

Gutachten für den Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien
Hansestadt Bremen

zur

**Ex-ante-Evaluierung im Rahmen eines PGI-Entwurfs zur EU-
Gemeinschaftsinitiative URBAN II für die Stadt Bremerhaven**

Delmenhorst, den 30.10.2000

Inhaltsverzeichnis

0. AUFGABENSTELLUNG	3
1. BEWERTUNG DER ANALYSE DER SOZIOÖKONOMISCHEN AUSGANGSLAGE SOWIE DER SWOT-ANALYSE	5
2. EX-ANTE-BEWERTUNG DER ENTWICKLUNGSSTRATEGIE	12
2.1 HERLEITUNG, BESCHREIBUNG UND LOGIK DER STRATEGIE.....	12
2.2 VEREINBARKEIT DER STRATEGIE MIT REGIONALEN, NATIONALEN UND EU-POLITIKEN (ÄÜBERE KOHÄRENZ)	16
2.2.1 <i>Vereinbarkeit mit regionalen und nationalen Politiken</i>	16
2.2.2 <i>Vereinbarkeit mit EU-Politiken</i>	17
2.2.2.1 <i>Urban-Leitlinien</i>	17
2.2.2.2 <i>Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen</i>	19
2.2.2.3 <i>Umweltpolitik</i>	19
3. EX-ANTE-BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DIE SOZIOÖKONOMISCHE LAGE ...	20
3.1 EX-ANTE-BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DAS HAUPTZIEL	20
3.2 EX-ANTE- BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DIE SCHWERPUNKTE.....	22
3.2.1 <i>Wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung</i>	22
3.2.2 <i>Arbeitsmarkt und Soziales</i>	25
3.2.3 <i>Städtebauliche Erneuerung und Ökologie</i>	27
3.3 EX-ANTE-BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF ZWISCHENZIELE	28
3.3.1 <i>Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt</i>	28
3.3.2 <i>Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen</i>	32
4. VERTRETBARKEIT DES POLICY-MIX UND DER ALLOKATION DER MITTEL	34
5. DURCHFÜHRUNGSMODALITÄTEN	36

0. Aufgabenstellung

Die Ex-ante-Bewertung ist nach der Strukturfonds-Grundverordnung Bestandteil der Programmplanung für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds. In Artikel 41 Absatz 2 heißt es:

“Während der Ausarbeitung der Pläne und der Interventionen dient die Ex-ante-Bewertung der Analyse der Stärken, Schwächen und Möglichkeiten des betreffenden Mitgliedstaates, der Region oder des Sektors. Sie beurteilt die Kohärenz der Strategie und der gewählten Ziele mit den Merkmalen der betreffenden Regionen oder Gebiete, einschließlich der Entwicklung ihrer Bevölkerung, sowie die voraussichtliche Wirkung der geplanten Aktionsprioritäten, wobei sie die spezifischen Ziele, wenn ihrer Art nach möglich, im Vergleich zur Ausgangssituation quantifiziert.”

Mit der Ex-ante-Bewertung verfolgt die EU-Kommission vier grundsätzliche Ziele:

- Erstens ist zu beurteilen, ob die Planungen den Entwicklungsnotwendigkeiten gerecht werden und eine adäquate Antwort auf die Stärken und Schwächen sowie auf die Entwicklungsmöglichkeiten und die Ressourcenausstattung gegeben wird;
- zweitens ist zu beurteilen, ob die Ziele, Prioritäten und Strategien relevant, kohärent und realistisch sind sowie mit den Kohäsions- und anderen Zielen (Umwelt, Chancengleichheit) übereinstimmen;
- drittens sind die Planungen insbesondere der Zielsetzungen auf den verschiedenen Ebenen soweit wie möglich zu quantifizieren und hierfür geeignete Indikatoren einzusetzen, die eine künftige Überprüfung der Planumsetzung gewährleisten;
- viertens sind die organisatorisch-institutionellen Mechanismen der Implementierung und Programmbegleitung einer Überprüfung zu unterziehen.

Die nachstehenden Kapitel beinhalten die Ex-ante-Bewertung des Urban-II-Programms 2000-2006 (PGI) für die Stadt Bremerhaven. Die Inhalte entsprechen dem Aufgabenspektrum aus dem Angebot an den Senator für Wirtschaft und Häfen des Landes Bremen. Im einzelnen werden die folgenden Punkte bearbeitet:

- Im Kapitel 1 erfolgt eine Bewertung der Analyse der sozioökonomischen Ausgangslage sowie der SWOT-Analyse.
- Kapitel 2 thematisiert zunächst die Herleitung und Logik der Strategie (innere Kohärenz). Danach wird die Vereinbarkeit (äußere Kohärenz) mit anderen Politikbereichen untersucht (regionale, nationale, EU-Politiken). Von besonderer Bedeutung sind einmal die Urban-Leitlinien, sowie die Förderung der Chancengleichheit und der umweltgerechten nachhaltigen Entwicklung als Querschnittsziele der EU.

- In Kapitel 3 erfolgt die Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf die sozioökonomische Lage. Dabei wird unterschieden zwischen dem Hauptziel, den Schwerpunkten und wiederum den spezifischen Querschnittszielen der EU (Chancengleichheit, Umwelt).
- Kapitel 4 begutachtet die Angemessenheit des Policy-Mix und der Allokation der Mittel
- In Kapitel 5 werden letztlich die Durchführungsmodalitäten überprüft.

1. Bewertung der Analyse der sozioökonomischen Ausgangslage sowie der SWOT-Analyse

Die Charakterisierung der Ausgangssituation (Kapitel 1) des Bremerhavener Urban-II-Programms (PGI) beginnt mit einer Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Stadt Bremerhavens (1.1). Es wird dargelegt, dass Bremerhaven erhebliche wirtschaftstrukturelle Probleme aufweist. Im einzelnen werden die folgenden Aspekte analysiert:

- Überverkehrliche Anbindung mit Schwächen insbesondere in der Anbindung an das Wirtschaftszentrum Hamburg sowie grundsätzlich in west-östlicher Richtung (Schienenverkehr, neue Bundesländer, Mittel- und Osteuropa),
- das unterdurchschnittliche Wirtschaftswachstum,
- die einseitig auf Seeverkehr ausgerichtete Wirtschaftsstruktur (Hafenfunktion, Werften),
- die Schwäche des Dienstleistungssektors,
- die hohe Arbeitslosigkeit,
- der anhaltende Bevölkerungsverlust,
- die unbefriedigende technologische Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf das Gründungsgeschehen know-how-intensiver Wirtschaftszweige sowie
- die prekäre finanzielle Situation der Stadt.

Insgesamt gelingt es ein der Zielsetzung entsprechend angemessenes Bild der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Bremerhaven zu zeichnen, auf das eine tiefergehende Analyse des Urban-II-Gebiets aufsetzen kann.

In einem zweiten Unterkapitel 1.2 wird die Lage und räumliche Gliederung des Programmgebiets beschrieben. Dies erfolgt anhand der städtebaulichen Struktur und Entwicklung und wird anhand von Karten unterlegt. Die Abgrenzung erfolgte nach fünf Kriterien:

- Maß der baulichen Verdichtung
- Homogenität der Bebauungsstruktur
- Defizitäre Gewerbe- und Industrieflächen
- Defizitäre Freiflächen- und Umweltsituation
- Defizitäre soziale Situation

Im PGI wird konstatiert, dass das zusammenhängende Gebiet durch soziale Problemlagen gekennzeichnet ist, in dem niedergehende Industrien Branchen hinterließen und die gleichzeitig vorhandenen Entwicklungspotenziale bisher nicht genutzt werden konnten.

Aus Sicht des Gutachters ist die Auswahl der 5 Kriterien nur unzureichend begründet, legt man als Maßstab die in den Urban-Leitlinien genannten Kriterien an. Nach Art. 10 der Urban-II-Leitlinien müssen die zu fördernden Stadtviertel „einheitliche Probleme und räumliche Merkmale aufweisen“. In Art. 11 wird eine Reihe von Kriterien genannt, wobei darauf hingewiesen wird, dass die zu fördernden städtischen Gebiete mindestens drei der benannten Kriterien erfüllen müssen. Kriterien sind u.a. eine hohe Langzeitarbeitslosenquote, eine geringe Wirtschaftstätigkeit, aber auch insbesondere für städtische Problemgebiete typische Aspekte wie ein hoher Anteil an Einwanderern, ein hohes Armutsniveau oder eine hohe Kriminalitätsrate. Die ersten drei Kriterien des PGI entsprechen nicht dem Katalog der Leitlinien. Bei der defizitären Freiflächen- und Umweltsituation fehlt der Nachweis, dass es sich um eine „im besonderen Maße geschädigte Umwelt“ handelt. Die defizitäre soziale Situation passt zum Kriterienkatalog der Leitlinien.

Insgesamt muss erwartet werden, dass die nachfolgenden Kapitel zur sozio-ökonomischen Situation nähere Informationen über die Abgrenzung des Programmgebiets geben.

Die Analyse des Programmgebiets erfolgt in fünf Unterkapiteln:

- Bevölkerungsentwicklung im Programmgebiet (1.3)
- Wirtschaft und Arbeitsmarkt (1.4)
- Soziale Verhältnisse und Kultur (1.5)
- Umweltsituation (1.6)
- Chancengleichheit (1.7)

Bei der Analyse ist vorweg anzumerken, dass es zum Zeitpunkt der Erstellung des PGI nicht möglich war, das Programmgebiet analysescharf abzugrenzen. Das Gebiet setzt sich aus 6 Stadt- und Ortsteilen zusammen, von denen nur eines gänzlich innerhalb des abgegrenzten Fördergebiets liegt, die 5 anderen werden durch die Gebietsgrenzen durchschnitten. Als Basis für statistische Analysen wurden die 6 Ortsteile zugrundegelegt. Diese Vorgehensweise ist natürlich nur eine „Second-best-Lösung“, denn so kann die Ausgangslage im Fördergebiet nicht exakt analysiert werden. Die Stadt Bremerhaven hat für einige Indikatoren Sonderauswertungen beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Nürnberg in Auftrag gegeben.

Im Kapitel „Bevölkerungsentwicklung im Programmgebiet“ (1.3) wird festgestellt, dass die sechs zum Urban-Gebiet gehörenden Stadtteile im Zeitraum 1991-98 – mit einer Ausnahme – noch mehr an Bevölkerung verloren haben, als dies insgesamt schon auf Bremerhavener Stadtgebiet der Fall war. Weitere Indikatoren dieses Kapitels sind eine Analyse der Altersstrukturen und der Wanderungsbewegungen. Hier zeigen sich keine signifikanten Abweichungen vom städtischen Durchschnitt, wiewohl in einigen Ortsteilen der Bevölkerungsaustausch höher ist als im Rest der Stadt.

Eine Betrachtung der ausländischen Bevölkerung zeigt, abgesehen vom Ortseil Goethestraße, keine signifikanten Abweichungen vom städtischen Durchschnitt. Besondere Problemlagen gibt es auch nicht bei ethnischen Minderheiten oder Flüchtlingen.

Das Kapitel „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ (1.4) beschränkt sich zunächst auf eine Aufzählung der im Programmgebiet vorherrschenden Aktivitäten, ohne sie tiefer zu analysieren: im nördlichen Teil ist es durch Einzelhandels- und andere Dienstleistungsaktivitäten geprägt, die sich relativ einseitig auf den täglichen Bedarf ausrichten. Es wird darauf hingewiesen, dass das nördliche Stadtgebiet keinen Zentrumscharakter mit überörtlicher Bedeutung aufweist, obwohl Lehe traditionell das einzige Nebenzentrum der Stadt ist. Während sich die wirtschaftlichen Aktivitäten im südlichen Bereich vorwiegend auf Kleingewerbe beschränken, ist das Areal des sogenannten Neuen Hafens demgegenüber kaum genutzt, es dominieren hafenwirtschaftliche Gewerbebranchen. Es wird herausgestellt, dass der Zusammenbruch der Werften zu erheblichen negativen Auswirkungen auf das lokale Arbeitsplatzangebot geführt hat.

