überwiegend für öffentliche Auftraggeber. Vor dem Hintergrund steigender Nachfragen zu diesem Thema bietet das Unternehmen seit 2013 das Modul „Wirkungsorientierte Wirtschaftsförderung“ an. Im Rahmen dessen finden Workshops mit Mitarbeitern der Wirtschaftsförderung des Auftragsgebers statt, um die Indikatoren gemeinsam zu entwickeln. Das helfe dabei, vorhandene Widerstände gegen ein externes Controlling zu überwinden. Ziel sei eine Mischung aus wenigen input- und outputorientierten Variablen, um die Mitarbeiter nicht zu überfordern. Ferner werden Ziele im Bestand und im Ansiedlungsgeschäft definiert. Die Erfahrungen seien bisher positiv, vor allem dann, wenn es Druck oder aber Rückendeckung von der lokalen Politik gebe. Als Vorschlag für ein Indikatorenset gilt:

Beispiel für Kennzahlen der wirkungsorientierten Wirtschaftsförderung (ExperConsult 2014)

inputorientierte Kennzahlen

- Anzahl Bestandsunternehmen
- Anzahl Teilnehmer an Veranstaltungen
- Anzahl Existenzgründungsberatungen
- Insgesamt verfügbare Gewerbe- und Industrieflächen
- Personalkosten je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

outputorientierte Kennzahlen

- Arbeitslosenquote und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort
- Kaufkraftindex, Kaufkraftkennziffer, Kaufkraftbindung
- Anzahl Gründungen und die damit verbundenen Arbeitsplätze
- Akquirierte Fördermittel in Euro
- Kundenzufriedenheit mit der Verfügbarkeit und Qualität des Leistungsangebots der Wirtschaftsförderung.

Der Deutsche Landkreistag (DLT) hat 2014 ebenfalls eine Arbeitshilfe für Kommunen zum Thema „Strategische Zielplanung und Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung der Landkreise“ herausgegeben. Das Papier möchte die Wirtschaftsförderungen der Landkreise weiter für dieses Thema sensibilisieren, grundlegende Prinzipien darstellen sowie Kennzahlen benennen, deren Betrachtung in der Praxis sinnvoll sein kann.

Das Konzept wurde in Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderern der Landkreise Osterholz, Hildesheim, Dithmarschen und Bergstraße entwickelt. Es legt großen Wert darauf, dass zunächst strategische Ziele definiert werden, dann Maßnahmen zur Zielerreichung stattfinden, die wiederum mit der Erfolgskontrolle evaluiert werden. Leitfragen sollen die Zielerreichung, die Kausalität zwischen Zielerreichung und Maßnahmen sowie die Kosten-Nutzen-Relation thematisieren. Kriterien eines Kennzahlensystems sowie mögliche Indikatoren stellt der nachfolgende Informationskasten dar.

Kennzahlensystem der strategischen Zielplanung und Erfolgskontrolle (Deutscher Landkreistag, DLT 2014)

Beim Aufbau eines derartigen Systems sollte darauf geachtet werden, aus der Fülle möglicher Kennzahlen diejenigen wenigen auszuwählen, die

- wesentlich, d. h. relevant für Zielerreichung, Kausalität und Kosten-Nutzen-Relation,
- bezogen auf die Angebote der Wirtschaftsförderung,
- leicht vermittelbar,
- ohne unverhältnismäßigen Aufwand und Kosten zugänglich,
- vergleichbar und
- repräsentativ

sind. Laut DLT (2014) empfiehlt sich ein System, das aus Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren besteht. Vorschläge diesbezüglich sind:

Mögliche Wirksamkeitsindikatoren:

- Anzahl der Fördermittelberatungen (Input) + Anzahl der mit mindestens „gut“ bewerteten Fördermittelberatungen (Output),
- Neukontakte infolge Messeansprache,
- Anzahl der betreuten Netzwerke (Input) + Anzahl der daraus resultierenden Projekte/neu generierten Projekte (Output),
- Anzahl der Bearbeitungstage für Anfragen,
- (nachhaltige) Unternehmensgründungen mit wesentlicher Unterstützung der Wirtschaftsförderung.

Mögliche Wirtschaftlichkeitsindikatoren:

- Personal- und Sachkosten pro Fördermittelberatung, betreutem Netzwerk oder Existenzgründung,
- Produktkosten je Einwohner,
- Kosten pro Messekontakt (...).

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ist das von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragene Entwicklungszentrum des kommunalen Managements. Sie wurde 1949 in Köln gegründet. Gemeinsam mit ihren Mitgliedern und für ihre Mitglieder befasst sich die KGSt mit Führung, Steuerung und Organisation der Kommunalverwaltung. Sie wird finanziert aus den Beiträgen der Mitglieder und Erlösen für besondere Leistungen, zum Beispiel Seminare und Vergleichsringe.

Mit ihren Vergleichsringen unterstützt die KGSt ihre Mitgliedskommunen beim Aufbau und der Anwendung von Controlling-Systemen für alle Produktbereiche. Controlling meint dabei die Unterstützung der Führung bei Zielsetzung, Planung, Realisation und Kontrolle für kommunale Produkte. Der Vergleichsring Wirtschaftsförderung thematisiert die Frage, was die Wirtschaftsförderung wirklich beeinflussen kann. Ferner wird die Notwendigkeit von Zielvorgaben hervorgehoben (Fischer 2014). Ziele wie die Senkung der Arbeitslosenquote oder Steigerung der Beschäftigtenquote sind vor diesem Hintergrund wegen ihrer vielen Einflussfaktoren als Zielgrößen in einem Zielentwicklungsprozess für das Produkt Wirtschaftsförderung nicht geeignet. In den KGSt-Vergleichsringen haben 22 kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen mögliche Ziele und Kennzahlen im Rahmen eines Controlling-Systems diskutiert. Dabei wurde zwischen Wirkungszielen (was wollen wir erreichen?), Leistungszielen (was machen wir dafür?) und mitunter Qualitätszielen / Prozesszielen (wie machen wir es?) differenziert. Die nachfolgend für die Teilprodukte dargestellten Ergebnisse haben Beispielcharakter.

Ziel- und Kennzahlensystem des KGSt-Vergleichsring Wirtschaftsförderung (Fischer 2014)

Im KGSt-Vergleichsring Wirtschaftsförderung wird zunächst zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen der Wirtschaftsförderung unterschieden, denen dann mögliche Ziele und Kennzahlen zugeordnet werden. Dazu zählen:

Beschäftigungsentwicklung

In den Foren wurde die Besetzung freier Stellen – auch auf dem Ausbildungsmarkt – diskutiert, einhergehend mit der Versorgung unversorgter Schulabgängerinnen und Schulabgänger und die Reduzierung der Quote der Ausbildungsabbrecher. Als Maßnahmen wurden Berufsorientierungsmaßnahmen unter Beteiligung der Bestandsunternehmen und weiterführenden Schulen genannt.

Gewerbeflächenentwicklung

Die Zufriedenheit mit dem Angebot an Gewerbeflächen und ihrer Attraktivität hat eine besondere Bedeutung. Hierfür müssen Zielwerte für die Gesamtfläche vorzuhaltender Gewerbeflächen definiert werden. Auch die Akquisition von Fördermitteln für Infrastrukturmaßnahmen oder die Realisierung von Verkaufserlösen können Ziele sein.

Akquisition

Als Wirkungsziel für das Teilprodukt Akquisition wurde die Ansiedlung von Unternehmen und die durch Standortanfragen belegte Steigerung des Interesses auswärtiger Unternehmen am Standort definiert. Ein Leistungsziel kann z. B. die proaktive Ansprache externer Unternehmen bestimmter Branchen sein. Qualitätsziele (z. B. „alle Anfragen werden innerhalb von 5 Arbeitstagen beantwortet“) beschreiben auch hier Service-Standards.

Clustermanagement

Wirkungsziele in Hinblick auf ein Clustermanagement können sein:

- Das Netzwerk akquiriert innerhalb von X Jahren Fördermittel / private Mittel in Höhe von Y Euro.
- Im Cluster werden im Jahr X auswärtige Unternehmen angesiedelt.
- Die in Netzwerken organisierten Unternehmen bewerten den Standort besser als andere Unternehmen.

Um diese Wirkungsziele zu erreichen, wurden Maßnahmen diskutiert und mit Leistungszielen versehen, z. B.

- Mind. X % der Bestandsunternehmen/Hochschulen (einer Branche) nehmen im Jahr an mindestens einem Netzwerktreffen teil.
- Das Netzwerk spricht im Jahr X auswärtige Unternehmen an.

