

Michael Rothgang, Jochen Dehio,
Bernhard Lageman, Frank Schiemann,
Karsten Schuldt et al.

Evaluierung arbeits- marktpolitischer Interventionen des Europäischen Sozialfonds

Heft 3



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Heinrich Frommknecht (Vorsitzender);

Eberhard Heinke, Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Prof. Dr. Walter Eberhard,
Prof. Dr. Harald B. Giesel, Marianne Halstrick-Schwenk, Dr. Thomas Köster,
Hartmut Krebs, Rolf Hermann Nienaber, Heinz Putzhammer,
Dr. Günter Sandermann, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

RWI : Materialien Heft 3

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2004

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

ISSN 1612-3573 – ISBN 3-936454-10-8

Michael Rothgang, Jochen Dehio,
Bernhard Lageman, Frank Schiemann,
Karsten Schuldt et al.

Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen
des Europäischen Sozialfonds

RWI : Materialien

Heft 3

Michael Rothgang, Jochen Dehio,
Bernhard Lageman, Frank Schiemann,
Karsten Schuldt et al.

Evaluierung arbeitsmarkt- politischer Interventionen des Europäischen Sozialfonds

Zentrale Befunde der Halbzeitbewertung
für Deutschland in der Förderperiode 2000–2006
(EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Forschungsprojekt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Gefördert aus den Europäischen Sozialfonds

Projektteam

RWI:

Projektleiter: Dr. Michael Rothgang, Dr. Bernhard Lageman;

Mitarbeiter: Dr. Boris Augurzky, Dr. Jochen Dehio, Dr. Michael Fertig, Rainer Graskamp, Dr. Markus Scheuer, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Peter Michael Schumacher, Hans-Karl Starke

SÖSTRA:

Projektleiter: Dr. Frank Schiemann;

Mitarbeiter: Dr. Herbert Berteit, Ulrich Malers, Dr. Karsten Schuldt, Gerd Walter

in Kooperation mit

Prof. Dr. Gerd Ronning, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

ISSN 1612-3573

ISBN 3-936454-10-8

Vorwort

In diesem Band sind zentrale Ergebnisse und Handlungsvorschläge zusammengefasst, die im Rahmen der Halbzeitbewertung zur „Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000 bis 2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)“ ermittelt wurden. Die beiden Endberichte wurden am 18. Dezember 2003 fertig gestellt und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit übergeben.

Die Untersuchung wurde vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Kooperation mit dem Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA Forschungs-GmbH) und Professor Dr. Gerd Ronning, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, erstellt. Die Projektleitung lag auf Seiten des RWI bei Dr. Michael Rothgang und Dr. Bernhard Lageman, auf Seiten von SÖSTRA bei Dr. Frank Schiemann.

Die beiden Berichte wurden unter der technischen Mithilfe zahlreicher Mitarbeiter erstellt. Besonders danken wir dabei Karl-Heinz Herlitschke und Thomas Michael für die Zusammenführung und Auswertung der Stammblattdaten sowie die Mitarbeit bei der Bearbeitung von Dateien im Rahmen der Befragung. Von Seiten der Grafik und der Textredaktion (dieser Zusammenfassung) leisteten Joachim Schmidt und Frank Jacob, bei der Textbearbeitung Marlies Tepas, Claudia Lohkamp und Anette Hermanowski wertvolle Hilfe. Darüber hinaus wurden unsere Arbeiten an vielen Stellen durch studentische Hilfskräfte unterstützt; besonders danken wir Silke Ottmann sowie Ulrich Heimeshoff, Muhamed Kudic und Corina Zoch.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Evaluationsaufgabe der Halbzeitbewertung	11
2.	Sozioökonomische Rahmenbedingungen der ESF-Interventionen.	14
3.	Weitere Kohärenz und Relevanz der Ziele	17
4.	Analyse und Bewertung der Programmdurchführung	17
5.	Analyse und Bewertung des Programmvollzugs	19
6.	Bundesprogramme: Ausgestaltung, Ergebnisse, Wirkungen .	23
7.	Ergebnisse und Wirkungen der Förderinstrumente	27
8.	Wirkungen, Kosten- und Effizienz Aspekte – Gesamtbewertung	30
8.1	Kosten und Effizienz der Förderung	30
8.2	Gesamtbewertung: Wirkungen auf der Ebene der Maßnahmen im Ziel 3-Gebiet	32
9.	Ergebnisse der Förderung in Bezug auf Querschnittsziele . .	35
10.	Der europäische Mehrwert und der Beitrag der Förderung zur Europäischen Beschäftigungsstrategie.	36
10.1	Der Europäische Mehrwert	36
10.2	Beitrag der Politikbereiche des ESF zur Europäischen Beschäftigungsstrategie.	37
11.	Die leistungsgebundene Reserve	40
12.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	41
12.1	Empfehlungen zur Gesamtstrategie	42
12.2	Empfehlungen zu einzelnen Instrumenten.	43
12.3	Empfehlungen zu Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen	45
	Literaturverzeichnis.	47