Im Vademecum zur Urban-II-Gemeinschaftsinitiative wird auch eine Beschreibung der wirtschaftlichen Lage einschließlich der Chancen und Risiken für kleine und mittlere Unternehmen im Programmgebiet gefordert. Weitere quantitative Daten (z.B. An- und Abmeldungen, Insolvenzen) fehlen, so dass es nicht gelingt, ein umfassendes Bild der Wettbewerbsfähigkeit von KMU im Programmgebiet zu zeichnen.

Die Arbeitslosigkeit im Programmgebiet wird sehr ausführlich untersucht.¹ Basis ist eine Sonderauswertung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Es kann gezeigt werden, dass das Programmgebiet im besonderen Maße von der Arbeitslosigkeit betroffen ist: dort leben 25,7% aller arbeitslos gemeldeten Bewohner der Stadt bei einem Anteil von nur 19,2% an der Bevölkerung. Interessant ist eine Analyse des Leistungsbezugs der Arbeitslosen: der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld liegt niedriger als im übrigen Stadtgebiet, was darauf schließen lässt, dass die Arbeitslosen im Programmgebiet insgesamt über niedrigere Einkünfte verfügen. Aus der Analyse lässt sich ableiten, dass das Programmgebiet in besonderen Maße von Strukturproblemen geprägt ist und eine Auswahl im Rahmen eines Sonderprogrammes sinnvoll ist.

Insgesamt wird der Eindruck vermittelt, dass im Programmgebiet aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten ein Umstellungsbedarf besteht. Eine tiefere Analyse wäre aber an einigen Stellen durchaus möglich gewesen. Bei fehlenden Daten auf Programmgebietsebene hätten als Lösung Analysen auf städtischer Ebene durchgeführt werden können, die sich für das Programmgebiet qualitativ vertiefen lassen.

¹ Allerdings auf Ebene der Erwerbsfähigen, da für das Programmgebiet keine Daten über abhängige Erwerbspersonen vorliegen.

Das dritte Unterkapitel (1.5) beschäftigt sich mit den sozialen Verhältnissen und der Kultur im Programmgebiet. Es wird herausgearbeitet, dass in einigen Ortsteilen des Programmgebiets der Anteil der Sozialhilfeempfänger deutlich über dem Durchschnitt der Stadt Bremerhaven liegt, wobei anzumerken ist, dass Bremerhaven selbst den höchsten Anteil von Sozialhilfeempfängern im Gebiet der früheren Bundesrepublik aufweist.

Als weiterer Indikator für ökonomische Schwäche wird die PKW-Dichte angeführt, bei der Bremerhaven deutlich niedrigere Werte als Vergleichsstädte gleicher Größenordnung aufweist. Ähnlich wie bei anderen Messgrößen liegen die Werte für die zum Urban-Gebiet gehörenden Stadteile teilweise noch unter dem städtischen Durchschnitt, nicht aber in allen Fällen.

Das Programmgebiet ist teilweise Brennpunkt von Rauschgiftdelikten, insbesondere aber der Straßenkriminalität. Das Kapitel zur Kriminalitäts- und Drogenpolitik hätte jedoch im Hinblick auf quantitative und aktuellere Daten um Aspekte der Deliktsentwicklungen erweitert werden können (Polizeiliche Kriminalstatistik).

Der Abschnitt Bildungsdaten und Stellung im Beruf beschränkt sich auf Informationen zu Schulabschlüssen auf Basis der Volkszählung von 1987. In einigen Bereichen und Ortsteilen sind Abweichungen zum städtischen Durchschnitt erkennbar. Insgesamt weicht das Urban-Gebiet aber nicht signifikant vom städtischen Niveau ab.

Der gesamte Bereich der Bildung sollte um den Themenbereich der Qualifikationsstrukturen ergänzt werden können. In den Leitlinien und insbesondere im Vademecum wird darauf explizit Bezug genommen. Dies ist deshalb notwendig, weil die Maßnahmen auch den Bereich Qualifikation betreffen. Im Hinblick auf die Bildungsstrukturen können Daten aus dem Mikrozensus herangezogen werden, die für Bremerhaven allerdings nicht auf Ortsteilebene auswertbar ist. Allerdings lassen sich von der städtischen Ebene Rückschlüsse auf die Problemgebiete ziehen, bei denen eine ungünstigere Struktur unterstellt werden kann.

In Bezug auf den gesamten Bereich der Humanressourcen sollten zudem auch bereits in der Analyse Potenziale und der Bedarf für das Technologiepark-Projekt deutlich gemacht werden. Mögliche Hinweise wären hier Informationen bezüglich von Gründern an örtlichen Hochschulen. Darüber hinaus wären Hinweise sinnvoll, die über technisch-naturwissenschaftliche Schwerpunkte der Hochschule Auskunft geben (Abgänger, Fachrichtungen...). Ziel ist der Nachweis der Kohärenz der Ausgangsanalyse zur Strategie und den letztendlichen Maßnahmen.

Ein letzter Abschnitt des Kapitels Soziale Verhältnisse betrifft infrastrukturelle Einrichtungen und kulturelle Aktivitäten.. Das PGI beschränkt sich hier auf eine Aufzählung der vorhandenen Schulen, Kindergärten, Altentagesstätten, Bibliotheken, Museen und. dgl. Es wird festgestellt, dass für den Stadtteil Lehe eine Unterversorgung an Kindertagesstätten besteht.

Ansonsten finden keine Wertungen bzw. Vergleiche mit der städtischen Ebene statt, so dass es schwer fällt, den Ausstattungsgrad im Urban-Fördergebiet einzuschätzen. In Bezug auf die Kulturangebote ist festzustellen, dass ein „lebendiges kulturelles Leben“ derzeit nicht stattfindet. Einige kulturelle Angebote hätten wenig Bezug zu den Einwohnern im Programmgebiet und seien eher regional von Bedeutung.

Eine Analyse der Umweltsituation erfolgt im Kapitel 1.6. Gegenstand sind die Aspekte Siedlungsdichte, Verkehrsbelastung und Altlasten.

Verkehrs- und Wohnbauflächen dominieren im Urban-Gebiet gegenüber Grünflächen und naturnäheren Flächen. Es wird ausgeführt, dass das Programmgebiet einen unterdurchschnittlichen Anteil an privaten und öffentlich zugänglichen Grünflächen aufweist. Im Urban-Gebiet kommt der Geeste und dem Geesteufer deshalb eine besondere Bedeutung zu. Mit ihren Randzonen ist sie als potenzielle Hauptvernetzungsachse für den Biotopverbund von der Innenstadt bis in die Niederung hinein von herausragender Bedeutung. Bisher sind die vorhandenen Freiflächenpotenziale an der Geeste aber nicht zugänglich bzw. erlebbar mit dem Programmgebiet verbunden.

Im Abschnitt zur Verkehrsbelastung wird neben der Verkehrsdichte auf die besondere Problematik der Lärmemissionen, insbesondere in Folge des Durchgangsverkehrs, eingegangen. Die Grenzwerte werden an verschiedenen Standorten im Urban-Gebiet deutlich überschritten. Es wird aber nicht klar, wie sich die Situation zum übrigen Bremerhaven verhält.

In einem letzten Punkt wird die Altlastenproblematik dahingehend thematisiert, indem die bekannten Fälle erwähnt und die Art der Kontamination bzw. Ansätze zu deren Beseitigung benannt werden. Es wird ausgeführt, dass die Beseitigung der Umweltbelastungen Voraussetzung zur Realisierung einer Nachnutzung der betroffenen Areale ist.

Das letzte Kapitel der Analyse der Ausgangssituation beschäftigt sich mit der Chancengleichheit von Männern und Frauen. Die Aussagen beziehen sich gänzlich auf das Bremerhavener Stadtgebiet, da für das Urban-II-Programmgebiet noch keine Daten vorliegen. Es wird festgestellt, dass Frauen sowohl im Bereich der Beschäftigung als auch der arbeitsmarktpolitischen und Bildungsmaßnahmen unterrepräsentiert und somit benachteiligt sind. Im Bereich der Arbeitslosigkeit überwiegt der Anteil der Männer, dies wird aber nach Auffassung der programmierenden Behörde durch die versteckte Arbeitslosigkeit bei Frauen ausgeglichen.

Insgesamt gesehen weist die Analyse der Ausgangssituation somit einige Schwächen auf, die zum Teil durch noch zu erwartende Datenlieferungen auf kleinräumiger Ebene behoben werden können. Ein Aspekt, der ganz in der Analyse der Ausgangssituation fehlt und in das Fazit hätte integriert werden müssen, sind bisherige Erfahrungen, die mit

ähnlichen Projekten erzielt wurden. Dies betrifft in Bremerhaven explizit das städtische Pilotprojekt „Multifunktionales Dienstleistungszentrum“ gemäß Artikel 10 des EFRE.

Die Analyse der Ausgangssituation wird mit einer SWOT-Analyse in Kapitel 1.8 fortgesetzt. Themen sind:

- Struktur, Funktionalität und Qualität im Programmgebiet
- Technologie und Innovationspotenzial
- Arbeitsmarkt und Qualifizierungsstruktur
- Umwelt und Erholung

Die Stärken- und Schwächenanalyse (SWOT-Analyse) ist grundsätzlich als Interpretation der sozio-ökonomischen Ausgangslage zu verstehen und ein wichtiger Teil der Strategiefindung. Ziele sind:

- die Verdeutlichung der Entwicklungsnotwendigkeiten,
- die Definition von Entwicklungspotenzialen,
- die Entwicklung einer Problemhierarchie, die in eine logisch ableitbare Rangordnung der Zielsetzungen transformiert werden kann.

Ein wichtiger Aspekt der SWOT-Analyse ist eine Gewichtung und Hierarchisierung der Probleme, d.h. die Analyse bleibt nicht bei der reinen Beschreibung des Zustands stehen, sondern es wird versucht, „Schlüselfaktoren“ für die lokale Entwicklung herauszuarbeiten. Darauf aufbauend sollen letztendlich die Prioritäten für die Entwicklungsstrategie abgeleitet werden.

Auf Basis der Ergebnisse der SWOT-Analyse werden Kriterien herausgearbeitet, an denen sich die Benachteiligung des Programmgebietes nachweisen läßt. Besondere Problemlagen im überwiegenden Teil des Programmgebietes, unterteilt in die drei Gruppen Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarkt, Soziales und Umwelt sind: die geringe Wirtschaftstätigkeit und die hohe Arbeitslosigkeit sowie die ökonomische und soziale Ausgrenzung kombiniert mit einem niedrigen Bildungs- und Qualifizierungsniveau. Im Umweltbereich wird die hohe Siedlungsdichte benannt, die aber nur begrenzt als besonders problembehaftet eingestuft werden kann.

Die Kriterien sind im wesentlichen mit denen der Urban-Leitlinien identisch, so dass man letztlich schlußfolgern kann, dass das Urban-Programmgebiet in seiner Gänze sinnvoll ausgewählt wurde.