Bestandsentwicklung

- Zufriedenheit der Bestandsunternehmen mit den Standortfaktoren.

Existenzgründungsförderung

Als Leistungsziele ergaben sich daraus:

- Die Wirtschaftsförderung berät im Jahr X Gründungsinteressierte.
- Die Wirtschaftsförderung führt im Jahr X Veranstaltungen für Existenzgründungsinteressierte durch.
- X % der Gewerbebeanmeldungen waren vorher bei der Wirtschaftsförderung in der Existenzgründungsberatung.

Ein letztes hier behandeltes Beispiel für die Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung auf Basis von Indikatorensystemen stellt der Ansatz der wirkungsorientierten Steuerung der Stadt Mannheim dar. Mehrere befragte Experten nannten die Stadt als führend und vorbildlich diesbezüglich in Deutschland. Die Besonderheit stellt die strategische politische Steuerung dar. Der Oberbürgermeister hat seine Zielvorstellungen für die Stadtpolitik festgehalten und alle Verwaltungen angehalten, dazu passende Leistungs- und Wirkungsziele sowie passende Leistungskennzahlen zu entwickeln. In den Haushaltsaufstellungen sind die Verwaltungen dann aufgefordert, ihre Leistungskennzahlen in der Entwicklung darzustellen. Abbildung 5 stellt ausgewählte Teilkomponenten des Konzepts für den Bereich Wirtschaftsförderung dar.

Leistungsziele	Leistungskennzahlen							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Unsere (potenziellen) Kunden sind informiert und individuell kompetent und schnell betreut.	Anzahl der betreuten Bestandsunternehmen	Anzahl der betreuten Existenzgründungen und Jungunternehmen	Anzahl der betreuten Ansiedlungsinteressierten Unternehmen	Anzahl der Unternehmen, mit Immobilienverhandlungen geführt wurden	Verfügbare Gewerbeflächen in kommunalem Eigentum	Anteil der Anrufe und E-Mails, auf die innerhalb eines Arbeitstages reagiert wird	Anzahl der Netzwerke unter Beteiligung des Fachbereichs Wirtschafts- und Strukturförderung	Anzahl der Netzwerke unter Federführung des Fachbereichs Wirtschafts- und Strukturförderung
Wirkungsziele	Wirkungskennzahlen							
Mannheimer Unternehmen sind gehalten, neue Unternehmen gewonnen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gesichert und gewonnen.	1 Anteil der Mannheimer Unternehmen, die angeben, zufrieden oder sehr zufrieden mit dem Wirtschaftsstandort zu sein	2 Anzahl der Mannheimer Unternehmen, die angeben, zufrieden oder sehr zufrieden mit den Leistungen der Wirtschaftsförderung zu sein	3 Anzahl der Betriebe	4 Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort Mannheim	5 Anzahl der unteratühten erfolgreichen Ansiedlungen von auswärtigen Unternehmen	6 Anzahl der durch Eigenförderprogramme gesicherten und neuen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in bestehenden Mannheimer Unternehmen	7 Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe am Arbeitsort Mannheim **	
Gewerbe- und Industrieflächen sowie Immobilien sind vermarktet und vermittelt.	2 Anzahl der erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen zu städtischen Grundstücken	Anzahl der erfolgreichen Vermittlungen von privaten Immobilien an Unternehmen mit mindestens 3 Beschäftigten	Anzahl der erfolgreichen Vermittlungen in Gründungszentren					
Talente und Fachkräfte sind für den Standort gewonnen und gebunden.	3 Anteil der Studierenden, die sich Mannheim als Arbeitsort vorstellen können	Anteil der Mannheimer Unternehmen, die angeben, zufrieden oder sehr zufrieden mit dem Angebot an qualifizierten Arbeitskräften zu sein						

Abbildung 5: Ziel- und Kennzahlensystem Wirtschaftsförderung Stadt Mannheim

Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Mannheim (2014: 233)

5.2 Stärkere Einbeziehung der Kundenperspektive

„Wirtschaftsförderungsgesellschaften nur über Finanzkennzahlen zu steuern, gleicht dem Verfolgen eines Fußballspiels via Anzeigetafel“. (Thomas 2007).

Eine weitere Debatte um die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung stellt die Bewertung des Erfolgs unter Einbezug der Kunden- und Organisationsperspektive dar. Teilweise sind solche Angaben schon in die im vorherigen Abschnitt dargelegten Indikatorensysteme einfließen. Kerngedanke einiger Autoren ist die Zugrundelegung von Managementmethoden wie Balance Score Card¹³ (BSC) oder Customer-Relationship-Management¹⁴ (CRM).

Dabei geht es um die Formulierung von kundenorientierten Zielen und Indikatoren zu Erfassung. Die befragten Experten mahnen jedoch an, dass diese Verfahren eng mit den Arbeitsabläufen der Wirtschaftsförderer verknüpft sein müssten. Ein Beispiel stellt Axel Thomas (2007) zur Debatte. Er beschreibt zunächst Maßnahmen und Aktivitäten zur Erreichung der Ziele von kommunaler Wirtschaftsförderung und listet im Anschluss mögliche Ziele/Indikatoren auf (siehe Abbildung 6).

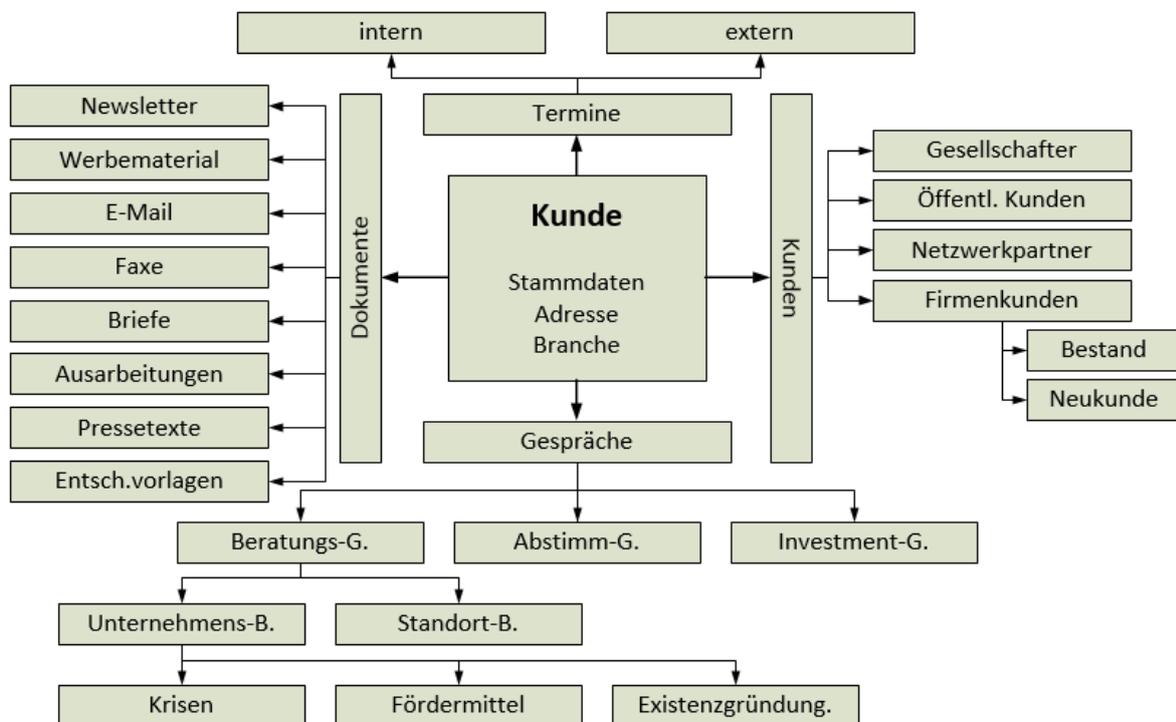


Abbildung 6: Maßnahmen und Aktivitäten zur Erreichung der Ziele von kommunaler Wirtschaftsförderung

Quelle: Eigene Darstellung nach Thomas (2007)

¹³ Balanced Scorecard, kurz BSC ist ein Konzept zur Messung, Dokumentation und Steuerung der Aktivitäten eines Unternehmens oder einer Organisation im Hinblick auf seine Strategie.