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Verteilung der ESF-Mittel auf die Bundesprogramme im EPPD Ziel 3-Gebiet nach Maßnahmen	25
Tabelle 2:	Verteilung der ESF-Mittel auf die ESF-Maßnahmen nach Bundesprogrammen im OP des Bundes Ziel 1.	26
Tabelle 3:	Eingliederung von Teilnehmenden in Beschäftigung nach Länderprogrammen im Ziel 3-Gebiet	28
Tabelle 4:	Wirkungen von beruflichen Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen des ESF-BA-Programms und von Maßnahmen der Regelförderung im Ziel 3-Gebiet	29
Tabelle 5:	Wirkungen der Existenzgründerförderung des Abgangsjahrgangs 2001 im Rahmen des ESF-BA-Programms	29
Tabelle 6:	Förderfallkosten in den Länderprogrammen im Ziel 3-Gebiet.	32
Tabelle 7:	Eintritte von Teilnehmenden nach Instrumententyp und Maßnahme	33
Tabelle 8:	ESF-Förderung und Themenfelder der Europäischen Beschäftigungsstrategie	38
Tabelle 9:	Effizienzindikatoren nach Politikbereichen	41

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Forschungsdesign der Halbzeitbewertungen.	13
Schaubild 2:	Reale Wertschöpfung, Arbeitsproduktivität und Erwerbstätigkeit	16
Schaubild 3:	Eintritte in die ESF-Förderung nach Politikbereichen und Maßnahmen	20
Schaubild 4:	Ausgaben in der ESF-Förderung nach Politikbereichen und Maßnahmen	22
Schaubild 5:	Finanzierungsarten in den Politikbereichen im EPPD Ziel 3-Fördergebiet	23
Schaubild 6:	Ist der Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme <u>ursächlich</u> auf die Teilnahme an der Maßnahme zurückzuführen?	31

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Politikbereiche und Maßnahmen des ESF	14
--------------	---	----

Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen des Europäischen Sozialfonds – Zentrale Befunde der Halbzeitbewertung für Deutschland in der Förderperiode 2000–2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)

1. Die Evaluationsaufgabe der Halbzeitbewertung

Der Europäische Sozialfonds (ESF) soll die Tätigkeiten der EU-Mitgliedstaaten zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen unterstützen und ergänzen. Im Rahmen des ESF-Förderprogramms ist eine Halbzeitbewertung vorgesehen, um die ersten Ergebnisse der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu beurteilen und Empfehlungen für Änderungen zu formulieren, die ggf. erforderlich sind, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Im Mittelpunkt steht dabei insbesondere die Frage nach dem Beitrag der ESF-Förderung zur Europäischen Beschäftigungsstrategie.

Vor diesem Hintergrund hat die Halbzeitbewertung die Aufgabe, die Programmumsetzung zu unterstützen, wobei die Ergebnisse den in der Programmplanung formulierten Zielen gegenüber zu stellen sind. Die inhaltli-

Schwerpunkte der Halbzeitbewertung

- Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen,
- (weitere) Kohärenz und Relevanz der Ziele,
- Beitrag der ESF-Interventionen zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie im Rahmen der Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne,
- Programmdurchführung,
- Programmvollzug,
- Ergebnisse und Wirkungen des Einsatzes der Förderinstrumente,
- Kosten- und Effizienz Aspekte der ESF-Förderung,
- Umsetzung der Querschnittsziele,
- leistungsgebundene Reserve.

chen Schwerpunkte der Bewertung sind in den Arbeitspapieren der Europäischen Kommission zur Halbzeitbewertung festgelegt (Kasten).

Auf dieser Basis beantwortet die hier zusammenfassend dargestellte Evaluierung die Frage, inwieweit Korrekturen im laufenden Förderprogramm erforderlich sind. Zudem werden Ansatzpunkte für ggf. durchzuführende Modifikationen identifiziert. Daraus sollen sich auch Handlungsoptionen für die Weiterentwicklung der ESF-Förderung ergeben.