Im Anschluss an die SWOT-Analyse wird der besondere Umstellungsbedarf aufgrund der lokalen wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten herausgearbeitet. Es zeigt sich dass insbesondere im Norden des Programmgebiets, allen voran im Ortsteil Goethestraße Problemlagen bestehen (hohe Sozialhilfedichte, überdurchschnittliche Integrationserforder-

nisse, unterdurchschnittliche schulische Bildungsabschlüsse, ausgeprägte Bevölkerungsabwanderung). Im südlichen Programmgebiet sind die Strukturdaten zum Teil deutlich besser. Dies betrifft die Stadtteile Geestemünde-Nord, Mitte-Süd und mit Einschränkungen auch Mitte-Nord. Im Hinblick auf diese kleinräumige Betrachtungsweise ergibt sich die Frage, ob diese Stadtteile bzw. Teile davon zwingend zum Urban-Gebiet gehören müssen. Legt man insgesamt die Kriterien für die Auswahl der Urban-Gebiete zugrunde, so zeigt sich, dass keines der Kriterien in Gänze für das Gebiet zutrifft bzw. derzeit nachweisbar ist. Es bestehen aber teilweise ausgesprochene Problemlagen für Teile des Gebietes, so dass man insgesamt die Auffassung vertreten kann, dass es sich beim Urban-Gebiet durchaus um einen Stadtteil handelt, in dem Erneuerungsbedarf besteht. Die gewählte Abgrenzung ist trotz der beschriebenen Probleme und Einschränkungen letztlich akzeptabel. Zudem muß berücksichtigt werden, dass eine tragfähige Strategie selbstredend an Potenzialen ansetzen muß. Die Konzentration des Gebietes auf die besonders vom Niedergang betroffenen Teile/Straßenzüge eines Stadtteilzentrums läuft Gefahr, nicht genügend Ansatzpunkte für strategisches Handeln zu finden. Dies spricht dafür, das Gebiet nicht zu eng abzugrenzen und Bereiche aufzunehmen, die aufgrund ihrer Entwicklungschancen dazu geeignet sind, Impulse für die besonders vom Niedergang betroffenen Ortsteile aufzuzeigen, auch wenn sie nicht in jeder Hinsicht die Kriterien vollständig erfüllen.

Im letzten Abschnitt werden die teilträumlichen Entwicklungspotenziale im Programmgebiet herausgearbeitet. Es kristallisieren sich drei Teilräume heraus:

- die zur Weser orientierten Hafenbrachflächen an der Ostseite des Neuen Hafens,
- der Flussraum der Geeste mit den Brachflächen zweier ehemaliger Werften und dem bislang unzureichend entwickelten Übergangsbereich zum Stadtteilzentrum Lehe,
- das historisch gewachsene Stadtteilzentrum Lehe.

2. Ex-ante-Bewertung der Entwicklungsstrategie

2.1 Herleitung, Beschreibung und Logik der Strategie

Im Kapitel 2 des PGI werden die Strategie und die Schwerpunkte dargelegt, es handelt sich mithin um den Kern des Programms.

Es wird abgeleitet, dass es einer auf den Stärken und Schwächen des Programmgebiets aufbauenden Konzeption bedarf, um den massiven Abwärtstrend zu stoppen und zumindest Anschluß an das bestehende Wirtschaftsniveau Bremerhavens zu finden. Es werden Handlungsfelder in folgenden Bereichen benannt:

- Förderung von Technologie und Innovation zur Entwicklung einer speziellen regionalen Kompetenz, um die Chancen der weltweit sich entwickelnden EDV-Anwendungen wirtschaftsnah zu nutzen.
- Stärkung von Dienstleistungen um Anschluß an das allgemein bestehende Niveau zu finden und Beschäftigungsmöglichkeiten auszuschöpfen.
- Durch den Ausbau von natürlichen Umweltqualitäten im Bereich von ehemaligen Werftnutzungen sollen für die Bewohner wichtige Erholungsbereiche nachhaltig regeneriert werden.
- Die Integration von wirtschaftlich benachteiligten Gruppen in den Wirtschaftsprozeß soll durch gezielte Qualifikationsmaßnahmen gefördert werden.

Kapitel 2.2 thematisiert Ziele und Handlungsschwerpunkte des Urban-II-Programms und nennt die Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie die Herstellung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber den Standorten im Stadtumland als Hauptziel. Es werden fünf strategische Ziele abgeleitet:

- Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung
- Förderung der Chancengleichheit, soziale Eingliederung und Erneuerung, Stärkung der Identifikation mit dem Gebiet
- Schutz und Verbesserung der Umwelt und Erholungsfunktion
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Funktionalität und Attraktivität des Gebiets
- Wiederbelebung historisch wertvoller Funktionen und Infrastruktur

Darüber hinaus wurden drei Querschnittsaspekte definiert:

- Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen
- Förderung der nachhaltigen ökologischen Entwicklung
- Förderung der kulturellen Entwicklung

Die Ziele werden in drei Schwerpunkte überführt:²

1. Wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung
2. Arbeitsmarkt und Soziales
3. Städtebauliche Erneuerung und Ökologie

Der strategische Ansatz knüpft an die im Resümee der Analyse der Ausgangssituation gezogenen Schlussfolgerungen und identifizierten Handlungsfelder an. In der Analyse konnten der wirtschaftliche Umstellungsbedarf, die unausgeschöpften Zentralitätsfunktionen des Urbangebietes aufgrund unterentwickelter Dienstleistungen sowie damit in Zusammenhang stehende Bedarfe der städtebaulichen, kulturellen, sozialen und ökologischen Aufwertung als Handlungsnotwendigkeiten identifiziert werden. Die Wahl der Ziele, Schwerpunkte und der Querschnittsaspekte ist deshalb im Großen und Ganzen als plausibel anzusehen. Die besondere Betonung der Herstellung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber den Standorten im Stadtumland erscheint allerdings nicht ganz zwingend aus der vorherigen Analyse abgeleitet, auch wenn dort der fehlende Zentrumscharakter Lehes angesprochen wird. Die Stärkung zentraler Funktionen im Programmgebiet wird zwangsläufig auch zu Kaufkraftabflüssen aus dem Innenstadtzentrum und dem dort ansässigen Einzelhandel führen und damit höchstens einen Trend umkehren, der mit zum Niedergang des Programmgebiets geführt hat. Ob ausgerechnet die (Wieder)Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem strukturschwachen Umland in das Hauptziel integriert werden muß, womöglich weil dorthin Kaufkraft abgeflossen ist, kann angezweifelt werden.

Eine weitergehende Begründung der Wahl der Schwerpunkte findet sich im Kapitel 4. In Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung (Kap. 4.1.1 wird argumentiert, dass der Bereich der Telekommunikation, Informationstechnologie, Multimedia und Entertainment (T.I.M.E.) die höchsten Wachstumsperspektiven besitze und der T.I.M.E-Sektor deshalb vor dem Hintergrund der strukturellen Schwäche der Stadt Bremerhaven im Programmgebiet über ein Flaggschiffprojekt „Technologie-Park“ schwerpunktmäßig unterstützt werden soll. Die Begründung für das Potenzial wurde in der Ausgangsanalyse sowie der SWOT-Analyse geliefert. Es wurde darauf hingewiesen, dass in Bremerhaven ein Wachstumspotenzial im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie besteht. Potenziale ergeben sich einmal aus dem Bremerhavener Innovations- und Gründerzentrum (BRIG) als auch aus dem Hochschulbereich und dem Umland.

Ein weiterer Schwerpunktbereich betrifft das Stadtteil- und Kulturmanagement. Danach ist es Intention der Maßnahme, die ansässigen Bewohner und Gewerbetreibenden bei der Identifizierung, Formulierung und Lösung der quartiersbezogenen Probleme zu unterstützen und die daraus hervorgehenden Initiativen effektiv und zielgerichtet zu

² Ein vierter Schwerpunkt ist die Technische Hilfe, die aber nicht inhaltlich aus den Zielen abgeleitet ist.

koordinieren. Die Zielsetzung des Stadtteilmanagement besteht somit in der Erhöhung der Stadtteilidentifikation, das Image des Programmgebiets anzuheben und der weiteren Verwahrlosung entgegenzuwirken. Zu diesem Zweck soll ein gesunder Branchenmix etabliert und ein attraktives Nebenzentrum in Ergänzung der Innenstadt entwickelt werden.

Die Strategie des Urban-II-Programms setzt somit im Schwerpunkt 1 auf einen Mix aus exogenen („Top-down“) und endogenen (Bottom-up“) Entwicklungsfaktoren: die Focussierung auf das Flaggschiff-Projekt entspricht für das Programmgebiet, nicht für die Stadt Bremerhaven selbst, einem Top-down-Ansatz, denn es wird davon ausgegangen, dass die für Bremerhaven positiven Effekte die Technologie-Park-Gründung sich auch in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung im Programmgebiet niederschlagen und somit langfristig zu einer Imageverbesserung führen. Die potenziellen Gründer bzw. grundsätzlich Nutzer des Zentrums kommen aller Voraussicht nach nicht aus dem Urban-II-Gebiet. Es werden somit Sickereffekte (trickling-down-effects) unterstellt, die zur Umstrukturierung im Urban-Gebiet beitragen. Die Strategie des Urban-II-Programms setzt also in seiner wesentlichen Komponente nicht an den endogenen Potenzialen im Programmgebiet an.

Der endogene Strategieansatz bezieht sich einmal auf das Stadtteilmanagement, welches eine „Entwicklung von unten“ initiieren soll. Weitere endogene Anknüpfungspunkte finden sich in den Schwerpunkten 2 (Humanressourcen, örtliche Unternehmen) und 3 (Wiederbelebung Stadtteilzentrum, Geesteentwicklung). Der „Technologie-Park-Ansatz“ erscheint vor dem Hintergrund der identifizierten Potenziale eine für die Stadt Bremerhaven sinnvolle Strategie zu sein und man kann davon ausgehen, dass mit einer allgemeinen Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung auch das Urban-II-Programmgebiet profitiert. Auf der anderen Seite sollen mit den Urban-II-Aktivitäten natürlich nicht erst mittel- bis langfristig indirekte Wirkungen im Hinblick auf eine Umstrukturierung erzielt werden. Inwieweit das Programmgebiet direkt vom Flaggschiffprojekt profitiert, hängt im wesentlichen davon ab, ob es gelingt, die Bevölkerung vor Ort zu beteiligen und die anderen Schwerpunkte mit dem Flaggschiffprojekt als dem Kern der Urban-Strategie zu vernetzen. Hier sind zweifellos Risiken im Hinblick auf die Wirksamkeit des strategischen Ansatzes gegeben. Für die weitere Umsetzung bedeutet dies, dass sorgfältig aussagefähige Ergebnis- und Wirkungsindikatoren ausgewählt werden müssen, die in Zusammenhang mit der allgemeinen Betrachtung der städtischen Wirtschaftsentwicklung geeignet sein müssen, Erfolge des Strategieansatzes bereits in der zur Halbzeit des Programms anstehenden Zwischenevaluierung deutlich zu machen.

Der Schwerpunkt Arbeitsmarkt und Soziales soll die im Schwerpunkt Wirtschaftliche Entwicklung generierten Maßnahmen ergänzen. Dabei sollen die spezifischen Ausgangsvoraussetzungen im Programmgebiet aufgegriffen werden. Neben niederschweligen Maßnahmen für besonders ausgegrenzte Personengruppen stehen auch anspruchsvolle Qualifizierungen im Bereich Neuer Technologien oder die direkte Vermittlung in den 1.

Arbeitsmarkt auf dem Programm. Zudem sollen Existenzgründungen unterstützt werden. Aus Sicht des Gutachters ist der Schwerpunkt sinnvoll gewählt, denn die Verbesserung der Humanressourcen ist sicherlich ein Schlüsselement zur wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung des Bremerhavener Urban-II-Gebietes. Sinnvoll erscheint auch eine eigene Anlaufstelle in Form des Activity-Center im Stadtteil Lehe (ACL), dessen Aktivitäten auf die Integration arbeitsloser und langzeitarbeitsloser Quartiersbewohner und –bewohnerinnen in das Erwerbsleben zielen. Ein Partner sind dabei die im Programmgebiet ansässigen kleinen und mittleren Unternehmen: ein zentraler Punkt ist die Vermittlung von Arbeitslosen, die vorher gemäß den Bedarfen passgenau qualifiziert werden sollen. Diese Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung ist zu begrüßen. Weitere Schwerpunkte sind spezifische IuK-bezogene Qualifizierungsmaßnahmen, bei denen der direkte Kontakt zu den im Technologiezentrum ansässigen Firmen gesucht werden soll sowie Aktivitäten speziell für Frauen und für Personen mit geringen Qualifikationen. In einer zweiten Maßnahme dieses Schwerpunktes werden soziale Aktivitäten subsumiert, u.a. im Bereich der stadtteilorientierten Jugendarbeit, z.B. in Form eines Arbeitstrainings für straffällige Jugendliche oder bei der Generierung von spezifischen Freizeitangeboten. Der Bezug zum Flaggschiffprojekt wird u.a. über die Partnerschaft mit einer Schule im Programmgebiet hergestellt.