¹⁴ Customer-Relationship-Management, kurz CRM oder Kundenpflege, bezeichnet die konsequente Ausrichtung einer Unternehmung auf ihre Kunden und die systematische Gestaltung der Kundenbeziehungsprozesse. Die dazugehörige Dokumentation und Verwaltung von Kundenbeziehungen ist ein wichtiger Baustein und ermöglicht ein vertieftes Beziehungsmarketing. Mittels CRM werden die Kundenbeziehungen gepflegt, was sich maßgeblich auf den Unternehmenserfolg auswirken soll.

Ziel- und Indikatorensystem nach Thomas 2007

- Perspektive Kunden: Fünf Ziele, 13 Indikatoren, u. a.
 - Unterstützung der Kommune: Anzahl der geführten Abstimmungsgespräche und Zahl der gemeinsamen Projekte
 - Beratung für ansässige Unternehmen: Anzahl Beratungsgespräche, Anzahl Seminar Teilnehmer, Anzahl Newsletterversand
 - Neukundengeschäft: Anzahl Anfragen, Anzahl betreuter Investoren
 - Existenzgründerberatung
 - Kommunikation: Presseberichte, Mailingaktionen
- Perspektive Prozesse (3 Ziele, 5 Indikatoren)
 - Teamorganisation: Zahl Mitarbeitergespräche
 - Qualitätssicherung: Aufzeichnung Geschäftsprozesse
 - Reaktionsfähigkeit: Zahl der Bearbeitungstage)
- Perspektive Finanzen
 - positives Gesamtergebnis: handelsrechtliches Ergebnis
 - Budgettreue: Soll-Ist-Vergleich
 - Marktattraktivität: Auslastungsgrade
- Perspektive Mitarbeiter/Innovation
 - Fortbildungsangebote: Anzahl der Fortbildungstage
 - kontinuierliche Verbesserungsprozesse: Vorschläge aus der Belegschaft
 - Förderung der Mitarbeiter: Karrieregespräche, Vereinbarkeit Beruf und Familie.

Held (2003: 50ff.) beschrieb konkrete Instrumente zur Überprüfung der zuvor zu definierenden Zielvorgaben und Planungen. Hierzu gehört z. B. die regelmäßige Durchführung von Expertengesprächen mit Vertretern aus Politik und Wirtschaft. Im Sinne einer kritischen Hinterfragung bereits durchgeführter Maßnahmen sollen sachlich und konstruktiv die Erwartungen und Vorstellungen formuliert werden. Aber auch Kunden- bzw. Unternehmensbefragungen, Teambesprechungen und Benchmarkreports führen zu einem konkreten Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Profil. Auf dessen Basis werden zunächst strategische Ziele erarbeitet und schließlich operative Zielvorgaben abgeleitet und definiert. Einmal jährlich soll eine Unternehmensbefragung von ca. 300 Unternehmen durchgeführt werden. Der Fragebogen sollte sich im Zeitverlauf möglichst nicht ändern, um Trends abzuleiten. Sogar Beispielfragen werden genannt.

Auch die befragten Experten gingen in den Interviews auf derartige Vorhaben näher ein. So gebe es den Ansatz der Hochschule Harz, Schlüsselunternehmen zweimal jährlich zu besuchen und im Rahmen eines standardisierten Interviews zu befragen. Der Begriff des Schlüsselunternehmens werde dabei politisch definiert und interpretiert. Die Leistungen der Wirtschaftsförderung könnten dann an die Wünsche der Unternehmen angepasst werden. Auch ein befragter kommunaler Wirtschaftsförderer (Experte 2) verweist darauf, dass in seiner Kommune derzeit ein BSC-Prozess stattfindet. Dabei würden acht Maßnahmen detailliert mit Fokus auf die Kundenperspektive definiert. Dazu gehörten u. a. die Beratungsgespräche, deren Anzahl, aber auch deren Ergebnisse, die Bewertung, die Art und die besprochenen Themen.

Die WFB benutzt nach eigener Aussage ebenfalls ein Managementsystem (COBRA). Inwieweit das mit internen Zielvorgaben verknüpft ist, blieb jedoch in den Gesprächen unklar. Für den nach außen kommunizierten Erfolg der Wirtschaftsförderung spielen solche Ansätze in Bremen bislang jedoch ebenso eine untergeordnete Rolle wie auch regelmäßige Unternehmensbefragungen. Berichtet wurde über derartige Ansätze in der Airport-Stadt und im Technologiepark. Es bestehe jedoch die Sorge, dass die Unternehmen durch zu häufige Befragungen überfordert werden (siehe Teil C). Die interviewten Experten

regen in diesem Zusammenhang an, die Unternehmen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Handels- und Handwerkskammern zu befragen.

5.3 Nutzung mathematisch-statistischer Verfahren

Eine weitere Diskussionslinie bezüglich der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung stellen mathematisch-statistische Wirkungsanalysen dar. Diese Debatte ist jedoch noch vergleichsweise neu. So beschrieb Blume (2004) ein sehr aufwendiges Modell, in dem er den Indikator Erfolg aus Unternehmensbefragungen in zahlreichen Kommunen mit einem Set aus 88 Einzelindikatoren zu Handlungsmustern kombinierte. Mit Hilfe von Regressionsanalysen war er dann in der Lage, erfolgreiche von nicht erfolgreichen Strategien zu unterscheiden. Der enorme Aufwand des Verfahrens dürfte jedoch die meisten kommunalen Wirtschaftsförderer vor einem solchen Ansatz abschrecken.

Zwei Publikationen aus dem Jahr 2013 legen verschiedene Methoden dar, um mithilfe mathematisch-statistischer Ansätze den (kausalen) Erfolg von Wirtschaftsförderung nachzuweisen. Dazu gehört zum einen die Dissertation von Bastian Alm (2013) zum Thema „Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung: Möglichkeiten und Grenzen der ökonometrischen Wirkungsforschung“ sowie ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi 2013) mit dem Titel „Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element evidenzbasierter Wirtschaftspolitik“. Alle die dort beschriebenen Verfahren werden bis auf wenige Ausnahmen von den befragten Experten abgelehnt. Sie seien zu kompliziert, erforderten zu hohen Aufwand, ihre Aussagekraft könne ebenfalls bestritten werden und die Ergebnisse seien gegenüber den politischen Akteuren nicht verständlich kommunizierbar. Der nachfolgende Schaukasten stellt einige der Ansätze kurz vor:

Mathematisch-statistische Verfahren zur Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung (Alm 2013; BMWi 2013)

Makroökonomische Wirkungsanalyse (Alm 2013)

Im Anschluss an die ausführliche Darstellung der einzelnen Methoden der ökonometrischen Wirkungsforschung wird im empirischen Teil der Arbeit von Alm sodann gezeigt, wie die datentechnischen Voraussetzungen für eine mikroökonomische Wirkungsanalyse gewerblicher Subventionen geschaffen werden können. Zum Einsatz kommen umfassende Makromodelle auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, um den Wirkungserfolg von Wirtschaftsförderung auf der regionalen Ebene nachweisen zu können. Dazu dienen partialanalytische Modelle, wie z. B. regressionsanalytische Eingleichungsmodelle (z. T mit Berücksichtigung räumlicher Effekte) und Mehrgleichungsmodelle. Aufgrund deren Komplexität ist jedoch von einer Praxistauglichkeit, insbesondere für Kommunen, an dieser Stelle nicht auszugehen.

Mikroökonomische Wirkungsanalyse (BMWi 2013)

Der Fokus dieser Ansätze liegt darin, den kausalen Effekt von Maßnahmen auf (Nicht-) bzw. Teilnehmer aufzuzeigen. Das Problem stellen jedoch auch hier externe Bedingungen dar, welchen auf den Erfolg von bzw. Misserfolg von Maßnahmen einwirken. Das Papier beschreibt zahlreiche verschiedene Methoden u. a.:

Randomisierte Feldexperimente

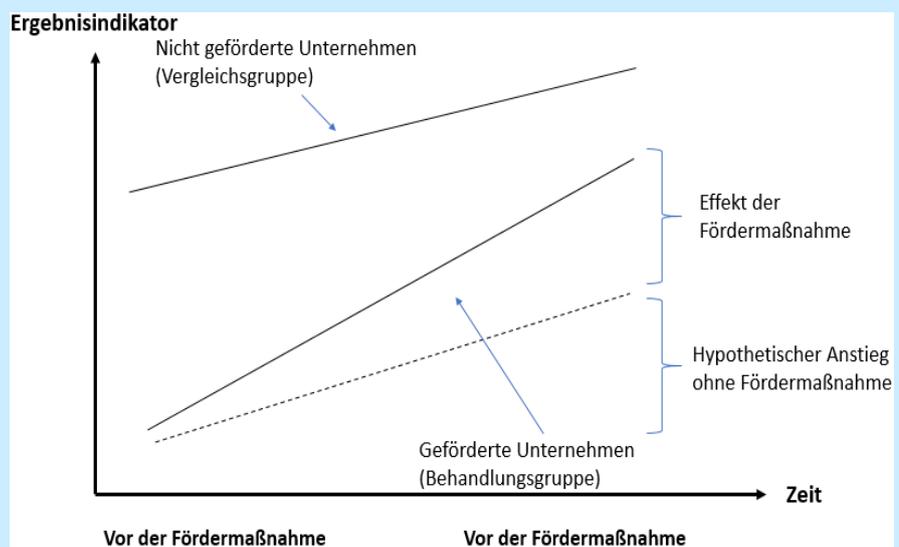
Bei einem randomisierten Feldexperiment werden die Unternehmen – wie bei der experimentellen Untersuchung der Wirksamkeit neuer Medikamente – zufällig in eine „Behandlungsgruppe“, die die „Behandlung“ der wirtschaftspolitischen Fördermaßnahmen erhält, und in eine Vergleichsgruppe, die nicht in den Genuss der Maßnahme kommt, aufgeteilt. Bei ausreichender Größe der Gruppen stellt die zufällige Aufteilung sicher, dass sich die beiden Gruppen nicht systematisch unterscheiden. Deshalb kann nach Durchführung der Maßnahme der durchschnittliche Unterschied in den Ergebnisindikatoren zwischen den beiden Gruppen direkt auf die kausale Auswirkung der Maßnahme zurückgeführt werden.

Differenzen-in-Differenzen-Ansatz

Bei diesem Ansatz werden die Ergebnisindikatoren sowohl für geförderte als auch für nicht geförderte Objekte nicht nur nach der Maßnahme, sondern auch bereits vor der Maßnahme erhoben. Die Wirkung der Maßnahme ergibt sich nun durch einen Vergleich der Veränderung der Ergebnisindikatoren zwischen den beiden Gruppen (vgl. Abbildung).

Abbildung 7: Differenzen-in-Differenzen-Ansatz

Quelle: Eigene Darstellung nach BMWi (2013)

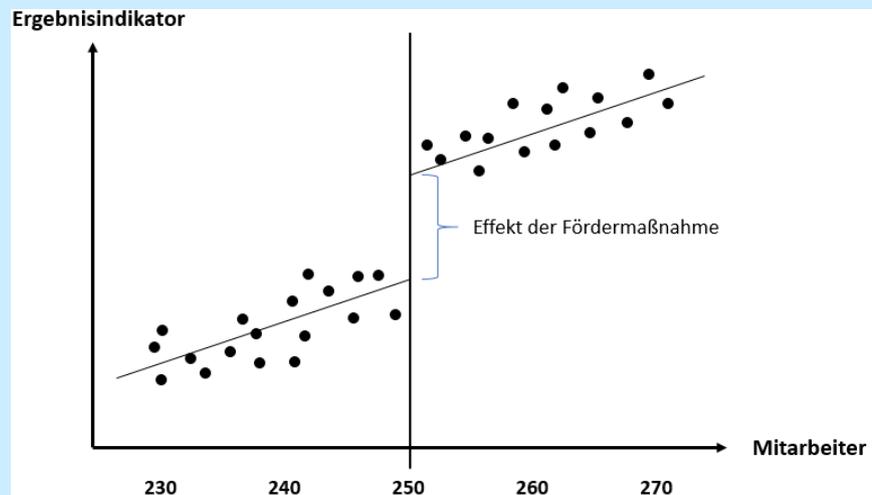


Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz

Wenn die Teilnahmemöglichkeit an einer Fördermaßnahme daran geknüpft ist, dass bestimmte Eigenschaften eines Unternehmens einen vorgegebenen Schwellenwert unter- oder überschreiten, dann bietet sich häufig die Nutzung des sogenannten Regressions-Diskontinuitäten-Ansatzes an. Dabei werden letztlich die Unternehmen just unter und just über dem Schwellenwert miteinander verglichen. Wenn die Ergebnisindikatoren an dieser Stelle einen Sprung aufweisen, ist dies auf die Maßnahme zurückzuführen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Regressions-Diskontinuitäten-Ansatz

Quelle: Eigene Darstellung nach (BMWi 2013)



Instrumentvariablen-Ansatz

Der ursächliche Effekt einer Maßnahme auf eine Ergebnisvariable lässt sich auch dann von anderen Ursachen eines Zusammenhangs zwischen Maßnahme und Ergebnis trennen, wenn es eine dritte Variable gibt, die zwar die Wahrscheinlichkeit, an der Maßnahme teilzunehmen, beeinflusst, ansonsten aber nicht mit der Ergebnisvariable zusammenhängt. In diesem Fall erlaubt diese dritte Variable (die sogenannte „Instrumentvariable“), die Teilnahme an der Maßnahme zu erklären. Die Analyse nutzt dann nur den Teil der Teilnahmewahrscheinlichkeit, der mit der Drittvariablen erklärt werden kann und daher nicht aus anderen Gründen zustande gekommen ist. Zeigt dieser Teil des Unterschieds in der Maßnahmenteilnahme einen Zusammenhang mit der Ergebnisvariable, so ist dies auf einen ursächlichen Effekt der Maßnahme zurückzuführen.

Ein weiteres, derzeit sich in der Entwicklung befindliches Verfahren stammt aus Bremen und wird gerade durch die WFB entwickelt. Es ist sehr einfach und leicht anwendbar. Ziel ist es, die Beschäftigungseffekte im Rahmen der Innovationsförderung genauer erfassen und sie von der generellen Arbeitsplatzentwicklung in einem geförderten Betrieb unterscheiden zu können. Für das Programm FEI (siehe Teil B, Kap. 3) versucht man nach Aussage der Experten eine Matrix als Berechnungsgrundlage zu verwenden. Anhand dieser soll annäherungsweise berechnet werden, wie viele der neu entstandenen Arbeitsplätze in einem geförderten Betrieb (in einem bestimmten Zeitraum nach der Förderung) direkt auf die Fördermaßnahme der Wirtschaftsförderung zurückgeführt werden können. (Expertengespräch WFB 2015).

Diese Herangehensweise könnte es ermöglichen, die generelle Beschäftigungsentwicklung von der direkten Wirkung der einzelbetrieblichen Förderung besser zu differenzieren. Das Berechnungsmodell stellt die Anzahl der geförderten Arbeitsplätze in den Zusammenhang mit der Unternehmensgröße. Je größer ein Unternehmen sei, desto geringer würde der Prozentsatz der neuen Arbeitsplätze ausfallen, die direkt auf die Förderung zurückgeführt werden. Diese Berechnungsmethode berücksichtigt die Annahme, dass kleine Unternehmen gegenüber großen Unternehmen relativ viel stärker von einer monetären Förderung profitieren und neue Arbeitsplätze im Gegensatz zu großen Unternehmen oftmals überhaupt erst durch eine finanzielle Förderung realisiert werden können.

Die in ihren Grundzügen erläuterte Berechnungsmethode würde zurzeit – basierend auf den Erfahrungswerten der letzten Jahre im Rahmen der FEI-Förderung – entwickelt und operationalisiert. Für PFAU sei ein solches System zur Erfassung der direkten Förderwirkung ebenfalls angedacht (Expertengespräch WFB 2015).

Tabelle 4: Ansatz zur Verbesserung von Wirkungsindikatoren im Rahmen der bremischen Innovationsförderung (FEI/PFAU)

Kleine Unternehmen	Mittlere Unternehmen	Große Unternehmen
		10 % durch Förderung
	50 % durch Förderung	
100 % durch Förderung		

* Die Prozentsätze dienen nur zur Illustration des Schemas und entsprechen nicht der Realität.

Quelle: Expertengespräch SWAH (2015)

Als letztes in diesem Abschnitt vorgestelltes Evaluationsverfahren soll die *Clusteranalyse* beschrieben werden. Dieser Ansatz kommt beispielsweise in Lübeck zum Einsatz (Jacobsen 2009). Er scheint für Städte mit starker Clusterförderung in der Wirtschaftsstrukturpolitik als geeignete Maßnahme in der Erfolgskontrolle.