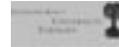
Die Grundlagen für die Bewertung sind in den Planungsdokumenten des ESF für den Programmzeitraum 2000 bis 2006 festgelegt, insbesondere dem „Einheitlichen Programmplanungsdokument“ (EPPD) zu Ziel 3 und dem „Gemeinschaftlichen Förderkonzept“ (GFK) zu Ziel 1. Die Evaluation basiert – gemäß den im Anhang des EPPD Ziel 3 genannten „Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 bis 2006“ – auf einer Analyse des Förderprogramms unter verschiedenen Aspekten. Dazu gehören die Realisierungen, die Ergebnisse, die Auswirkungen und die Umsetzungsmechanismen der Förderung. Darüber hinaus sollen die Angemessenheit und Kohärenz der Interventionen sowie deren Wirksamkeit und Effizienz überprüft werden.

Besonderes Augenmerk findet die Abstimmung mit anderen Evaluierungen von ESF-Interventionen in Deutschland, was einen engen Erfahrungsaustausch mit den Evaluierungen des GFK im Ziel 1-Gebiet und des Jugendsofortprogramms (JuSoPro) sowie denen von Bundesministerien und Bundesländern erforderte. Die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführte Begleitforschung zum ESF-BA-Programm der Bundesanstalt für Arbeit (BA) bildete eine wichtige Basis der Zwischenbewertung.

Aus den insgesamt vorgegebenen Rahmenbedingungen ergibt sich die Form, in der die verschiedenen Programme in die Evaluierung Eingang gefunden haben. Die Länderinterventionen im EPPD Ziel 3 wurden insbesondere im Rahmen einer Befragung von Teilnehmenden und durch zahlreiche Expertengespräche untersucht. Hinsichtlich der Bundesprogramme war es Aufgabe der Evaluierung, neben den durchgeführten Expertengesprächen auch auf den Ergebnissen der Begleitforschungen und separaten Evaluationen zu diesen Programmen aufzubauen. Diese sehen in der Regel auch eigene Befragungen von Teilnehmenden vor, deren Ergebnisse jedoch zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht vorlagen. Für die Länderinterventionen des Ziel 1-Gebiets werden gleichzeitig mit unserer Bewertung eigene OP-Evaluierungen durchgeführt.

Die Untersuchung basiert auf einem auf die Aufgabe zugeschnittenen Methoden-Mix (Schaubild 1). Schwerpunkt war dabei neben der detaillierten Analyse der Ergebnisse des ESF-Monitoring sowie von Expertengesprächen und

Schaubild 1

Forschungsdesign der Halbzeitbewertungen

Fallstudien eine schriftliche Befragung von Teilnehmenden an ESF-geförderten Projekten und einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen (insgesamt rund 40 000 Befragte) sowie einer zweiten Vergleichsgruppe von 2 700 Arbeitnehmern. Die Beteiligung der Angeschriebenen lag bei ca. 33% (um falsche Adressen bereinigt). Auf dieser Basis wurden die so genannten Bruttoeffekte der ESF-Förderung ermittelt. Ergänzend wurden für zwei Förderinstrumente (Weiterbildung von Arbeitslosen; Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmern) Vergleichsgruppenanalysen durchgeführt, welche die Ermittlung von Nettoeffekten ermöglichten.

Der ESF stellt wie erwähnt ein zentrales Element in der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie über die Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne (NAPs) dar. Die ESF-Interventionen sprechen sehr heterogene Förderbedarfe und -umfelder an. Die Umsetzung erfolgt in sechs Politikbereichen mit jeweils besonderen Zielsetzungen, die in einzelne Maßnahmen unterteilt sind (Übersicht 1). Die Förderung erstreckt sich auf drei Zielgebiete der Strukturfondsinterventionen und umfasst Bundes- und Länderprogramme in den neuen und alten Bundesländern. Zentrale Komponenten sind das EPPD Ziel 3 (Förderung des Bundes und der Bundesländer im früheren Bundesgebiet) sowie das GFK Ziel 1, unter dessen Dach das „Operatio-

Übersicht 1

Politikbereiche und Maßnahmen des ESF

Politikbereich A (Schwerpunkt 1): Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik

- Maßnahme 1: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
- Maßnahme 2: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik
- Maßnahme 3: Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen

Politikbereich B (Schwerpunkt 2): Gesellschaft ohne Ausgrenzung

- Maßnahme 4: Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen
- Maßnahme 5: Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen

Politikbereich C (Schwerpunkt 3): Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen

- Maßnahme 6: Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung

Politikbereich D (Schwerpunkt 4): Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist

- Maßnahme 7: Berufliche Weiterbildung, Information, Beratung, Organisations- und Arbeitszeitentwicklung
- Maßnahme 8: Kurzarbeit und Qualifizierung
- Maßnahme 9: Unternehmergeist und Existenzgründung

Politikbereich E (Schwerpunkt 5): Chancengleichheit

- Maßnahme 10: Chancengleichheit von Frauen und Männern

Politikbereich F (Schwerpunkt 6): Lokales Kapital für soziale Zwecke

- Maßnahme 11: Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung

Technische Hilfe



nelle Programm“ (OP) des Bundes für das Ziel 1-Gebiet und die OPs der fünf neuen Bundesländer realisiert werden. Die Evaluierung des EPPD Ziel 3 und des OP des Bundes Ziel 1 muss das gesamte Förderfeld in den Blick nehmen und auf dieser Grundlage differenzierte Empfehlungen aussprechen.