Der Schwerpunkt Städtebauliche Erneuerung und Ökologie zielt in erster Linie auf die Revitalisierung des Zentrums von Bremerhaven-Lehe. Hier wird ein besonderer Aspekt des Bremerhavener Urban-II-Programms angesprochen, nämlich die Notwendigkeit, in der Vergangenheit verlorengegangene zentralörtliche Funktionen des Zentrums des Urban-II-Programmgebietes wiederzugewinnen. Neben dem Top-down-Ansatz durch das Technologiezentrum und den zu erwartenden exogenen Impulsen ist die Wiederbelebung des Stadtteilzentrums ein weiterer zentraler Strategiebaustein des Urban-Programms. Der Schwerpunkt Qualifizierung/Soziale Maßnahmen ist demgegenüber im Gegensatz zu den anderen Bausteinen nicht visuell erfassbar. Eine zweite Maßnahme des Schwerpunktes 3 thematisiert mit der Entwicklung des Geesteufers ebenfalls eine qualitative Aufwertung des Urban-Gebietes.

Ein vierter „Schwerpunkt“ ist die Technische Hilfe. Vorgesehen ist, eine entsprechende Organisationsstruktur innerhalb der zuständigen städtischen Verwaltungsebene zu installieren, die für einen reibungslosen Ablauf von Planung, Umsetzung und Begleitung sorgt. Weitere Elemente sind die Öffentlichkeitsarbeit sowie der internationale Erfahrungsaustausch. Die geplanten Aktionen sind aus Sicht des Gutachters zu begrüßen, insbesondere ist auf die Notwendigkeit, ein zielführendes Begleitsystem für die Bewertung zu implementieren, hinzuweisen.

Es lässt sich somit für die Herleitung der Strategie aus der Analyse der Ausgangslage bzw. der SWOT-Analyse (auch als „innere“ Kohärenz des Programms bezeichnet) das Resümee ziehen, dass das Handlungskonzept insgesamt plausibel erscheint und die konkrete Ableitung aus der Analyse sowie die Definition von Zielen ausreichend begründet ist.

2.2 Vereinbarkeit der Strategie mit regionalen, nationalen und EU-Politiken (äußere Kohärenz)

2.2.1 Vereinbarkeit mit regionalen und nationalen Politiken

Die Vereinbarkeit des Urban-II-Programmansatzes mit anderen nationalen Politikfeldern wird in den Kapiteln 2.4 bis 2.7 dargelegt. Die Bremerhavener Strukturpolitik verfolgt demnach im wesentlichen die folgenden Schwerpunkte, um den wirtschaftlichen Abwärtstrend umzukehren:

- Ausbau touristischer Infrastrukturen,
- strukturellen Verbesserung urbaner Qualitäten zur Sicherung und des Ausbaus oberzentraler Funktionen,
- Entwicklung attraktiver Gewerbe- und Industriegebietsflächen sowie der massiven Ausweitung der Bauflächen für Einfamilienhäuser.

Das Urban-II-Programm soll diese Aktivitäten einmal inhaltlich ergänzen, andererseits für eine besondere räumliche Akzentuierung sorgen. Im PGI wird überzeugend dargestellt und auch kartographisch unterlegt, dass insbesondere die sektoralen Investitionsvorhaben im Tourismus und der Innenstadtentwicklung mit dem Urban-Ansatz ergänzt werden, u.a. indem durch ein Gegengewicht einer weiteren räumlichen Polarisierung entgegengewirkt wird. Aber auch inhaltlich werden Ergänzungen erreicht, u.a. indem abseits gelegene Industriebrachen am Neuen Hafen und an der Geeste reaktiviert werden, die durch die Mainstreaming-Maßnahmen bisher nicht angesprochen wurden. Letztlich soll über Urban II der in seiner Bedeutung zurückgegangene Stadteil Lehe wiederbelebt werden. Auch dieser Ansatz konnte bisher in der Mainstreaming-Politik nur unzureichend umgesetzt werden, da sich die Stadt Bremerhaven aufgrund ihrer finanziell äußerst angespannten Finanzsituation plausiblerweise zuerst auf Maßnahmen konzentrieren muss, die die Verbesserung der überregionalen Wettbewerbsfähigkeit und der oberzentralen Funktionen unterstützen.

Der Bezug zur Strukturpolitik des Landes Bremen wird aber nur verkürzt dargestellt. So wird das Investitionssonderprogramm zwar erwähnt. Die Grundlagen der bremischen Strukturpolitik werden jedoch im Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramm (WAP) gelegt. Darin gibt es ein eigenes Sonderprogramm Bremerhaven, das darauf abzielt, die Stadt als maritimes Oberzentrum mit Schwerpunkten wie FuE, Hafeninfrastruktur und Tourismus zu entwickeln.

2.2.2 Vereinbarkeit mit EU-Politiken

Die Vereinbarkeit des Bremerhavener Urban-II-Programms mit EU-Politiken wird im Kapitel 2.7 ausgeführt. Es wird darauf hingewiesen, dass das PGI den Gemeinschaftspolitiken und den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten entspricht. Bei der Erstellung des Urban-Programms seien zudem u.a. Dokumente der Kommission über Nachhaltige Stadtentwicklung sowie über die Informationsgesellschaft und Regionalentwicklung zu Rate gezogen worden. Es wird zudem auf die Kompatibilität mit den Mainstream-Programmen Ziel 2 und Ziel 3 verwiesen. Im Hinblick auf Ziel 2 wird insbesondere die Synergie zum dortigen Schwerpunkt "Stärkung des Dienstleistungssektors" betont. In Bezug auf die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird einmal auf die Beziehung zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zum Beschäftigungspolitischen Aktionsplan (NAP) verwiesen. Darüber hinaus wird erklärt, dass die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die bisherige Ziel-3-Förderung ergänzen, indem ganz spezifische Zielgruppen angesprochen werden.

Die Ausführungen im PGI sind insgesamt als plausibel zu bewerten. Allerdings hätte der spezifische „Zusatznutzen“ von Urban-II noch deutlicher herausgearbeitet werden können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Ziele 2 und 3. So ist Technologieförderung im Rahmen der Maßnahme 2.2 (Technologieorientierte Einrichtungen/Technologie-Transfer) des Ziel-2-Programms förderfähig, der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation ausgewählter städtischer Problemgebiete ist sogar ein eigener Schwerpunkt gewidmet. Da sich das bremische Ziel-2-Programm in seiner räumlichen Ausdehnung auch vollständig auf die Stadt Bremerhaven erstreckt, wäre es angemessen gewesen, die Bedeutung des Ziel-2-Programms und die Verbindung zum Urban-II-Ansatz deutlicher herauszustellen. Ähnlich sollte in Bezug auf das Ziel 3 vorgegangen werden.

2.2.2.1 Urban-Leitlinien

In den Urban-Leitlinien wird unter Punkt 12 eine Reihe von Prioritäten genannt, die im PGI beachtet werden sollen. Im Anhang werden diese Prioritäten anhand von förderfähigen Maßnahmen konkretisiert. Im folgenden wird geprüft, ob der Bremerhavener Urban-II-Ansatz mit diesen Prioritäten und Maßnahmen vereinbar ist.

Das Bremerhavener Urban-II-Programm setzt einen Schwerpunkt auf die Entwicklung und Anwendung der IuK-Technologien. Der Entwicklung des Technologiepotenzials der Informationsgesellschaft wird auch in den Urban-Leitlinien entsprechende Bedeutung eingeräumt, so dass beim Flaggschiffprojekt des Programms eine Vereinbarkeit mit den Leitlinien gegeben ist.

Das Urban-II-Programm setzt einen weiteren Schwerpunkt in der Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsentwicklung. Die in den Leitlinien genannten Kriterien „Unternehmertum und Beschäftigungsbündnisse“ setzten an diesem Punkt an.

Durch die Implementierung eines Stadtteilmanagements und das Activity-Center-Lehe sollen Vor-Ort-Beratungen intensiviert und ausgebaut werden. Dieser Aspekt korrespondiert mit dem Punkt „Verbesserung des Stadtmanagements“.

Die in den Leitlinien genannte „Integration von ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen und der erschwingliche Zugang zu Basisdienstleistungen“ wird insbesondere über den Schwerpunkt 2 angesprochen, in dem Beratung sowie lokale Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen unterstützt werden. In diesem Zusammenhang soll auch explizit die Chancengleichheit von Frauen gefördert werden.

Ein letzter Punkt betrifft die unter Schwerpunkt 3 genannte Städtebauliche Erneuerung/Ökologie. Der Bezug zu den Leitlinien findet sich bei der Sanierung öffentlicher Anlagen, einschließlich Grünflächen („Gemischte Nutzung von städtischen Gebieten und umweltfreundliche Neuerschließung von Industriebrachen“).

In den Urban-Leitlinien wird besonders darauf hingewiesen, dass jedes Programm Maßnahmen zur Förderung von Know-how sowie zum Austausch und zur Verbreitung von Erfahrungen und bewährten Praktiken auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung der Städte und zur nachhaltigen Stadtentwicklung enthalten sollte (Punkt 14). Auf diesen Aspekt wird in Abschnitt 2.6 (Integriertes Handlungskonzept) eingegangen. Es wird dargelegt, dass sich Strategien zur Heranführung von sozial und bildungsmäßig benachteiligten Bevölkerungsgruppen an moderne Arbeitstechnologien besonders für einen Erfahrungsaustausch eignen. Ein zweiter Punkt betrifft das Thema „Räumlich-funktionelle Integration anderer Maßnahmen in das Urban-Programmgebiet bzw. der angestrebte Mehrwert zu den Mainstream-Programmen“. Als drittes Austauschthema kommen die besonderen Formen der Bremerhavener Bürgerbeteiligung in Betracht.

Im Programmentwurf wird nicht dargelegt, wie dieser Erfahrungsaustausch in die Wege geleitet werden soll und ob dafür finanzielle Mittel vorgesehen sind.

Insgesamt gesehen nimmt der PGI-Entwurf somit auf die in den Leitlinien genannten Prioritäten Bezug. Aus Sicht des Gutachters handelt es sich bei den vorgeschlagenen Austauschthemen zudem um eine sinnvolle Auswahl. Interessant dürfte vor allem sein, inwieweit es gelingt, die benachteiligten Bevölkerungsgruppen an moderne Arbeitstechnologien heranzuführen, bzw. im konkreten Fall, das Flaggschiffprojekt für den Stadtteil zu öffnen. Es wird vorgeschlagen, dass dazu frühzeitig geeignete Bewertungsindikatoren entwickelt werden, die in den europäischen Erfahrungsprozess einfließen sollten. Die Mechanismen des Erfahrungsaustauschs hätten im Programmentwurf allerdings noch präzisiert werden können, wie dies in den Leitlinien (Punkt 15) auch erwähnt wird.

2.2.2.2 Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen

Die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen ist im PGI als Querschnittsziel verankert. Es wird darauf hingewiesen (Abschnitt 2.7.2), dass vorab jedes Projekt und jede Maßnahme auf ihre geschlechtsspezifische Relevanz hin überprüft wird. Es soll sichergestellt werden, dass zumindest keine negativen Einflüsse auf die Chancengleichheit eintreten. Im Hinblick auf die einzelnen Maßnahmen werden die folgenden Interventionen herausgestellt:

- Das Technologiepark-Management soll die Förderung der Chancengleichheit als einen Aufgabenbereich wahrnehmen und in Kooperation mit anderen Fachstellen und Akteuren die gezielte Ansprache von Existenzgründerinnen übernehmen.
- Bei den Maßnahmen zum Schwerpunkt Arbeitsmarkt und Soziales wird eine 50%ige Beteiligung von Frauen angestrebt. Einzelne Maßnahmen wenden sich direkt an Frauen.
- Das Activity-Center soll Unterstützung bei der Vermittlung von Kinderbetreuung anbieten.