Auch die Wirtschaftsförderung der Stadt Lübeck gibt an, trotz des hohen Aufwands mit dem Ansatz gute Erfahrungen zu machen. Sie wende es für die Cluster Gesundheit, Ernährung und Logistik an und vergleiche mithilfe einer Shift-Share-Analyse die Beschäftigtenanteile und die jeweilige Entwicklung in Lübeck im Vergleich zum Bundes- bzw. Landestrend. Dafür kämen die Arbeitsmarktdaten für die WZ-Codes zum Einsatz, die in einer Kooperation mit dem IAB eingespeist werden. Die zweijährig produzierten Ergebnisse seien nicht nur für die kommunale Wirtschaftsförderung hilfreich, sie ließen sich auch gut im politischen Raum vermitteln. Damit könne aufgezeigt werden, welche Branchen sich in Lübeck besser oder schlechter im Vergleich zum Branchentrend entwickelten.

Der nachfolgende Informationskasten beschreibt das Verfahren einer Clusteranalyse in den Einzelschritten näher.

Clusteranalyse (Jacobsen 2009)

1. Identifikation von Clustern

Der erste Schritt der Clusteranalyse beinhaltet die Identifikation der lokalen Wirtschaftskluster auf der Basis von Beschäftigtenzahlen (vgl. Abbildung 9). Als Clusterkerne gelten dabei Branchen (auf Basis der fünfstelligen Wirtschaftszweig-Klassifikation) definiert, die z. B. einen Anteil von mehr als 0,2 % der Gesamtbeschäftigten ausmachen und die zum Beispiel eine mindestens 25 % höhere Konzentration als die Referenzregion aufweisen. Basierend auf der Kenntnis der regionalen Verflechtungsstrukturen werden die Clusterkerne zu Clustern gruppiert.

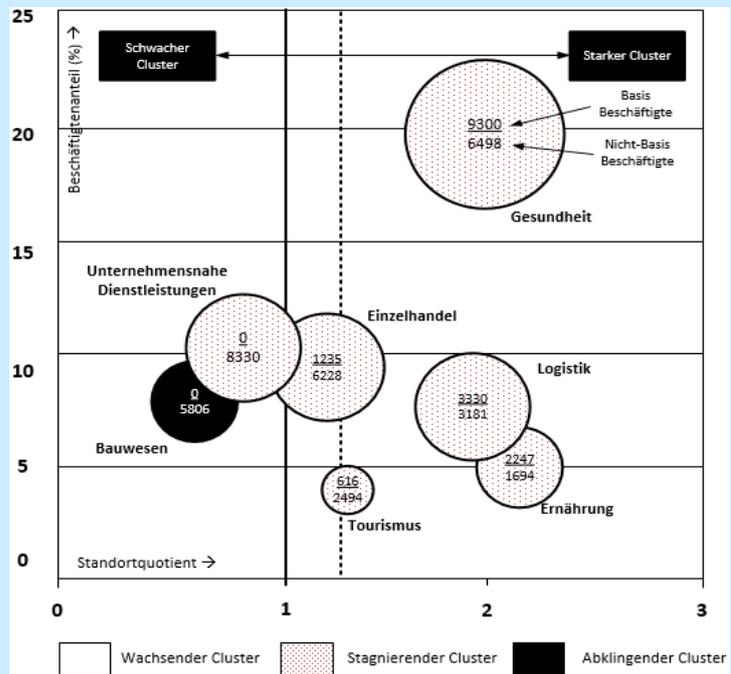


Abbildung 9: Clusteranalyse Lübeck

Quelle: Eigene Darstellung nach Jacobsen (2009)

2. Shift-Share-Analyse

Die Shift-Share-Analyse ermöglicht es, die Entwicklung der Schlüsselvariablen innerhalb eines definierten Zeitraumes auf die drei Einflussgrößen „Gesamtwirtschaftliche Entwicklung“ (1), „Branchenentwicklung“ (2) und „standortspezifische Entwicklung“ (3) zurückzuführen. Die Einflussgröße (1) gibt dabei an, welchen Einfluss die Gesamtkonjunktur auf die Entwicklung des Clusters hatte, während die Größe (2) deutlich macht, welchen Einfluss die Branchenkonjunktur auf die Clusterentwicklung hatte. Aus wirtschaftspolitischer Sicht kommt der Einflussgröße (3) eine besondere Bedeutung zu, da sie aufzeigt, in welchem Umfang standortspezifische Entwicklungen das Cluster beeinflussen. Die so gewonnenen Ergebnisse ermöglichen dabei eine wesentlich genauere Analyse, als das aufgrund der Berechnung der Standortquotienten möglich ist (vgl. Abbildung 10)

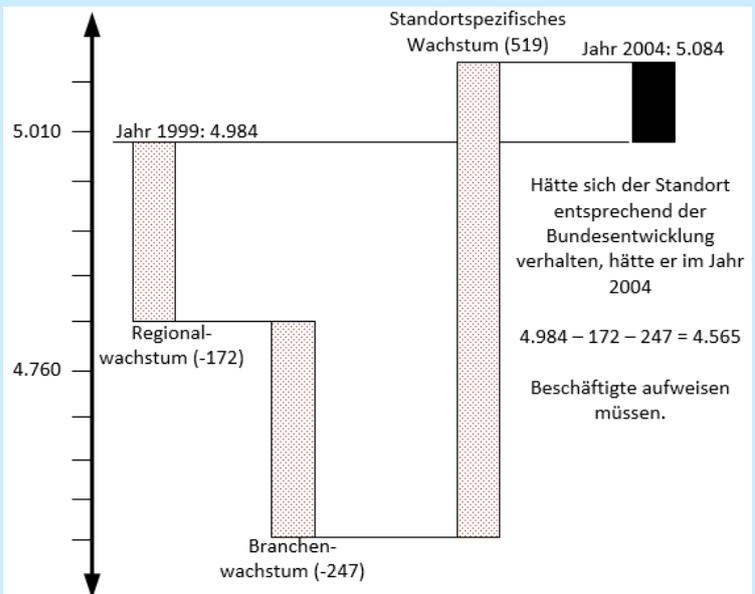


Abbildung 10: Shift-Share-Analyse Lübeck

Quelle: Eigene Darstellung nach Jacobsen (2009)

6 Zusammenfassung

Dieses Arbeitspapier behandelt die Thematik der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung. Hierfür wurden neben einer umfassenden Literatur- und Dokumentenrecherche auch Ansätze zur Erfolgsmessung von Beratungsinstitutionen und ausgesuchten Referenz-Großstädten analysiert. Begleitend wurden Expertengespräche mit Vertretern aus Wissenschaft, kommunaler Wirtschaftsförderung und Beratungsunternehmen durchgeführt. Deren Aussagen zur Praxis der Erfolgskontrolle flossen neben den wissenschaftlichen Publikationen in die Bewertung von Verfahren zur Erfolgsmessung bzw. -kontrolle mit ein.

Nach einer thematischen Einführung (Kap. 1) erfolgte zunächst die Klärung der Begriffe Erfolg und Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung (Kap. 2). Deutlich wurde dabei, dass die freiwillige Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung derzeit einem verstärkten gesellschaftspolitischen Legitimationsdruck ausgesetzt ist, die ihr zur Verfügung gestellten Mittel mit einer Darstellung der Erfolge zu begründen. Gleichzeitig zeigt sich, dass der Begriff der Erfolgskontrolle sehr vielschichtig ist und verschiedene Analyseschritte beinhaltet. Dazu zählen eine Zielerreichungs- bzw. Ergebniskontrolle, eine Vollzugskontrolle, eine Bedingungskontrolle und eine Wirkungskontrolle. Eine besondere und zentrale Herausforderung innerhalb der Erfolgskontrolle ist dabei die Ermittlung eines Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs zwischen dem Einsatz einer bestimmten Maßnahme und dem Erreichen eines bestimmten Zielniveaus (Wirkungskontrolle). Hierbei existieren verschiedene - bislang ungelöste - methodische Probleme.

In einem nächsten Schritt wurden die klassischen Erfolgsindikatoren und die gängige Praxis der kommunalen Erfolgskontrolle analysiert und bewertet (Kap. 3). Durch die Befragung von Experten auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung konnte dargelegt werden, dass in der Praxis häufig Indikatoren wie z. B. gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze, Neuansiedlungen von Unternehmen, vermarktete Gewerbeflächen oder ausgelöste Investitionen zur Erfolgskontrolle Verwendung finden. Diese Variablen sind jedoch mit erheblichen methodischen Problemen behaftet. Sie werden häufig uneinheitlich definiert und gemessen, bilden nur Brutto-, jedoch keine Nettozahlen ab und sind unterschiedlich interpretierbar. Auch fehlt es diesen Angaben meist an einer Verknüpfung mit konkreten und klar definierten Zielvorgaben seitens der Politik oder einer Verbindung mit der sozioökonomischen Gesamtentwicklung am Standort. Häufig kommen daher eher input- statt outputorientierte Indikatoren zum Einsatz.