2. Sozioökonomische Rahmenbedingungen der ESF-Interventionen

Die langfristige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland war in den vergangenen Jahren durch zunehmende Probleme geprägt. Während noch bis Mitte der achtziger Jahre die wirtschaftliche Situation im internationalen Vergleich als günstig angesehen werden konnte, war im Anschluss an den Wiedervereinigungsboom zu Beginn der neunziger Jahre eine anhaltende Stagnation der Wirtschaftsaktivität zu beobachten. Gründe hierfür waren zum einen Versäumnisse bei Strukturreformen und strukturellen Anpassungen, die auch zu einer Verminderung der Standortqualität und der Wettbewerbsfähigkeit geführt haben, zum anderen die anhaltende internationale Konjunkturschwäche. Gleichzeitig führte die verstärkte Rationalisierung in den neunziger Jahren zum Abbau von Arbeitsplätzen.

Hinzu kommen als sich längerfristig vollziehende Entwicklungen ebenfalls die durch den anfänglichen Vereinigungsboom erheblich unterschätzten Anpassungserfordernisse infolge des Erneuerungsprozesses in Ostdeutschland. Seit Beginn der Förderperiode blieb das Wirtschaftswachstum in den neuen Bundesländern (Ziel 1-Gebiet) sogar noch hinter dem in den alten zurück. Gleichzeitig hat sich die Arbeitslosigkeit dort auf einem Sockel von fast 20%, mit einem hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen, verstetigt. Immer mehr qualifizierte und mobile Jugendliche verlassen die Region, was zu einer demografischen Schiefelage führen kann.

Diese langfristig wirkenden Probleme waren insbesondere vor dem Hintergrund negativer kurzfristiger externer Belastungen wie dem Platzen der Spekulationsblase auf den Aktienmärkten, der Ernüchterung hinsichtlich der *new economy* und politischer Krisen (11. September, Afghanistan, Irak) für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland in der erste Hälfte der laufenden ESF-Förderperiode besonders relevant. Ohne eine Änderung von Strukturen und Verhaltensmustern ist ein Sinken der Arbeitslosigkeit bis 2020 selbst bei einem durchschnittlichen jährlichen BIP-Wachstum von 2 % wohl allenfalls aus demografischen Gründen zu erwarten.

Seit Beginn der Förderperiode stieg das reale BIP zwar leicht, die Wachstumsraten waren aber seit Ende der neunziger Jahre stark rückläufig (Schaubild 2). Im Jahr 2003 zeigten sich sogar moderat rezessive Tendenzen. Eine spürbare Erholung dürfte frühestens im Jahr 2004 eintreten. Bei stärker als das BIP steigender Arbeitsproduktivität kam es seit Beginn der Förderperiode zu Beschäftigungseinbußen.

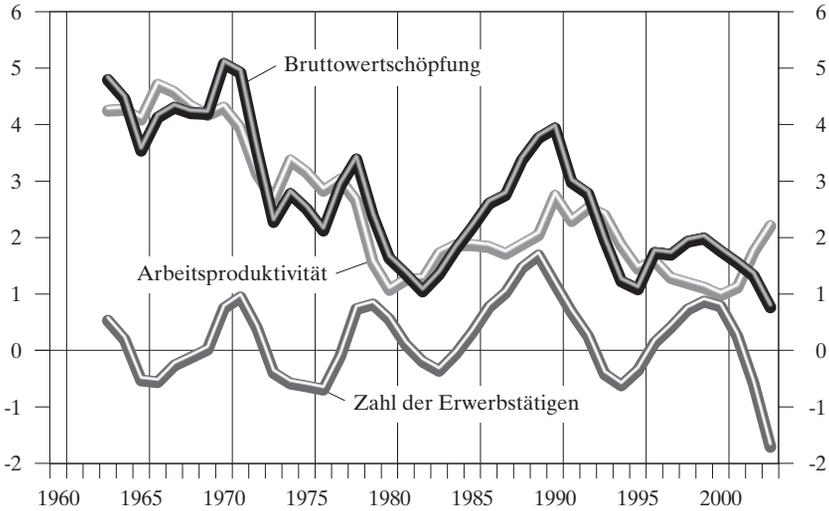
In sektoraler Hinsicht ist vor allem die weitere Tendenz zur Tertiarisierung zu verzeichnen. Dabei blieb das reale BIP im produzierenden Gewerbe im Jahr 2002 unter dem von 2000, in der Bauwirtschaft sogar hinter dem von 1999 zurück. In regionaler Hinsicht gibt es weiterhin ausgeprägte Unterschiede nicht nur zwischen Ost und West insgesamt, sondern auch zwischen den einzelnen Bundesländern. So haben sich innerhalb Ostdeutschlands die regionalen Disparitäten verschärft. Strukturschwache und ländliche Räume sind deutlich stärker von sozialen und wirtschaftlichen Erosionsprozessen betroffen als Regionen mit industrieller Tradition und andere Kernbereiche wirtschaftlicher Entwicklung.