Aus Sicht des Gutachters ist das Urban-II-Programm der Stadt Bremerhaven mit den Prinzipien der Chancengleichheit vereinbar, denn in zentralen Bereichen werden gezielt Frauen angesprochen bzw. integriert. Die voraussichtlichen Wirkungen werden in Kap. 3.3.2 thematisiert.

2.2.2.3 Umweltpolitik

Die Vereinbarkeit mit der Umweltpolitik der Europäischen Union wird im Programmentwurf nicht direkt angesprochen. Die Förderung einer nachhaltigen ökologischen Entwicklung ist zwar als Querschnittsziel im PGI verankert und ökologische Aktivitäten werden zudem in einer Maßnahme zusammengefaßt. Erwähnenswert sind insgesamt Revitalisierungen von Brachflächen, die ressourcenmindernde Siedlungsstrukturen unterstützen sowie die Schaffung von Grünflächen in städtischen Gebieten. Im Gegensatz zum Querschnittsthema Chancengleichheit ist aber nicht vorgesehen, die einzelnen Projekte ebenfalls auf ihre Umweltverträglichkeit zu prüfen und dafür Kriterien anzulegen. Eine expliziter Verweis auf die Anwendung der EU-Umweltpolitik erfolgt nicht. Es wird aber erwähnt, dass kein Widerspruch der Strategie mit den FFH-Richtlinien besteht.

3. Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf die sozioökonomische Lage

3.1 Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf das Hauptziel

Im folgenden Kapitel sollen die Auswirkungen des Urban-II-Programms ex-ante bewertet werden. Als Richtschnur gelten dabei die im Programm definierten Ziele und Quantifizierungen, letztere auf Ebene der Schwerpunkte.

Als Hauptziel wird die Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die Herstellung der Konkurrenzfähigkeit gegenüber den Standorten im Stadtumland genannt. Im Gegensatz zu den Schwerpunkten wurde das Hauptziel des Programms nicht quantifiziert. Als zentrale Messgrößen werden die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verminderung der Bevölkerungsfuktuation herangezogen. Eine weitere Messgröße könnte eine Reduzierung der Anzahl der Sozialhilfeempfänger sein. In Bezug zur Erfassung der Wirkungen der städtebaulichen Maßnahmen könnte die Anzahl der neu angesiedelten Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen im Urban-Gebiet ebenfalls als Zielgröße dienen, um das Hauptziel besser zu umschreiben.

Grundsätzlich lassen sich die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Strukturfondsprogrammen nur in Form von makroökonomischen Modellen einigermaßen zuverlässig abbilden. Ein derartiges Modell liegt aber für das Land Bremen bzw. die Stadt Bremerhaven nicht vor, es wäre zudem für ein derart kleines Interventionsgebiet wie das Urban-Programmgebiet nicht zweckmäßig.

Prinzipiell lassen sich im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Untersuchungen zu den Auswirkungen von Strukturfondsprogrammen *kurz- und langfristige* Wirkungen unterscheiden. Die kurzfristigen Wirkungen sind nachfrageseitig bedingt und ergeben sich durch den finanziellen Förderimpuls. Dieser Effekt wird durch Multiplikator- und Akzeleratoreffekte verstärkt. Die kurzfristigen Wirkungen verschwinden allerdings nach Beendigung der Förderung. Die langfristigen Wirkungen sind demgegenüber angebotsseitig und beeinflussen das Produktionspotenzial im Falle des auf Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in die Verbesserung der Humanressourcen ausgerichteten Bremerhavener Urban-II-Programms wie folgt:

- die Erhöhung des regionalen Produktionspotentials erfolgt zum einen über die Verbesserung der Standortbedingungen als Beitrag zur Ansiedlung neuer Unternehmen. Zum andern können über Infrastrukturinvestitionen direkt die Produktionskosten verringert werden (z.B. über die in einem Technologiezentrum angebotenen Basisdienstleistungen).
- Durch die Qualifizierung der Humanressourcen können ebenfalls Wachstumsimpulse ausgelöst werden, indem Qualifikationsengpässe abgebaut und somit die Produktivität der Arbeitskraft gesteigert wird.

- Mit den angebotsseitigen Wirkungen sind darüber hinaus Externalitäten verbunden, deren Wirkungen über den direkten Einfluss der Förderung hinausgehen. Positive externe Effekte können z.B. auftreten, wenn Infrastrukturmaßnahmen zu einer Erhöhung des intraregionalen Wettbewerbs oder zu Unternehmenskooperationen führen und somit die überregionale Wettbewerbsposition gestärkt wird. Ein anderes Beispiel betrifft die Ansiedlung weltmarktorientierter Unternehmen, was zu einer stärkeren Offenheit der gesamten regionalen Wirtschaft führen kann.³

Die *kurzfristigen* Effekte der Strukturfondsförderung im Bremerhavener Urban-II-Programm lassen sich grob wie folgt errechnen: Gemäß Finanzplan werden durch das PGI Investitionen in Höhe von 18837 Mio. Euro unterstützt (ohne Technische Hilfe). Der Förderimpuls von 18,837 Mio. Euro stellt die kurzfristig wirksam werdende Nachfrage dar. Dabei ist zu beachten, dass ein Teil dieser Nachfrage außerhalb der Region wirksam wird, denn die Infrastrukturarbeiten dürften im wesentlichen durch Firmen von außerhalb des Gebietes, wahrscheinlich von außerhalb der Stadt Bremerhaven erbracht werden. Dies träge dann auch auf die dadurch generierten Einkommenseffekte zu, die dort wirksam werden, wo die Beschäftigten ihren Wohnsitz haben.

Der Einfluss des Förderimpulses auf das regionale Bruttoinlandsprodukt soll auf Grund dieser geographischen Besonderheiten nicht vertieft werden. Rein rechnerisch liegt der Anteil des Förderimpulses von 18,837 Mio. Euro (2,691 Mio. Euro/Jahr) bei 0,1% der Bruttowertschöpfung (BWS) der Stadt Bremerhaven.⁴ Der Einfluss auf die BWS ist somit als sehr gering einzustufen und verliert noch an Bedeutung, wenn man die oben gemachten Aspekte einbezieht. Diese Dimensionen sollten Berücksichtigung finden, wenn eine Bewertung der Auswirkungen des Gesamtprogramms bzw. der Teilkomponenten auf die wirtschaftliche Entwicklung des Urban-II-Gebietes vorgenommen wird.

Neben dem Beitrag zum Wirtschaftswachstum sind die Beschäftigungswirkungen des Urban-II-Programms von besonderem Interesse. Eine nicht modellgestützte alternative Berechnung zur Abschätzung der kurzfristigen Effekte ohne Berücksichtigung von Multiplikator- und Akzeleratoreffekten auf die Beschäftigung lässt sich durchführen, indem man das durch die Förderung induzierte Wachstum der BWS von 5,26 Mio. DM jährlich (= 2,691 Mio. Euro) durch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen (Produktivität) dividiert. Im Jahr 1998 betrug diese für Bremerhaven 98.464 DM. Grob gerechnet ergibt sich daraus eine Anzahl von gut 50 Arbeitsplätzen pro Jahr. Unterstellt man eine steigende Arbeitsproduktivität, so wird der Wert bis zum Jahr 2006 zurückgehen. Die Arbeitsplätze dürfen nicht addiert werden, sie sind quasi als Personen-Jahre zu verstehen. Auch muss wiederum berücksichtigt werden, dass sie nur im geringen Maße in

³ Vgl. dazu Riedel, Jürgen/Scharr, Frank u.a. (1997), Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern – Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994-1996, Dresden, S. 408 (= ifo dresden studien 12)

⁴ Berechnet auf Basis der Bruttowertschöpfung von 5,821 Mrd. DM im Jahr 1998

Bremerhaven bzw. im Urban-II-Gebiet entstehen werden, da anzunehmen ist, dass der größte Teil der Nachfrage außerhalb dieser Regionsteile wirksam wird (siehe oben). Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass ein Teil der zusätzlichen BWS von bereits beschäftigten Personen erstellt wird.

3.2 Ex-ante- Bewertung der Auswirkungen auf die Schwerpunkte

3.2.1 Wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung

Der Schwerpunkt Wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung setzt mit dem Flaggschiffprojekt Technologiepark in erster Linie auf Entwicklungsfaktoren, die das endogene Potential in Bremerhaven und Umgebung im Bereich der IuK-Wirtschaft (bzw. T.I.M.E) ansprechen. Für das Urban-II-Programmgebiet handelt es sich dabei aber strenggenommen um exogene Faktoren der Wirtschaftsentwicklung, denn das Fördergebiet ist auf Grund seiner Struktur nicht dafür prädestiniert, ausgerechnet in der wissensintensiven IuK-Wirtschaft eine Rolle zu spielen. Demgegenüber setzt die Maßnahme des Stadtteilmanagement eindeutig an den Potenzialfaktoren innerhalb des Urban-Gebietes an.

Die Chancen einer Erweiterung des bestehenden Bremerhavener Innovations- und Gründerzentrums (BRIG) wurden in der Studie „Das Bremerhavener Innovations- und Gründerzentrum BRIG – Regionalwirtschaftliche und fiskalische Effekte“ thematisiert.⁵ Ergebnis ist einmal ein Erweiterungsbedarf im BRIG ansässiger Unternehmen, denen in Bremerhaven ein attraktiver Standort angeboten werden muss, da sonst die Gefahr der Abwanderung besteht. Es wird dafür plädiert, dass langfristig die Konzentration innovativer Unternehmen in einem speziellen Themenpark zu verfolgen sei, um somit auch nationale und internationale Ansiedlungen zu realisieren. Nach Auffassung des Ex-ante-Gutachters sollten die bisherigen Erfolge des BRIG im Bereich der IuK-Wirtschaft nicht überinterpretiert werden, denn Bremerhaven ist aufgrund seines Images und seiner übrigen Potenzialfaktoren (fehlendes innovatives Milieu, unterentwickelte Industriestrukturen und unternehmensbezogene Dienstleistungen) kein Standort für die IuK-Wirtschaft mit außerordentlichen Wachstumsaussichten. Auf der anderen Seite handelt es sich bei der IuK-Wirtschaft um eine Querschnittstechnologie, die auch strukturschwachen Räumen Wachstumsmöglichkeiten offenbart. Vor diesem Hintergrund ist die Orientierung auf eine Technologiepark, der Unternehmen dieser Branchen ansprechen will, als sinnvoll zu erachten. Die konkreten Auswirkungen auf das Urban-II-Gebiet sind vorab jedoch schwierig abzuschätzen.

⁵ Vgl. WWW.BRIG.DE, Das Bremerhavener Innovations- und Gründerzentrum BRIG – Regionalwirtschaftliche und fiskalische Effekte, ohne Autor, ohne Ort, 1999

Im PGI werden die Ziele für den Schwerpunkt 1 wie folgt quantifiziert, die sich nur auf die Maßnahme „Flaggschiff Technologie-Park“ beziehen:

- Sicherung und Schaffung von 400 Arbeitsplätzen,
- Ansiedlung bzw. Gründung von 50 Betrieben aus den Bereichen T.I.M.E., Gewerbe, Handel und Dienstleistung.

Es wird davon ausgegangen, dass 200 Arbeitsplätze direkt im Zusammenhang mit dem Technologiezentrum entstehen und weitere 200 im Fortlauf, wenn Unternehmen nach der Aufbauphase wieder aus dem Zentrum ausziehen und in – mit privatem Kapital errichtete – neue Gebäude auf weiteren Grundstücksflächen im Urban-II-Gebiet am Neuen Hafen übersiedeln.