In einem weiteren Kapitel (Kap. 4) wurden die erfassten Ansätze der Erfolgskontrolle in der bremischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung (beide Stadtgemeinden und das Land) in die Diskussion und Bewertung eingebettet. Hier zeigten sich folgende Befunde:

- Bremen nutzt alle wesentlichen klassischen Erfolgsindikatoren zur Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung.
- Bremen geht teilweise aber auch über die klassischen Erfolgsindikatoren hinaus, beispielsweise durch weitere quantitative Indikatoren oder externe Evaluationsgutachten.
- Bremen hat ein ausgeprägtes Controlling-System einzelner Förderprogramme.
- Auch in Bremen sind politische Zielvorgaben eher allgemein formuliert (z. B. „Schaffung eines bedarfsgerechten Gewerbeflächenangebots“ als Leitlinie des GEP), auf eine Vielzahl an einzelnen Programmen verteilt und nur selten mit konkreten und für Außenstehende überprüfbaren Zielzahlen (z. B. Zielzahl 2 Mio. Touristen im Jahr 2015) verknüpft. Bestehende Sollvorgaben bei einzelnen Programmen entstehen zudem in einem fachlichen Abstimmungsprozess von SWAH und WFB. Von daher liegen für Bremen keine fundierten und klar definierten und damit messbaren Zielvorgaben für die Wirtschaftsförderung und für die entsprechenden Programme und Maßnahmen vor.
- Erfolgsmeldungen basieren in der Regel auf der Verwendung klassischer Erfolgsindikatoren, ohne deren begrenzte Aussagekraft zu reflektieren.
- Kundenbefragungen und Kundenmanagementsysteme haben für den nach außen kommunizierten Erfolg der bremischen Wirtschaftsförderung bislang kaum eine Bedeutung.

Aktuelle Diskussionslinien und Ansätze für eine Weiterentwicklung der Erfolgskontrolle wurden im Kap. 5 aufgezeigt. Sie lassen sich differenzieren in:

- Ansätze, welche auf eine Erweiterung des Indikatorensets setzen. Die verfolgten Ansätze haben in der Praxis kaum dauerhaften Bestand, da sie mit viel Aufwand verbunden und nur selten direkt mit den Arbeitsabläufen von Wirtschaftsförderern verknüpft sind. Neuere Verfahren setzen deshalb darauf, das Indikatorenset in einem Dialogverfahren gemeinsam mit den Wirtschaftsförderern zu entwickeln. Dabei kommt eine Mischung von Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren zum Einsatz. Führend in Deutschland in der Verbindung von politischen Zielvorgaben mit Indikatoren der Wirtschaftsförderung (sog. wirkungsorientierte Steuerung) ist nach der Einschätzung mehrerer Experten die Stadt Mannheim.
- Ansätze, welche auf den stärkeren Einbezug der Kundenperspektive setzen. Befürworter dieser Methoden kritisieren, dass angesichts der Komplexität des Wirtschaftssystems ein Ursache-Wirkungs-Zusammenhang von Wirtschaftsförderungsaktivitäten und z. B. Ansiedlungen oder der Schaffung von Arbeitsplätzen nicht nachweisbar sei. Sie setzen deshalb darauf, die Zufriedenheit der Unternehmen am Standort mit der Wirtschaftsförderung als zentrales Kriterium der Erfolgskontrolle zu deklarieren.
- Ansätze, welche mit mathematisch-statistischen Verfahren versuchen, einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang von Wirtschaftsförderung und wirtschaftlichen Aktivitäten nachzuweisen. Viele dieser Verfahren sind sehr komplex und in ihrer Aussagekraft vor allem gegenüber der Politik umstritten.

Aus der Analyse der Erfolgskontrolle der Wirtschaftsförderung lassen sich einige Handlungsempfehlungen für Bremen formulieren. Diese werden nachfolgend in Kap. 7 kurz skizziert und damit zur Diskussion gestellt.

7 Handlungsempfehlungen

Die Auseinandersetzung mit der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung hat im durchgeführten Vorhaben eines gezeigt: Sie steht noch ganz am Anfang. Das, was viele deutsche Kommunen unter einer Erfolgskontrolle verstehen, wird den wissenschaftlichen Anforderungen an eine aussagekräftige Erfolgskontrolle kaum gerecht. Stattdessen dominieren „Zahlenfriedhöfe“, die vermutlich auch dazu dienen, die Arbeit der Wirtschaftsförderer und den damit verbundenen Einsatz öffentlicher Mittel in Zeiten von kommunalen Haushaltsdefiziten vor den politisch Verantwortlichen zu rechtfertigen. Bei genauem Betrachten sind die häufig zum Einsatz kommenden „klassischen Erfolgsindikatoren“ in ihrer Aussagekraft jedoch zum Teil sehr begrenzt.

Vor dem Hintergrund der Kritik an der Praxis der Erfolgskontrolle wurden in Kapitel 5 verschiedene Weiterentwicklungsmöglichkeiten diskutiert. Diese sollen nachfolgend mit der Praxis in Bremen in Zusammenhang gebracht werden. Daraus resultieren die folgenden Aspekte, die als erste Vorschläge für die Fortschreibung einer umfassenderen Erfolgskontrolle der Wirtschaftsförderung in Bremen gelten sollen. Allerdings sei an dieser Stelle noch einmal betont, dass Bremen eine im bundesdeutschen Vergleich bereits vielfältige und differenzierte Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung vornimmt. Diese besitzt dennoch einige Schwächen.

Zielvorgaben und dazu passende Indikatoren

Ein Schwachpunkt bei der Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung in vielen deutschen Kommunen ist eine fehlende Orientierung an politischen Zielen. In diesem Zusammenhang ist das Ziel- und Zielüberprüfungssystem der Stadt Mannheim vorbildlich (siehe Kap. 5.1). Hier wurden aus politischen Vorgaben des Oberbürgermeisters Unterziele für den Bereich der Wirtschaftsförderung definiert und diese Ziele mit einzelnen überprüfbaren Indikatoren hinterlegt (sog. wirkungsorientierte Steuerung). In jährlichen Haushaltsberichten sind die Verwaltungen aufgefordert, nachzuweisen, inwieweit sie mit ihren Handlungen die Ziele erreicht haben.

Auch für Bremen gilt: Politische Zielvorgaben sind eher allgemein formuliert, auf eine Vielzahl an einzelnen Programmen verteilt und nur selten mit konkreten und für Außenstehende überprüfbaren Zielzahlen verknüpft. Die jährlichen Controlling-Berichte der WFB und BIS listen SOLL bzw. Plan-Angaben für neue und gesicherte Arbeitsplätze auf. Wie in Kapitel 4.2 jedoch aufgezeigt wurde, entstehen diese Vorgaben in einem fachlichen Abstimmungsprozess zwischen Ressort und Gesellschaften und sind eher taktisch ausgestaltet. So wurden z. B. Zielvorgaben abgesenkt, um diese vermutlich einhalten und deutlich übertreffen zu können. Bei Landesprogrammen wie beispielsweise dem Landesinvestitionsförderungsprogramm (LIP) fehlt es an einer Ausformulierung von konkreten inhaltlichen Zielen. Hier dominierte in der Vergangenheit bei der Bewertung (LIP Jahresbericht) des LIP der Befund die Nutzung von Haushaltsmitteln drastisch reduziert zu haben. Das Programm wurde demnach so umgestaltet, dass es weniger Haushaltsmittel bindet. Dass Unternehmen LIP unter den derzeitigen Rahmenbedingungen (siehe Teil B) kaum mehr in Anspruch nehmen, wird anscheinend billigend in Kauf genommen. Würden konkrete und fundierte Ziele existieren (z. B. in Richtung Arbeitsplätze, Generierung von privaten Investitionen), resultierten daraus automatisch Anreize, Strukturen zu verändern.