Die Situation der beruflichen Erstausbildung stellt sich zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ausgesprochen ungünstig dar. Zum Stichtag 30. September 2003 besteht ein erhebliches Defizit an Lehrstellen. Im Rahmen der Ausbildungsoffensive 2003 versuchen Regierungen auf Bundes- und Länderebene zusammen mit den Sozialpartnern mit einer Reihe von Initiativen, die Wirtschaft zu größerem Engagement in der Erstausbildung anzuregen.

Schaubild 2

Reale Wertschöpfung, Arbeitsproduktivität und Erwerbstätigkeit

1960 bis 2003; Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %¹



Eigene Berechnungen. – ¹Bis 1991 Westdeutschland. Gleitende 5-Jahresdurchschnitte, 2003 nach Angaben des Herbstgutachtens der Wirtschaftsforschungsinstitute.



Auf dem „zweiten“ Arbeitsmarkt erfolgte eine Umorientierung hin zur Förderung regulärer Beschäftigung. Diese äußerte sich zum einen in einer Halbierung der Zahl von ABM-Teilnehmenden (Bestand, Zugang) seit 1999, zum anderen in einem starken Rückgang der entsprechenden Ausgaben. Zugleich fand eine Konzentration auf Ältere und Behinderte statt.

Alles in allem haben sich also die ökonomischen Rahmenbedingungen seit der Festlegung der Programmplanung für die Förderperiode 2000–2006 – vor allem konjunkturell bedingt – verschlechtert. Zudem zeichnet sich ein Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik ab. Unter dem Schlagwort „fördern und fordern“ konzentriert sich die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes noch stärker als bisher darauf, Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei erfolgt eine Fokussierung auf „arbeitsmarktnähere“ Zielgruppen, die sich vergleichsweise leicht in Beschäftigung bringen lassen. Dieser Kurswechsel steht im weiteren Kontext einer angesichts der Demografie unabwendbaren, grundlegenden Reform der sozialen Sicherungssysteme.

3. Weitere Kohärenz und Relevanz der Ziele

Angesichts der skizzierten Veränderungen im sozioökonomischen Umfeld und in der Arbeitsmarktpolitik war im Rahmen der vorliegenden Halbzeitbewertung zu prüfen, inwieweit die Kohärenz und Relevanz der Förderstrategie noch gegeben ist. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die im Rahmen der ex ante-Evaluation festgestellte Kohärenz der eingeschlagenen Strategie weiterhin besteht. Allerdings bringen die Veränderungen in der Politik die Notwendigkeit einer Umorientierung der Förderung mit sich, konkret bei der Gewichtung der Politikbereiche und der Maßnahmen.

Der Bund und die Bundesländer stimmen sich bei der Implementierung des ESF sowohl im Ziel 3- als auch im Ziel 1-Gebiet miteinander ab. Trotz fehlender Trennschärfe bei den politischen Oberzielen und z.T. unterschiedlicher Operationalisierung wurde eine kohärente Vorgehensweise in Bezug auf die Vorgaben der Strukturfonds- und ESF-Verordnung sowie die Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie realisiert.

Die Prüfung der Relevanz der eingeschlagenen Strategie lässt vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Entwicklung, der Veränderung in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der bisherigen Programmumsetzung einen gewissen Korrekturbedarf erkennen. Dieser führt angesichts der veränderten Leitlinien und Säulen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zur Ableitung konkreter Vorschläge für die Umorientierung der Förderung in der zweiten Hälfte der Förderperiode.