Bei der Berechnung handelt es sich um die infrastrukturellen Voraussetzungen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Infrastrukturelle Investitionen allein schaffen noch keine Arbeitsplätze, sieht man einmal von den temporär Beschäftigten während der Bauphase ab. Ein Teil der verlagerungswilligen Firmen des BRIG würde sich mit Sicherheit an einem anderen Standort innerhalb Bremerhavens ansiedeln, wenn der Technologiepark nicht gebaut würde. Ein weiterer Teil würde in das Umland abwandern, eventuell auch die Region verlassen. Darüber hinaus würden ohne den spezifischen Themenpark kaum Möglichkeiten bestehen, überregionale Ansiedlungen zu realisieren, da zumindest ein attraktives bauliches Umfeld fehlt. Andererseits dürfte es auch in Zukunft zu Unternehmensgründungen im IuK-Bereich kommen, auch wenn der Technologiepark nicht gebaut wird. Es ist somit kaum möglich abzuschätzen, welche realen Arbeitsplatzeffekte mit dem Technologiepark zu erreichen sind. Aus Sicht des Gutachters kann derzeit nur wie folgt argumentiert werden: In der Vergangenheit konnten im BRIG auf einer Fläche von ca. 3.085 qm Unternehmen mit 180 Beschäftigten angesiedelt werden. Dies ergibt einen Platzbedarf von 17 qm/Beschäftigten. Bei einer Nutzfläche von 4.000 qm lassen sich ca. 234 Arbeitsplätze hochrechnen, die im Technologiepark bei voller Auslastung arbeiten würden. Da der Platzbedarf selbstredend nicht exakt vorab geschätzt werden kann, sollte besser von einer Bandbreite (+/-20%) gesprochen werden (190-280 Arbeitsplätze). Die Quantifizierung stimmt in etwa mit den im PGI genannten 200 Arbeitsplätzen überein, wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Technologie-Park die Voraussetzungen schafft, dass sich dort Unternehmen mit 190-280 Arbeitsplätzen bei voller Auslastung niederlassen können. Sie werden mit dem Park nicht direkt gesichert oder geschaffen. Geht man davon aus, dass die Unternehmen im Durchschnitt 4 Arbeitsplätze aufweisen (Erfahrungen aus dem BRIG für den T.I.M.E-Bereich), so ist die im PGI genannte Zahl von 40 angesiedelten Unternehmen aus dem T.I.M.E-Bereich als plausibel anzusehen. Es kann keine Aussage dahingehend gemacht werden, wieviele Unternehmen und wieviele Arbeitsplätze davon zusätzlich durch die Errichtung des Zentrums geschaffen wurden (d.h. die Unternehmen wurden erst gegründet oder haben sich in der Region angesiedelt, weil der Technologiepark errichtet wurde), geschweige denn, wie viele Arbeitsplätze davon aus

dem durch eine niedrige Bildungs- und Qualifikationsstrukturen geprägten Urban-II-Gebiet stammen. Nach Ansicht des Gutachters werden die Beschäftigungseffekte im T.I.M.E-Bereich für das Urban-II-Gebiet eher niedrig ausfallen, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass aus dem Gebiet im nennenswerten Umfang potenzielle Gründer/Mieter des Technologieparks akquiriert werden können. Auch dürften aus dem Urban-II-Gebiet kaum Arbeitslose mit qualifizierter Ausbildung (Fachhochschul- oder Hochschulabschluss) kommen, die sich für hochqualifizierte Arbeitsplätze im IuK-Bereich eignen. Auf der anderen Seite muss jedoch berücksichtigt werden, dass im IuK-Bereich auch Arbeitsplätze für Qualifikationen entstehen, die auf Basis eines Haupt- oder Realabschlusses erlernt werden können. Ein Technologiepark für Branchen aus den Bereichen Telekommunikation, Informationstechnologie, Multimedia und Entertainment bietet somit auch Chancen für Quartiersbewohner/-innen. Dabei kommt es darauf an, inwieweit es dem Technologiepark-Management (und unterstützend dem Stadtteilmanagement) gelingt, den Technologiepark für die örtliche Bevölkerung zu öffnen: die im PGI erwähnte Schulpartnerschaft sowie die Vermittlung von Praktika und das Angebot von spezifischen Qualifizierungen und Beratungen für ansässige Unternehmen sind sicherlich ein geeigneter Weg, Diffusions- und Sockereffekte zu realisieren.

Die größten Effekte des Technologie-Parks sind jedoch auf der Ebene der Stadt Bremerhavens zu erwarten, in dem die Wirtschaftskraft gestärkt wird, per Saldo ein positiver Beschäftigungszuwachs realisiert und somit auch ein Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Abwanderung geleistet wird. Davon wird auch das Urban-Gebiet zu einem gewissen Grad profitieren. So wird in der Studie zum BRIG davon ausgegangen, dass mit der Besetzung eines neuen Arbeitsplatzes zwei Einwohner gehalten oder für das Land Bremen neu gewonnen werden können, die sonst wegen fehlender Arbeitsplatzangebote abwandern oder nicht ins Land Bremen kommen würden. Die Einwohnerbindung durch Arbeitsplätze trägt durch das einwohnerabhängige Berechnungssystem für den Länderfinanzausgleich einmal zur Stärkung der Finanzkraft bei. Darüber hinaus ist durch die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen indirekt auch eine Senkung der Anzahl der Sozialhilfeempfänger verbunden, da die Wahrscheinlichkeit besteht, dass Sozialhilfeempfänger am Ende einer Kette zu besetzende und freiwerdende Arbeitsplätze finden. Ein Teil dieser Sozialhilfeempfänger wird auch aus dem Urban-II-Gebiet kommen, so dass das Fördergebiet indirekt von den strukturfördernden Maßnahmen profitiert.

Weitere Effekte des Technologie-Parks sind durch Investitionen im Umfeld (Gastronomie, Veranstaltungen) zu erwarten. Im PGI wird dabei von 10 Unternehmen ausgegangen. Diese Investitionen, als auch die im Neuen Hafen erwarteten Nachfolgeinvestitionen der Firmen, die aus dem Technologie-Park nach der Aufbauphase wieder ausziehen, werden neben der Schaffung von Arbeitsplätzen, die hinsichtlich des Gastronomie- und Veranstaltungsbereichs auch eher auf die Qualifikationspotenziale der Quartiersbewohner zugeschnitten sind, einen Beitrag dazu leisten, dass das Urban-Programmgebiet

städtebaulich aufgewertet wird. Durch diese Initialzündung können weitere private Mittel z.B. im Wohnungsbau und anderen Dienstleistungen angeworben werden, was mittelfristig auch zu einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung und einer besseren sozialen Durchmischung beitragen dürfte.

Beim Stadtteilmanagement als der zweiten Maßnahme im Schwerpunkt 1 handelt es sich um eine innovative Maßnahme der Wirtschaftsförderung, die von Marketingmaßnahmen, Beratungen bis hin zur Initiierung von konkreten Projekten mit den ansässigen Gewerbetreibenden reicht. Gemäß PGI ist es Intention der Maßnahme, die ansässigen Bewohner und Gewerbetreibenden bei der Identifizierung, Formulierung und Lösung der quartiersbezogenen Probleme aktiv zu begleiten und die daraus hervorgehenden Initiativen effektiv und zielgerichtet zu unterstützen. Dabei kommt ein ganzes Bündel von Aktivitäten zum Einsatz, die vorab kaum quantifiziert werden können. Es ist deshalb auch nicht möglich, ihre Wirkungen zu beziffern. Es ist jedoch als plausibel anzunehmen, dass durch die bessere Ausnutzung endogener Potenziale und ihrer Vermarktung eine Inwertsetzung des Urban-II-Gebietes erfolgen kann, welche positive Auswirkungen auf das äußere Erscheinungsbild, den Branchenmix, das kulturelle Angebot sowie die Sozialstruktur hat. Letztlich soll mit dem Stadtteilmanagement – das unter Schwerpunkt 2 geplante Activity-Center zielt in die gleiche Richtung – eine Einrichtung geschaffen werden, die auf unterschiedlichen Ebenen Aktivitäten ergreift, die bisher existierende Institutionen nicht ausfüllen konnten, sei es, weil es nicht in ihrem Kompetenzbereich lag, oder weil sie, wie die Wirtschaftsförderung, keine stadtteilbezogenen Aufgaben wahrnehmen können. Es kann als plausibel angesehen werden, dass bei professioneller Umsetzung und entsprechender Beteiligung relevanter Akteure ein „Wir-Gefühl“ im Urban-Gebiet entsteht, dass dazu beitragen kann, die wirtschaftliche und soziale Position des Gebiets zu verbessern und eine Umkehrentwicklung des Abwärtstrends einzuleiten.

3.2.2 Arbeitsmarkt und Soziales

Die im Schwerpunkt 2 vorgesehenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind wie bereits in Kapitel 2.1 ausgeführt, im wesentlichen als Ergänzung des Schwerpunktes 1 zu sehen. Dies gilt insbesondere für Themenbereiche und Aktivitäten im Zusammenhang mit IuK-Technologien. Ähnlich wie beim Stadtteilmanagement soll das Activity-Center-Lehe spezifische Aufgaben auf Programmgebietsebene übernehmen, die übergeordnete Einrichtungen wie in erster Linie die Arbeitsverwaltung in der Form nicht wahrnehmen können. Die Wirkungen des Schwerpunktes Arbeitsmarkt/Soziales lassen sich in zwei Interventionsarten zusammenfassen: die Qualifizierung von Personen sowie die Vermittlung in den 1. bzw. 2. Arbeitsmarkt.

Die Schwerpunktziele werden wie folgt quantifiziert:

- Qualifizierung von rd. 120 Personen
- Vermittlung von rd. 200 Personen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (1. und sog. 2. Arbeitsmarkt)

Die Berechnung erfolgte auf Basis laufender Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte in Bremerhaven und kann als plausibel betrachtet werden. Aus Sicht des Gutachters ist insbesondere die Vermittlung von Personen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf Basis der im Vorfeld laufenden Bedarfsermittlung in der Personalentwicklung bei ansässigen Firmen - in Zusammenhang mit angepassten Qualifizierungsmodulen - als innovativ anzusehen. Auf diese Weise lassen sich Beschäftigungspotenziale in den Unternehmen aktivieren, gleichzeitig kann ein Beitrag zu Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erreicht werden. Da die Qualifizierungsprojekte unterschiedliche Zielgruppen ansprechen und auch die in einer weiteren Maßnahme geplante sozialen Aktivitäten (Beschäftigungsprojekt für ehemalige Drogenabhängige, zusätzliche Kinder- und Jugendarbeit, Computer-Center) einem breitgestreuten Ansatz folgen, sind die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt insbesondere für Problemgruppen als positiv anzunehmen.

Anzumerken ist, dass bei den Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 eine enge Kooperation der Akteure Technologie-Park-Management, Stadtteilmanagement und des Activity-Center gegeben sein muss, um die gesteckten Ziele zu erreichen, insbesondere um den vorgesehenen integrativen Ansatz der Technologie-, Beschäftigungs- und Stadtteilentwicklung umzusetzen. Im PGI fehlt leider eine zusammenhängende Darstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten der drei Einrichtungen (etwa in einem Schaubild), aus der der integrative Ansatz klarer zum Vorschein kommt. Eine nachfolgende Zwischenevaluierung des Urban-II-Programms sollte auch Augenmerk auf die Organisation und das Zusammenspiel dieser neu geschaffenen Akteure werfen, um herauszufinden, welche Synergieeffekte erzielt werden konnten, denn natürlich sind bei einem derartigen Ansatz Reibungsverluste möglich. Dies betrifft einmal die Tatsache, dass alle Einrichtungen neu auf dem Markt agieren, somit wenig Erfahrungshintergründe bestehen, zum anderen besteht die Gefahr, dass sich die Kompetenzen überschneiden und somit ein erheblicher Abstimmungsbedarf notwendig ist. Der integrative Ansatz und die Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Akteure ist somit auch mit gewissen Risiken verbunden, was die Organisationsseite betrifft.