Das zeigt, in Bremen sollten zunächst klare und transparente Ziele definiert werden, welche mit den verschiedenen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung (z. B. einzelbetriebliche Förderung, Gewerbeflächenentwicklung etc.) verfolgt werden sollen. Im Anschluss daran wären zunächst entsprechende Maßnahmen auf die Ziele auszurichten und ggf. bestehende Instrumente zu modifizieren. Erst dann gilt es adäquate Indikatoren zu entwickeln, mit denen das Erreichen dieser Ziele gemessen werden kann. So könnte jährlich darüber berichtet werden, inwieweit die Wirtschaftsförderung ihre Ziele erreicht hat. Bei Nichterreichung sind Politik und Verwaltungen dann angehalten, Ideen zu entwickeln, wie die Ziele in

Zukunft besser erreicht werden können. Anderenfalls müssten Ziele korrigiert werden, wenn sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln oder unter den aktuellen externen Bedingungen nicht realistisch sind.

Weiterentwicklung der bestehenden Indikatoren

Die Auseinandersetzung mit den sog. „klassischen Erfolgsindikatoren“ hat deutlich gezeigt, dass diese für eine Erfolgskontrolle nicht hinreichend sind. Nach Betrachtung der Analyseergebnisse bieten sich auch für die bremische Wirtschaftspolitik und -förderung verschiedene Weiterentwicklungsmöglichkeiten an:

- **Präzisierung der bestehenden Indikatoren / Verzicht auf einzelne Variablen**

In der Beschreibung der sog. „klassischen Erfolgsvariablen“ in Bremen sollten einige Veränderungen vorgenommen werden, um die Aussagekraft zu verbessern. Dazu gehört zum einen eine klare Definition der Indikatoren. Aufgrund der erheblichen Probleme in der Messung gesicherter Arbeitsplätze empfiehlt es sich nach Ansicht der befragten Experten, ganz auf diesen Indikator zu verzichten. Bei den übrigen Kennzahlen könnten zum Beispiel Nettozahlen genutzt werden, um auch Arbeitsplatzverluste und Firmeninsolvenzen bzw. Unternehmensfortzüge erfassen zu können. Andere Indikatoren müssten eine stärkere qualitative Dimension erhalten. Das betrifft beispielsweise den Indikator Ansiedlungen. Hier wäre von Interesse, welche Arten und Größen von Unternehmen sich hinter dem Begriff Ansiedlungen verbergen? In welchen Branchen fanden Ansiedlungen statt? Wie nachhaltig sind Ansiedlungen? Handelt es sich um Verlagerungen oder Neuansiedlungen? Mit wem hat Bremen hier konkurriert? Auch die Zahl der vermarkteten Gewerbefläche ist an sich wenig aussagekräftig. Hier wäre es interessant zu wissen, wie viele Unternehmen bei ihrem Ansiedlungs- und/oder Verlagerungswunsch nicht bedient werden konnten oder auch wie viele Vermarktungen es auf privaten Gewerbeflächen gab.

- **Stärkerer Einbezug der Kundenperspektive**

Die Kundenperspektive könnte stärker als bisher in die Erfolgskontrolle in Bremen einbezogen werden, da dieser Bereich direkt durch die Wirtschaftsförderung beeinflussbar ist (siehe Kapitel 5.2). So wären Potenziale für Befragungen von Unternehmen beispielsweise in Zusammenarbeit mit Handelskammer und Handwerkskammer zu prüfen. Andere Städte zeigen, dass solche Verfahren umsetzbar sind. Diese geben z. B. einen bestimmten prozentualen Anteil an zufriedenen Bestandsunternehmen als Ziel für die Wirtschaftsförderung vor. Auch könnten die intern sicherlich vorhandenen Daten von Kundenmanagementsystemen mehr für die Erfolgskontrolle herangezogen werden.

- **Verknüpfung mit der sozioökonomischen Gesamtentwicklung der Stadt**

Auffällig für die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung Bremens ist deren starker Bezug auf die eigenen Programme und Maßnahmen. Eine Verknüpfung mit der sozioökonomischen Gesamtentwicklung des Standorts wird vermieden. Andere vergleichbare Großstädte wie Leipzig, Dortmund und Nürnberg, in denen die Wirtschaftsförderung direkt in der Verwaltung verankert ist, legen auf diesen Aspekt wiederum sehr großen Wert. Auch Bremen könnte in der Erfolgskontrolle einen stärkeren Fokus auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung setzen. Dazu würden u. a. folgende Indikatoren gehören:

- Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
- Zahl aller Beschäftigten insgesamt
- Anzahl der Unternehmen (nach Branchen, Größenklassen etc.)
- Zahl der Ein- und Auspendler
- Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in Bremen.

Diese Aufgabe übernehmen bisher die Handelskammer Bremen, die Industrie- und Handelskammer Bremerhaven und die Arbeitnehmerkammer Bremen mit ihren Berichtssystemen. Hier wäre eine stärkere Verknüpfung zu prüfen.

Clusteranalyse / Shift-Share-Analyse

Als letzter Aspekt sei der Ansatz der Stadt Lübeck hervorgehoben. Bremen hat ähnlich wie Lübeck eine stark auf Clusterpolitik setzende Wirtschaftsförderung. Um die standortspezifische Entwicklung in den einzelnen Clustern besser einschätzen zu können, bietet sich daher das Modell der Clusteranalyse bzw. der Shift-Share-Analyse an (siehe Kapitel 5.3). Analog zu Lübeck wäre hierfür eine Zusammenarbeit mit dem IAB erforderlich.

Fazit

Wie die bisherigen Darstellungen gezeigt haben, besitzt Bremen bereits ein ausdifferenziertes System an Reportings im Kontext der Überprüfung, Darstellung und Dokumentation der Aktivitäten der Wirtschaftsförderung. Daraus resultiert jedoch eine Vielzahl an Einzelvorlagen und Dokumenten, die für Außenstehende nur schwierig nachvollziehbar erscheinen. Ebenfalls wurde deutlich, dass diese Maßnahmen den Kriterien einer „echten Erfolgskontrolle“ noch nicht genügen. Das trifft insbesondere auf die Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle zu. In der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird mit den bisher erhobenen Indikatoren allerdings der Eindruck erweckt, dass die Wirtschaftsförderung stetig ihre Ziele übertreffe und positive Wirkungen erzeuge. Es braucht dafür aber, so wie dieses Arbeitspapier dargelegt hat, einige Erweiterungen, damit die Aussagekraft der Erfolgskontrolle erhöht wird. Hierfür bilden die oben genannten Anregungen eine erste Diskussionsgrundlage.

8 Literaturverzeichnis

Literatur

- Ackermann, Gabriele (2012): Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung – Analyse und Modifikation einer fragwürdigen Forderung. Mainz, Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften.
- Alm, Bastian (2013): Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung. Dissertation. Berlin, Duncker & Humblot.
- Beneker, Maren (2013). WFB zieht positive Bilanz. Weser-Kurier vom 30.10.2013.
- Blume, Lorenz (2004): Erfolgsfaktoren kommunaler Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland. RuR 1/2004: 3-17.
- BMWi (2013): Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.
- Bracht, Hans-Jürgen (1981): Erfolgskontrolle kommunaler Wirtschaftsförderung – dargestellt an einem empirischen Beispiel der Stadt Trier. Trier.
- Deutscher Landkreistag, DLT (2013): Wirtschaftsförderung konkret. Umfrage des Deutschen Landkreistags. Schriften des DLT Band 113. Berlin.
- Deutscher Landkreistag, DLT (2014): Strategische Zielplanung in der Wirtschaftsförderung der Landkreise. Berlin.
- ExperConsult (Hrsg.) (2014): Wirkungsorientierte Wirtschaftsförderung. Dortmund.
- FHTW Berlin (Hrsg.) (2005): Wirkungsorientierte Steuerung der staatlichen Wirtschaftsförderung auf Länderebene. Abschlussbericht. Berlin.
- Fischer, Roland (2015): Controlling in der Wirtschaftsförderung. Erfahrungen aus der KGSt-Vergleichsarbeit helfen beim Aufbau eines Controlling-Systems. Köln.
- Frankenfeld, Paul (2006): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten.
- GEFRA / MR (2012): Evaluierung der Darlehensvergabe im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Landes Bremen, insbesondere mit Blick auf der Förderperiode 2014 bis 2010 des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE). Bremen.
- GEFRA / Kovalis (2015a): Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms im Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ im Land Bremen 2014-2020. Langfassung. Bremen.
- GEFRA / Kovalis (2015b): Ex-Ante-Bewertung von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen des EFRE-Programms.
- Held, Heinrich (2006): Strategische Planungsprozesse effizient gestalten. In: IMAKOMM Akademie (Hrsg.): Betriebswirtschaft und Management für Wirtschaftsförderer. Aalen, H.S.H.-Verlag, 161-187.
- Heyer, Andreas (2015). Richtiger Impuls. Weser Report vom 05.07.2015.
- Jacobsen, Björn (2009): Wirkungsanalysen und Erfolgsmessung in der Wirtschaftsförderung. In: Heinze, Rolf (Hrsg.): Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech-Clustern: Beiträge zu den Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik, Baden-Baden, Nomos, 17-28.
- Kreiszeitung (Hrsg.) (2012): 2000 neue Arbeitsplätze. Wirtschaftsförderung Bremen zieht positive Bilanz. 29.11.2012. Syke.
- Kruse, Thomas (2006): Leistungsbilanzierung von Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Vortrag beim 6. Jahreskongress des DVWE in Lübeck. Isselburg.
- Lahner, Jörg (2008): Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung. Vortrag auf dem Volkswirteforum 2008 in Karlsruhe.
- Mantik, Uwe (2005): Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung, in: CIMA direkt – Zeitschrift für Marketing und Stadtentwicklung: 8-11.