4. Analyse und Bewertung der Programmdurchführung

Für eine zielorientierte Steuerung solcher komplexer Programme wie dem EPPD Ziel 3 oder dem OP des Bundes Ziel 1 sind verschiedene Elemente erforderlich, die jeweils spezifische Funktionen erfüllen und deren Zusammenspiel über Effektivität und Effizienz der Programmsteuerung mit entscheidet (Kasten). Zwischen den Elementen bestehen zahlreiche funktionsbezogene Verknüpfungen sowie institutionelle Verbindungen. Daraus erwächst ein komplexer Steuerungsmechanismus, der grundsätzlich funktionsfähig ist, jedoch noch Optimierungspotenziale birgt.

Die inhaltliche Programmstruktur – nach Politikbereichen und Maßnahmen – im EPPD Ziel 3 wie auch im OP des Bundes Ziel 1 ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil sie strategierelevant und steuerungsfähig ist. Um die Steuerung über die indikative Finanzplanung zu verbessern, geht es daher nicht um eine grundsätzliche Modifizierung der gegenwärtigen Programminhalte und -strukturen, sondern um Verbesserungen an anderer Stelle.

Mit der Einrichtung des *Begleitausschusses* (BGA) wurde das Ziel verfolgt, sowohl Planung, Durchführung als auch Bewertung der Ergebnisse von Be-

Elemente einer zielorientierten Programmdurchführung

Die wichtigsten der in den Programmplanungsdokumenten vorgesehenen und inzwischen implementierten Elemente einer zielorientierten Programmdurchführung sind:

- inhaltliche und zeitliche Programmstruktur, insbesondere die Unterscheidung von Politikbereichen und Maßnahmen sowie deren indikative Budgetierung, und der siebenjährige Planungszeitraum mit der Möglichkeit der Programmänderung nach der Halbzeitbewertung;
- institutionell und instrumentell ausgestaltete Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsysteme, insbesondere die Verwaltungsbehörde, der Begleitausschuss und seine ggf. einzurichtenden Unterausschüsse, die (finanzielle und institutionelle) technische Hilfe, Methoden der Projektauswahl, Prinzip der Partnerschaft, Regionalisierungsverfahren, Monitoring einschließlich Stamblattverfahren und die leistungsgebundene Reserve, Publicitätsmaßnahmen und die Programmevaluierung.

ginn an partnerschaftlich durchzuführen. In den ersten vier Jahren der Förderperiode (bis einschließlich 2003) haben jährlich zwei Sitzungen des BGA sowohl für das EPPD Ziel 3 als auch das OP des Bundes Ziel 1 stattgefunden. Er hat sich als ein wichtiges Instrument des Interessenausgleichs in einer – manchmal durchaus kontrovers geführten – Diskussion bei der Suche nach den effektivsten Formen des Vollzugs der ESF-Interventionen erwiesen.

Fragen der *Projektauswahl* können naturgemäß nur dort untersucht werden, wo z.B. aktive Arbeitsmarktpolitik über die Förderung von Einzelprojekten umgesetzt wird. Der modellhafte bzw. experimentelle Charakter der in der Mehrzahl von den Bundesministerien verantworteten Programme und Projekte ist grundsätzlich für Wettbewerbsverfahren offen. Die Zusammensetzung der Steuerungsgremien der Programme orientiert sich aber eher an partnerschaftlichen und pragmatischen Aspekten. Je weiter die Entscheidungsebene „vor Ort“ rückt, desto umfassender werden partnerschaftliche Mitwirkungsrechte interpretiert. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden sind die Interventionen weitgehend in derartige Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Für die Zukunft gilt es, die jeweiligen Vor- und Nachteile der Auswahlverfahren vor dem Hintergrund des konkreten Fördergegenstands zu betrachten und weiter zu optimieren.

Das wohl wichtigste Ziel zu Beginn der Förderperiode bezüglich des *Monitoring* bestand in einer Vereinheitlichung von Indikatoren, Datensätzen und Datenerhebungsverfahren. Mit der Einführung des Stamblattverfahrens wurden hierbei wesentliche Fortschritte erzielt. Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 kann festgestellt werden, dass dieses Verfahren auch in die Praxis der Programmumsetzung weitgehend Einzug gehalten hat. Dies trifft sowohl auf die von der BA und den Bundesministerien als auch auf die von den Bundesländern umgesetzten Förderprogramme und Projekte zu, die durch ESF-Mittel mitfinanziert werden.

Praktische Unzulänglichkeiten im Stammbblattverfahren bestehen beispielsweise noch bezüglich der Eindeutigkeit der Kriterien für die Zuordnung von Projekten zu Instrumententypen oder der Systematik der Instrumententypen. Deshalb sollten die Arbeiten so weit vorangetrieben werden, dass zu Beginn der neuen Planungsphase ein in sich konsistentes System für das Monitoring des materiellen und auch finanziellen Verlaufs auf Projektebene zur Verfügung steht. Für die laufende Förderperiode können bestenfalls geringfügige Modifikationen angeregt werden, die zu einer verbesserten Eindeutigkeit und Validierung der zu erhebenden Daten führen.