3.2.3 Städtebauliche Erneuerung und Ökologie

Der Schwerpunkt Städtebauliche Erneuerung und Ökologie setzt mit der Wiederbelebung des Stadtteilzentrum Lehe (Ernst-Reuter-Platz) eine besondere räumliche Focussierung. In Kap. 2.1. wurde bereits die Notwendigkeit betont, im Rahmen der Umstrukturierungsstrategie verloren gegangene zentralörtliche Funktionen wiederzugewinnen und dafür auch städtebauliche Maßnahmen einzusetzen. Die Schwerpunktziele lassen sich derzeit nur ansatzweise auf der Ebene von Ergebnisindikatoren quantifizieren:

- Umgestaltung von 7.500 qm hochwertiger Frei- und Nutzfläche zur Erhöhung der Qualität des Stadtteilzentrums.

Die Auswirkungen der städtebaulichen Maßnahmen lassen sich derzeit nicht quantifizieren. Die Anzahl der angesiedelten Dienstleistungs- und Einzelhandelsbetriebe, die Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze sowie die Umsatzerhöhung der am Ernst-Reuter-Platz gelegenen Betriebe lässt sich erst ex-post messen. Insbesondere sind Dienstleistungen des gehobenen und überörtlichen Bedarfs von Interesse, um einkommensstärkere Käuferschichten wiederzugewinnen. Insgesamt kann aber davon ausgegangen werden, dass mit den städtebaulichen Maßnahmen eine Aufwertung des Stadtteils erreicht werden kann.

Auch die Entwicklung des Geesteufers mit den dort vorgesehen Aktivitäten wird zu einer qualitativen Wohnumfeldverbesserung führen. Dabei kann durch die vorgesehenen ökologischen Aktivitäten der Uferregeneration insbesondere ein Beitrag zum Image Bremerhavens als „Stadt am Meer“ geleistet werden. Ähnlich wie beim Schwerpunkt 2 sind die finanziellen Mittel für die Umsetzung der Vorhaben begrenzt. Von daher gesehen wird durch den Schwerpunkt keine grundsätzliche Umkehrentwicklung im Stadtteil Lehe eingeleitet werden können. In Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen der Stadtentwicklung außerhalb des Urban-II-Programms können die Aktivitäten aber eine Initialzündung bewirken. Auch die visuell sichtbare Neustrukturierung kann in Verbindung mit dem Bau des Technologieparks und dem begleitenden Stadtteilmanagement zu einer Aufbruchstimmung führen.

3.3 Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf Zwischenziele

3.3.1 Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf die Umwelt

Die Stärkung der nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung ist wie das Ziel der Chancengleichheit ein Querschnittsziel. Allerdings ist dem Bereich Umwelt im PGI auch eine eigene Maßnahme zugeordnet.

In der Strukturfondsgrundverordnung und in den Arbeitspapieren der Kommission wird der Vereinbarkeit von Strukturfondsprogrammen mit Umweltzielen und der Umweltpolitik der Europäischen Union besonderes Gewicht eingeräumt. Dementsprechend sollen diese Aspekte auch in der Ex-ante-Bewertung des Bremerhavener Urban-II-Programms gewürdigt werden.

Dabei sollte festgestellt werden

- (1) welche Prioritäten und Ziele mit den identifizierten Potenzialen und Risiken vereinbar sind. Es ist zu prüfen, inwieweit das Programm darauf angelegt ist, für die Regionalentwicklung wichtige
- (2) Umweltprobleme anzugehen und Aktivitäten mit effizienterer und weniger intensiver Ressourcennutzung zu fördern.
- (3) Die Bewertung muss zudem auf die wahrscheinlichen positiven und negativen direkten Auswirkungen auf die Umwelt eingehen wie auch auf die indirekten Auswirkungen, die sich aus der Zunahme der Wirtschaftstätigkeit ergeben können.⁶
- (4) Ein vierter Punkt betrifft die Überprüfung der Übereinstimmung mit einschlägigen Umweltpolitiken und -vorschriften. Dies erfolgte bereits in Kap. 2.2.2.3.

Nachstehend werden die drei verbleibenden Aspekte für das Bremerhavener Urban-II-Programm bewertet:

- (1) Vereinbarkeit der Prioritäten und Ziele mit den Potenzialen und Risiken

Im Rahmen der spezifischen Zielsetzungen zur Stärkung der Nachhaltigkeit wird im PGI der Schwerpunkt Städtebau und Ökologie mit der Maßnahme „Regeneration Geesteufer“ formuliert.

Ein konsistent aufgebautes PGI sollte eine enge Beziehung zwischen den Potenzialen und / oder Risiken des Programmgebietes und den vorgeschlagenen Maßnahmen aufweisen. In der Analyse der Ausgangssituation und der SWOT-Analyse konnte gezeigt werden, dass es im Urban-II-Gebiet einen unterdurchschnittlichen Anteil an Grünflächen bzw. von Flächen zur Pflege von Natur und Landschaft gibt, dem stark versiegelte und hoch verdichtete

⁶ Europäische Kommission, Generaldirektion XVI Regionalpolitik und Kohäsion (1999) Arbeitspapier 2, Anhang III, S. 33

Wohngebiete gegenüberstehen. Die ökologische Regenerierung von Flussufern durch die Beseitigung von Altlasten wurde als Chance herausgearbeitet. Die Maßnahme zur Regeneration des Geesteufers kann deshalb als eine zielgerichtete Antwort auf die identifizierten Stärken und Schwächen gesehen werden.

In der Analyse wurde weiterhin darauf hingewiesen, dass ein Teil des Urban-Gebietes durch brachliegende Flächen als ein typisches Problem altindustriell geprägter Regionen gekennzeichnet ist. Die Ansiedlung des Technologie-Parks auf einer ehemaligen Brache trägt einerseits sowohl dazu bei, die negativen Auswirkungen auf die Umweltsituation und das Image zu beseitigen, andererseits wird ein regional sparsamer Flächenverbrauch gefördert, der insbesondere für Stadtstaaten mit eingeschränkten Flächenpotenzialen eine unabdingbare Notwendigkeit ist. Die Umnutzung innerstädtischer Brachen trägt somit insgesamt zur Attraktivitätserhöhung als Lebens- Wohn-, Arbeitsstandort bei.

Es kann resümiert werden, dass die geplanten Maßnahmen gut an die Potenziale und möglichen Risiken der Umweltsituation im Bremerhavener-Urban-II-Gebiet anschließen und somit einen Beitrag zur Stärkung der Nachhaltigkeit leisten.

(2) Konsistenz mit Umweltproblemen und Nutzung weniger intensiver Ressourcen

Ein PGI sollte sich hinsichtlich der Umwelt zudem auf die folgenden Punkte konzentrieren:

- a) eine problemorientierte Vorgehensweise
- b) Förderung der Öko-Effizienz (eco-efficiency), d.h. effizienter und weniger intensive Ressourcennutzung

Zu a): Im PGI werden folgende Schwächen genannt:

- Stark versiegelte und hoch verdichtete Wohngebiete
- Großer Anteil an Hauptverkehrsstraßen
- Unterdurchschnittlicher Grünflächenanteil
- Altlastenstandorte

Im PGI werden die identifizierten wesentlichen Umweltprobleme im Fördergebiet in Angriff genommen: Dies betrifft einerseits die Revitalisierung von Altstandorten, was gleichzeitig zu dem bereits angesprochenen Effekt der Vermeidung von Freiflächenbebauungen führt. Andererseits werden ökologisch bedeutsame Teilräume regeneriert.

Zu b): Die Öko-Effizienz⁷ geht von dem Gedanken aus, mehr Wohlstand bei geringerer Beanspruchung der Natur zu erreichen. Das Programm räumt der Steigerung der Öko-Effizienz keine Priorität ein. Dies wird auch daran deutlich, dass die in den Urban-Leitlinien dargelegten förderfähigen direkt umweltbezogenen Maßnahmen (Abfall-reduzierung und –behandlung; rationelles Wassermanagement usw.) nicht im PGI aufgenommen wurden.

(3) Direkte und indirekte Auswirkungen auf die Umwelt

In der nachfolgenden Übersicht werden die zu erwartenden direkten und indirekten Auswirkungen des Programms auf die Umwelt skizziert. Die direkten Auswirkungen beinhalten die Aktivitäten und deren konkreten Output, die mit der Durchführung des Projekts in Zusammenhang stehen (z.B. Anlage oder Erhaltung von Grünflächen). Bei den indirekten Auswirkungen handelt es sich um die Folgen der wirtschaftlichen Aktivitäten. Bei der Prüfung handelt sich um eine grobe Vorab-Bewertung. Die konkreten Effekte auf die Umwelt müssten in einem Umweltmonitoring überprüft werden. Dazu gehört auch die Bestimmung von Auswahlkriterien, die Umweltaspekte einschließen.

Tabelle 1 : Schwerpunkte und Maßnahmen im PGI und Auswirkungen auf die Umwelt (direkt und indirekt)

Schwerpunkt 1	Wirtschaft und Kultur	Direkt	Indirekt
Maßnahme 1.1	Flaggschiff Technologie-Park	+	-/+
Maßnahme 1.2	Stadtteilmanagement und –Kultur	0	0
Schwerpunkt 2	Arbeitsmarkt und Soziales		
Maßnahme 2.1	Qualifizierung	0	0
Maßnahme 2.2	Soziale Maßnahmen	0	0
Schwerpunkt 3	Städtebau und Ökologie		
Maßnahme 3.1	Stadtteilzentrum Lehe	0	-/+
Maßnahme 3.2	Regeneration Geesteufer	+	+

Legende: - negativ 0 neutral + positiv

Zu den einzelnen Schwerpunkten lassen sich die folgenden Aussagen machen:

- Im Schwerpunkt 1 können zunächst dahingehend positive direkte Umweltwirkungen unterstellt werden, da das Technologiezentrum auf einer Industriebrache errichtet werden soll. Dadurch werden Flächen eingespart, die ansonsten im eh schon

⁷ „Öko-Effizienz ist die Lieferung konkurrierend ausgepreister Güter und Dienstleistungen, die den menschlichen Bedürfnissen gerecht werden und die Lebensqualität steigern sowie gleichzeitig in zunehmendem Maße die Umweltbelastung und Ressourcenbeanspruchung im gesamten Lebenszyklus auf ein Niveau reduzieren, das der geschätzten Belastbarkeit der Erde entspricht.“ Business Council for Sustainable Development (Wirtschaftsrat für nachhaltige Entwicklung) (1993): erster Antwerpener Workshop zur Öko-Effizienz, November 1993, BCSD, Genf.

verdichteten Oberzentrum Bremerhaven zu einer weiteren Einschränkung von Freiflächen führen würden. Die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben auf revitalisierten Standorten kann jedoch auch negative Implikationen haben (zusätzliche Verkehre, Typ der angesiedelten Unternehmen), so dass eine uneingeschränkt positive Bewertung der indirekten Wirkungen vorab nicht möglich ist. In der Maßnahme Stadtteilmanagement und –kultur sind umweltneutrale Effekte zu konstatieren.

- Im Schwerpunkt 2 dürften die meisten Projekte ebenfalls als umweltneutral einzustufen sein. Bei den Inhalten der geplanten Maßnahmen sind keinerlei umweltrelevante Aktivitäten zu identifizieren.
- Die Maßnahmen im Schwerpunkt 3 sind insgesamt positiv zu bewerten. Die Maßnahme Stadtteilzentrum Lehe ist hinsichtlich der direkten Auswirkungen eher als umweltneutral zu bezeichnen, wobei die vorgesehenen Begrünungen als positives Teilelement aufzunehmen sind. Bei den indirekten Wirkungen muss man zwei Tendenzen begutachten: einerseits führt eine zentralörtliche Aufwertung dazu, dass Dienstleistungen vermehrt im Viertel angedeckt werden können, was zu einer Reduzierung des Verkehrs führt. Andererseits sollen durch die Maßnahme mehr Käuferschichten von außerhalb hinzugewonnen werden. Dies führt zwangsläufig zur Induzierung zusätzlicher Individualverkehre. Demgegenüber ist die Maßnahme der Regeneration des Geesteufers in jeder Hinsicht als positiv zu bewerten: dies betrifft die direkten ökologischen Aktivitäten als auch die indirekten Wirkungen.