- Michels, Yves (Hrsg.) (2003): KiK – Kernkennzahlen in Kommunen. Ein Praxisbericht. Bertelsmann. Gütersloh.
- PROGNOS (2010): Analyse zu den Wirkungen der EFRE-Förderung auf das regionale Innovationssystem im Land Bremen und daraus abgeleitete Handlungsoptionen für die Fortführung des RWB-Ziels nach 2013. Bremen.
- PROGNOS AG; RWP / TU Dortmund (2012): Ansätze für ein besseres Monitoring und eine verbesserte Erfolgskontrolle der Infrastrukturförderung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Erfurt.
- Scherer Roland (2015): Wirtschaftsförderung: Erfolg ist schwer zu messen. In: Schweizerische Vereinigung für Standortmanagement: kommualmagazin.ch Nr. 1: 22-23.
- Schmidt, Kerstin (2000): Die Segel sind gesetzt. Bericht zum Projekt Aufbau einer strategischen Steuerung. Bertelsmann. Gütersloh.
- Seltsam, Christian (2001): Kommunale Wirtschaftsförderung: Ziele, Instrumente, Erfolgskontrolle. Schriften zur Nationalökonomie (35). Bayreuth, PCO.
- Stadt Leipzig, Dezernat Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2015): Wirtschaftsbericht 2014. Leipzig.
- Stadt Mannheim (2014): Anlage 1 Übersicht Ämter/Fachbereiche und Eigenbetriebe. Managementziele 2014/2015, Leistungsziele und -kennzahlen, Wirkungsziele und -kennzahlen. Mannheim.
- Thomas, Axel (2007): Moderne Instrumente für ein Erfolgscontrolling bei Wirtschaftsförderungsgesellschaften. In: Verwaltung und Management, S. 4-9
- Volz, Jürgen (1980): Erfolgskontrolle kommunaler Planung. Köln, Heymann.
- Zwicker-Schwarm, Daniel (2013): Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. Difu-Papers Januar 2013. Berlin

Controlling-, Jahres- und Geschäftsberichte

- BAB (2014): Geschäftsbericht der BAB 2013.
- BAB (2015): Geschäftsbericht der BAB 2014.
- BIS (Hrsg.) (2009): Controlling-Bericht der BIS 2008. Bremen.
- BIS (Hrsg.) (2010): Controlling-Bericht der BIS 2009. Bremen.
- BIS (Hrsg.) (2011): Controlling-Bericht der BIS 2010. Bremen.
- BIS (Hrsg.) (2012): Controlling-Bericht der BIS 2011. Bremen.
- BIS (Hrsg.) (2013): Controlling-Bericht der BIS 2012. Bremen.
- BIS (Hrsg.) (2014): Controlling-Bericht der BIS 2013. Bremen.
- BIS (Hrsg.) (2015): Controlling-Bericht der BIS 2014. Bremen.
- Hannover Impuls (Hrsg.) (2013): Jahresbericht 2012 der Wirtschaftsförderung der Landeshauptstadt Hannover. Hannover.
- WFB (Hrsg.) (2009): Controlling-Bericht der WFB 2008. Bremen.
- WFB (Hrsg.) (2010): Controlling-Bericht der WFB 2009. Bremen.
- WFB (Hrsg.) (2011): Controlling-Bericht der WFB 2010. Bremen.
- WFB (Hrsg.) (2012): Controlling-Bericht der WFB 2011. Bremen.
- WFB (Hrsg.) (2013): Controlling-Bericht der WFB 2012. Bremen.
- WFB (Hrsg.) (2014a): Controlling-Bericht der WFB 2013. Bremen.
- WFB (Hrsg.) (2014b) WFB News: Sonderausgabe der Wirtschaftsförderung Mai 2014. Bremen.
- WFB (Hrsg.) (2015): Controlling-Bericht der WFB 2014. Bremen.

Wirtschaftsförderung Dortmund (Hrsg.) (2012): Wirtschaftsstandort Dortmund 2012. Dortmund.

Wirtschaftsreferat Nürnberg (Hrsg.) (2013): Wirtschaftsbericht 2013. Nürnberg.

Experteninterviews

Experte 1: Gespräch am 28.04.2015 mit einem Professor für Wirtschaftsförderung

Experte 2: Gespräch am 04.05.2015 mit einem kommunalen Wirtschaftsförderer

Experte 3: Gespräch am 04.05.2015 mit einem Beratungsunternehmen

Experte 4: Gespräch am 12.05.2015 mit einem Professor für Wirtschaftsförderung

Experte 5: Gespräch am 22.05.2015 mit einem Kommunalverband

Experte 6: Gespräch am 29.05.2015 mit einem kommunalen Wirtschaftsförderer

Expertengespräche SWAH 2015: Gespräche mit Vertretern des Bremer Wirtschaftsressorts.

Expertengespräche WFB und BIS

Abkürzungsverzeichnis

ABI	Amtsblatt
abs.	absolut
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungs-Verordnung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
AUF	Förderprogramm der Angewandten Umweltforschung
AVO	Allgemeine Verordnung
AWF	Bremisches Außenwirtschaftsförderprogramm
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BBM	Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen
BEAN	Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH & Co. KG (BEAN)
B.E.G.IN	Bremer Existenzgründungsinitiative
BGK	Bremer Gründer Kredit
Bhv	Bremerhaven
BIP	Bremer Industrie-Park
BIS	Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BBB	Bürgschaftsbank Bremen GmbH
BP	Bremen-Ports GmbH & Co. KG
BSC	Balanced Scorecard
BUG	Bremer Unternehmensbeteiligungsgesellschaft
BUK	Bremer Unternehmerkredit
BUKH	Bremer Unternehmerkredit mit Haftungsfreistellung
BWK	Bremer Wollkämmerei
CRM	Customer-Relationship-Management
D	Darlehen
DAP	Dauerarbeitsplatz
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DLT	Deutscher Landkreistag
DM	Drittmittel
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
DVWE	Deutscher Verband der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften e.V.
EA	Einheitlicher Ansprechpartner
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEN	Enterprise European Network
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU KOM	EU Kommission
EUR	Euro
FBG	Fischereihafenbetriebsgesellschaft mbH
FEI	Förderung der Forschung, Entwicklung und Innovation
FTE	Forschung und technologische Entwicklung
FuE	Forschung und Entwicklung

GEP	Gewerbeentwicklungsprogramm
GPH	Gewerbepark Hansalinie Bremen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GU	Große Unternehmen
GVZ	Güterverkehrszentrum
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IDL	Innovationsdienstleistungen
IFP	Integriertes Flächenprogramm für Gewerbe und Dienstleistungen
JUB	Jacobs Universität Bremen
Kap	Kapitel
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KL	Kleinstunternehmen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KP	Konjunkturpaket
KU	Kleine Unternehmen
LIP	Landesinvestitionsförderprogramm
LK	Landkreis
LM	Landesmittel
MU	Mittlere Unternehmen
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OP	Operationelles Programm
PFAU	Programm zur Förderung Anwendungsnaher Umwelttechniken
PPP	Private Public Partnership
RLL	Regionalleitlinien
RWB	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung
SAFGJS	Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen
SFF	Senatorin für Finanzen
svpfl.	sozialversicherungspflichtig
SVB	sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
SWH	Senator für Wirtschaft und Häfen
SWAH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
SUBV	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
SZ	Spezifisches Ziel
Tab.	Tabelle
tsd.	Tausend
TU	Technische Universität
USB	Unternehmensservice Bremen
VO	Verordnung
WFB	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Bremen
WZ	Wirtschaftszweig
Z	Zuschuss