Die *Publizitätsvorschriften* werden von nahezu allen aus dem ESF geförderten Programmen und Projekten eingehalten. Vorherrschend ist allerdings nach wie vor eine (passive) Information und die (anonyme) Darstellung von *good practice*. Es wird empfohlen, den an der Programmumsetzung beteiligten Fachressorts auf Bundesebene (BMBF, BMFSFJ wie auch der BA) mehr finanzielle Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit als bisher zu gewähren.

5. Analyse und Bewertung des Programmvollzugs

Datengrundlage für die Analyse des Programmvollzugs sind die Stammbblatt- und Finanzdaten des ESF-Monitoring (Jahresberichte 2000 bis 2002 für das EPPD Ziel 3 und das OP des Bundes Ziel 1). Sie ermöglichen Verlaufsanalysen der Förderstruktur und decken Abweichungen von der Planung auf. Hieraus lassen sich – zusammen mit den Wirkungsanalysen – Hinweise auf Anpassungsbedarfe für die zweite Hälfte der Förderperiode ableiten.

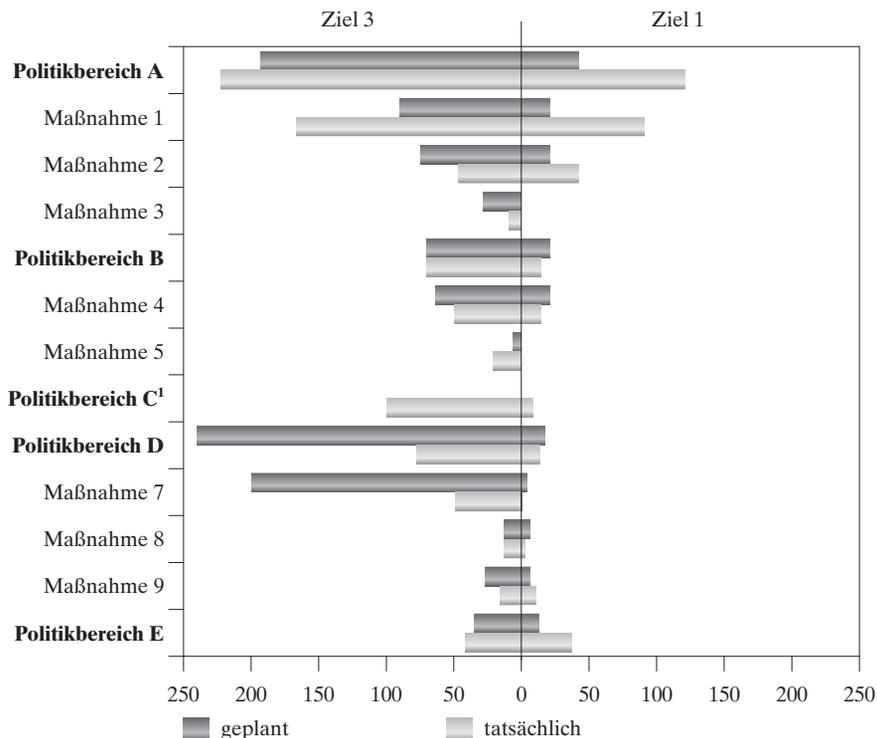
Die geplante Zahl der Teilnehmenden an ESF-Maßnahmen im EPPD Ziel 3 liegt im gesamten Planungszeitraum von 2000 bis 2006 bei 1,25 Mill., im Fördergebiet des OP des Bundes Ziel 1 bei 235 000. Verteilt man diese auf die Förderjahre, ergeben sich geplante Maßnahmeeintritte für die ersten drei Förderjahre von 537 000 bzw. 100 000. Im Ziel 3-Gebiet stehen für die gesamte Förderperiode ESF-Mittel in Höhe von 4,75 Mrd. € zur Verfügung (ohne die Effizienzreserve in Höhe von 4%). Da nur maximal 45% der Ausgaben aus ESF-Mitteln finanziert werden können, der verbleibende Anteil also aus nationalen oder privaten Mitteln kofinanziert werden muss, beträgt das geplante Gesamtfördervolumen 10,5 Mrd. €. Für das OP des Bundes Ziel 1 stehen ESF-Mittel in Höhe von 1,6 Mrd. € zur Verfügung. Der Kofinanzierungsfaktor liegt hier bei 65%; das geplante Gesamtfördervolumen beträgt somit 2,5 Mrd. €.