Es lässt sich resümieren, dass sich das PGI im Bereich der direkten Auswirkungen auf die Umwelt neutral bis positiv verhält. Bei den indirekten Auswirkungen sind die zu erwartenden zusätzlichen Wirtschafts- und Individualverkehre als tendenziell umweltbelastend einzustufen.

Insgesamt gesehen greift das Bremerhavener PGI zwar einige bestehende Umweltprobleme auf, aber abgesehen von der Maßnahme der Uferregeneration lassen sich keine Aktivitäten identifizieren, die den Aspekt der Ökologie im Rahmen einer Strategie der nachhaltigen Stadtentwicklung besonders hervorheben.

Bei der Durchführung des Programms sollte der Nachhaltigkeitsaspekt einem intensiven Monitoring unterzogen werden. Außerdem sollten entsprechende Auswahlkriterien für die Projekte generiert werden.

3.3.2 Ex-ante-Bewertung der Auswirkungen auf die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen

Bei der Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im Rahmen des Bremerhavener Urban-II-Programms handelt es sich, wie im Falle der Förderung der nachhaltigen ökologischen Entwicklung, um ein Querschnittsziel. Im Rahmen des gender-mainstreaming-Ansatzes sollen Frauen dabei über alle Maßnahmen stärker als bisher erreicht werden.

Als Quantifizierung wird angegeben, dass für die Maßnahmen im Bereich Arbeit und Soziales eine Beteiligung von Frauen in Höhe von 50% angestrebt wird.

Im Abschnitt 2.2.2.2. wurde bereits festgestellt, dass das Urban-II-Programm mit den Prinzipien der Chancengleichheit vereinbar ist. Die voraussichtlichen Wirkungen werden im PGI selbst bereits thematisiert (Kap. 2.7.2). Diesen Ausführungen kann der Gutachter im wesentlichen folgen, sie seien an dieser Stelle folgendermaßen ergänzt:

Im Schwerpunkt wirtschaftliche Entwicklung und Kultur wird in der dortigen Maßnahme „Flaggschiffprojekt“ beabsichtigt, insbesondere Frauen gezielt zu unterstützen. Eine gleichgerichtete Ausrichtung in der Maßnahme Stadtteilmanagement ist nicht vorgesehen, sollte aber noch in den Aufgabenbereich integriert werden. Bisher ist nicht erkennbar, dass Frauen durch die Maßnahme einen besseren Zugang zu wirtschaftlichen Aktivitäten und zum Arbeitsmarkt bekommen.

Im Schwerpunkt Qualifizierung ist demgegenüber explizit eine spezifische Maßnahme für Frauen vorgesehen. Die erwarteten Ergebnisse sind:

- Heranführung von Frauen an die Technologien der Informationsgesellschaft,
- Verbesserung der Integration von Frauen in das Erwerbsleben, insbesondere von alleinerziehenden Frauen, jungen Müttern, Berufsrückkehrerinnen, Frauen im Erziehungsurlaub, ausländischen Frauen, Aussiedlerinnen, Sozialhilfeempfängerinnen,
- Erschließung von neuen, zukunftsweisenden Beschäftigungsfeldern für Frauen,
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Im Gegensatz zur Maßnahme Stadtteilmanagement wird in der Maßnahme 2.1 direkt Bezug auf das Potenzial an Existenzgründungen durch Frauen genommen.

Die Maßnahme 2.2 dürfte ebenfalls positive Auswirkungen auf die Chancengleichheit haben, denn spezifische Angebote für Kinder und Jugendliche führen zu einer Entlastung der in erster Linie in den Erziehungsprozess involvierten Mütter. Dadurch entstehen mehr Spielräume für berufliche Aktivitäten.

Die städtebaulichen Maßnahmen im Schwerpunkt 3 sind ebenfalls positiv im Hinblick auf das Prinzip der Chancengleichheit zu bewerten, denn die Wiederbelebung des Stadtteils mit der erhofften Ansiedlung verschiedener Dienstleistungen führt zu kürzeren Wegen, für die in der Regel für den täglichen Einkauf verantwortlichen Frauen. Auch hier entstehen Zeitersparnisse, die für andere Aktivitäten verwendet werden können.

Insgesamt kann somit ein positives Resümee der Auswirkungen des Programms auf die Chancengleichheit von Frauen gezogen werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass jedes Projekt vorab auf seine geschlechtsspezifische Relevanz überprüft wird. Es wird empfohlen, dass dazu im Dokument zur Programmerkämpfung Kriterien definiert werden.

4. Vertretbarkeit des Policy-Mix und der Allokation der Mittel

In diesem Kapitel soll abschließend geprüft werden, ob das Urban-II-Programm der Stadt Bremerhaven auf einer den Problemlagen und Chancen vertretbaren Entwicklungsstrategie beruht und ob die Allokation der Mittel angemessen ist. In Kapitel 2 konnte festgestellt werden, dass das Entwicklungskonzept insgesamt schlüssig aus den Problemlagen abgeleitet worden ist.. Es stellt sich aber die Frage, ob es sich hierbei um den best-möglichen Ansatz handelt.

Die einzelnen Schwerpunkt haben die folgenden prozentualen Anteile am Gesamtvolumen:

- Schwerpunkt 1: 56%
- Schwerpunkt 2: 20 %
- Schwerpunkt 3: 19 %
- Technische Hilfe: 5 %

Das drängendste Problem des Urban-II-Gebietes ist sicherlich die äußerst unbefriedigende wirtschaftliche Situation, die zu erheblichen arbeitsmarktpolitischen und sozialen Problemen geführt hat. Von daher gesehen ist es gerechtfertigt, den Großteil der Mittel für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zu verausgaben. Innerhalb dieses Schwerpunktes absorbiert die Maßnahme Technologie-Park die höchsten finanziellen Ressourcen. Wie bereits weiter oben ausgeführt, handelt es sich hierbei um eine Maßnahme, die zwar im Programmgebiet realisiert wird, die inhaltliche Nähe zum Gebiet ist aber nicht gegeben. Die Zielgruppe ist nur begrenzt auf die wirtschaftlichen Akteure und Einwohner im Gebiet ausgerichtet. Effekte für das Programmgebiet werden eher in Form von Sickereffekten spürbar werden, so dass die Wahl der Maßnahme und die dafür verwendeten anteilsmäßig hohen Mittel durchaus kontrovers diskutiert werden können. Man hätte sich auch eine stärkere Orientierung auf endogene Potenziale vorstellen können, die über das Stadtteilmanagement und über die anderen Schwerpunkte angesprochen werden. Ein konkreter Ansatzpunkt wäre z.B. eine deutlichere Focussierung auf die dauerhaft und umweltgerechte Renovierung von Gebäuden im Hinblick auf die Nutzung für wirtschaftliche und soziale Aktivitäten, damit verbunden eine Unterstützung von Kleinbetrieben sowie eine Verstärkung der Mittel für arbeitsmarktpolitische und soziale Maßnahmen. Im Zusammenhang mit dem Stadtteilmanagement und den städtebaulichen Aktivitäten hätten diesbezüglich mehr innerstädtische Wirtschaftskreisläufe in Gang gesetzt werden können. Dem steht das Argument entgegen, dass die Stadt Bremerhaven dringend darauf angewiesen ist, sich im überregionalen Standortwettbewerb besser als bisher zu positionieren und Chancen, wie sie die IuK-Technologien bieten, nicht ungenutzt zu lassen. Darüber hinaus gibt es in Bremerhaven ein Potenzial an Unternehmen, die für das Technologiezentrum angeworben werden könnten.

Der vornehmlich als Top-down-Ansatz formulierte Bau des Technologie-Parks hat deshalb längerfristig auch für das Urban-II-Gebiet einen strategischen Wert und man kann davon ausgehen, dass über das Projekt ein Aufwertung des Stadtteils erzielt werden kann. Die für den Arbeitsmarkt zu erwartenden positiven Effekte werden sich zu einem Teil auch im Programmgebiet niederschlagen. Die Allokation der Mittel wird deshalb vom Gutachter ausdrücklich nicht kritisiert, auch wenn er selbst womöglich eine andere Zuordnung gewählt hätte.

5. Durchführungsmodalitäten

In diesem Abschnitt soll abschließend die Effektivität und Effizienz der Durchführungsmodalitäten begutachtet werden. Die dazu gehörenden Aussagen finden sich in den Kapiteln 6 und 7 des PGI.

In Kapitel 6.1 wird zunächst auf die Entwicklung des Programms eingegangen. Von Bedeutung sind die folgenden Beteiligungsprozesse:

Die Maßnahmen im Schwerpunkt Wirtschaftliche Entwicklung wurden vornehmlich unter Beteiligung von Fachleuten der Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH, des Bremerhavener Innovations- und Gründerzentrums sowie Unternehmern entwickelt und mit Gewerbetreibenden und der Lokalpolitik im Programmgebiet rückgekoppelt.

Auch die Maßnahmen des Schwerpunktes Arbeitsmarkt und Soziales wurden unter Beteiligung der relevanten örtlichen Akteure in einem Bottom-up-Ansatz entwickelt. Dazu wurden Gesprächsrunden durchgeführt. Die Ergebnisse wurden auf der Lehe-Konferenz diskutiert.

Darüber hinaus wurde für die städtebaulichen Maßnahmen von der Planungsverwaltung zu Beginn der Planaufstellung eine sogenannte Programmkonferenz durchgeführt. Dazu wurden örtliche Akteure eingeladen. Ergebnis war ein Zielkatalog, auf dessen Basis Vorentwurfpläne erstellt wurden, die mit den Akteuren rückgekoppelt wurden.

Im PGI wird ausgeführt, dass der PGI-Entwurf nach Abschluß der fachlichen Planungen den Wirtschafts- und Sozialpartnern und weiteren fachlichen Einrichtungen in Bremerhaven zur Stellungnahme vorgelegt wurde.

Die im PGI dargelegten Beteiligungsprozesse entsprechen dem breit angelegten Prinzip der Partizipation aller relevanten Akteure und sind zu begrüßen.

In Kapitel 6.2 wird der Begleitausschuß mit seinen Aufgaben vorgestellt. Im Hinblick auf die Zusammensetzung stellt sich die Frage, warum keine örtlichen Akteure als Mitglieder aufgenommen werden. Dies ist angesichts der zumindest teilweise breiten Beteiligung im Vorfeld der Programmerstellung nicht plausibel.

In Kapitel 7 werden die Durchführungsbestimmungen erläutert. Die Darstellung ist übersichtlich und enthält folgende Punkte:

- Verwaltungsbehörde und Zahlstelle
- Regelungen zur Verwaltung des PGI
- Begleit- und Bewertungssystem
- Bereitstellung, Weiterleitung und Kontrolle der Finanzmittel
- Computergestützter Datenaustausch
- Publizitätsmaßnahmen für das PGI

Die Ausführungen sowie die vorgesehenen Kontrollschritte bzw. Maßnahmen sind übersichtlich dargestellt und erscheinen plausibel und sind auf Basis der vorliegenden Informationen aus Sicht des Gutachters nicht zu beanstanden.

Beim Begleit- und Bewertungssystem hätte auf die Zwischen- und Ex-post-Evaluierung eingegangen werden können. Die unter 7.3.1 angegebenen Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren könnten im Rahmen der Erstellung des Dokuments zur Programmergänzung noch präzisiert werden.