Der „materielle“ Verlauf der ESF-Interventionen stellt sich in beiden untersuchten ESF-Programmen insgesamt zufriedenstellend dar. Die vorgesehenen Zahlen von Teilnehmenden an den Maßnahmen wurden im Wesentlichen erreicht bzw. sogar übertroffen. So wurden die für die ersten drei Förderjahre geplanten Maßnahmeeintritte im Ziel 3-Gebiet um 23% überboten, im

Schaubild 3

Eintritte in die ESF-Förderung nach Politikbereichen und Maßnahmen

2000 bis 2002; in 1000, bereinigt um Bagatellfälle



Eigene Berechnungen. – ¹Für Politikbereich C wurde im EPPD aufgrund von Schätzproblemen keine Planvorgabe gemacht. Eine Aussage zur Planerfüllung ist somit nicht möglich.



Ziel 1 Gebiet lag die Zahl an Eintritten mit 284 000 sogar schon über der für die gesamte Förderperiode geplanten. Einschränkend muss allerdings ange- merkt werden, dass darin auch Bagatellfälle (z.B. Betreuung und Beratung) enthalten sind, die im Durchschnitt mehr als ein Drittel aller Eintritte umfas- sen und in der Darstellung in Schaubild 3 herausgerechnet wurden.

Als im Ganzen zufriedenstellend ist auch der finanzielle Verlauf zu beurteilen. Obwohl die bei Realisierung solcher Programme üblichen Anlaufschwierig- keiten und Verzögerungen auftraten, erscheint die Umsetzung nicht gefähr- det, sofern einige Anpassungen vorgenommen werden. Zudem ist zu beden- ken, dass sich die „Ausfinanzierungsphase“ der laufenden Periode bis in das Jahr 2008 hinziehen wird, so dass ohnehin eine zeitliche Streckung vorgesehen ist. In den ersten drei Förderjahren wurden im Ziel 3- Gebiet 63% der im indi-

kativen Finanzplan festgesetzten finanziellen Plangrößen realisiert, im Ziel 1-Gebiet sogar 96%.

Allerdings sind beim Programmvollzug in beiden Fördergebieten erhebliche Unterschiede zwischen den Politikbereichen und Maßnahmen festzustellen (Schaubild 4):

Im Politikbereich A fällt die Bilanz des materiellen und finanziellen Verlaufs gemischt aus. Die Teilnehmerzahlen haben in beiden Fördergebieten den Plan deutlich übertroffen. Rückstände sind allerdings im Ziel 3-Gebiet bei den Maßnahmen 2 und 3 aufgetreten. Dies spiegelt sich auch in den Ausgaben wider, wobei es deutliche Unterschiede zwischen den Fördergebieten gibt: Im Ziel 3-Gebiet werden die Planzahlen knapp verfehlt, im Ziel 1-Gebiet deutlich übertroffen. Dies unterstreicht insbesondere die im OP des Bundes Ziel 1 in der ersten Hälfte der Förderperiode sehr große Bedeutung des JuSoPro.

Im Politikbereich B entsprechen im Ziel 3-Gebiet die tatsächlichen annähernd den geplanten Eintritten, im Ziel 1-Gebiet wird die Planvorgabe hingegen nicht ganz erreicht. Größere Rückstände sind hier bei der Verausgabung der ESF-Mittel festzustellen; im Ziel 3-Gebiet war es lediglich knapp die Hälfte, im Ziel 1-Gebiet weniger als ein Drittel der geplanten Mittel.

Im Politikbereich C, für den zu den Teilnehmenden keine Planzahlen festgesetzt wurden, treten im Vergleich zu Politikbereich B etwas geringere Rückstände bei den Ausgaben auf. Während im Ziel 3-Gebiet rund zwei Drittel der Mittel abgerufen wurden, waren es im Ziel 1-Gebiet etwas mehr als 40%.

Erhebliche Vollzugsdefizite sind sowohl bezüglich der Maßnahmeeintritte als auch der Ausgaben im Politikbereich D festzustellen. Nur in diesem Politikbereich wurden somit die Planvorgaben des materiellen Verlaufs nicht erreicht. Mit lediglich einem Drittel der geplanten Eintritte war die Abweichung im Ziel 3-Gebiet besonders groß, was im Wesentlichen aber nur auf Maßnahme 7 zurückzuführen ist. Von den geplanten ESF-Mitteln wurden im Ziel 3-Gebiet lediglich 40% verausgabt, im Ziel 1-Gebiet etwa ein Drittel. Berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen wie auch Maßnahmen zur Existenzgründerförderung und zur Stärkung des Unternehmergeistes sind somit noch stark unterrepräsentiert.

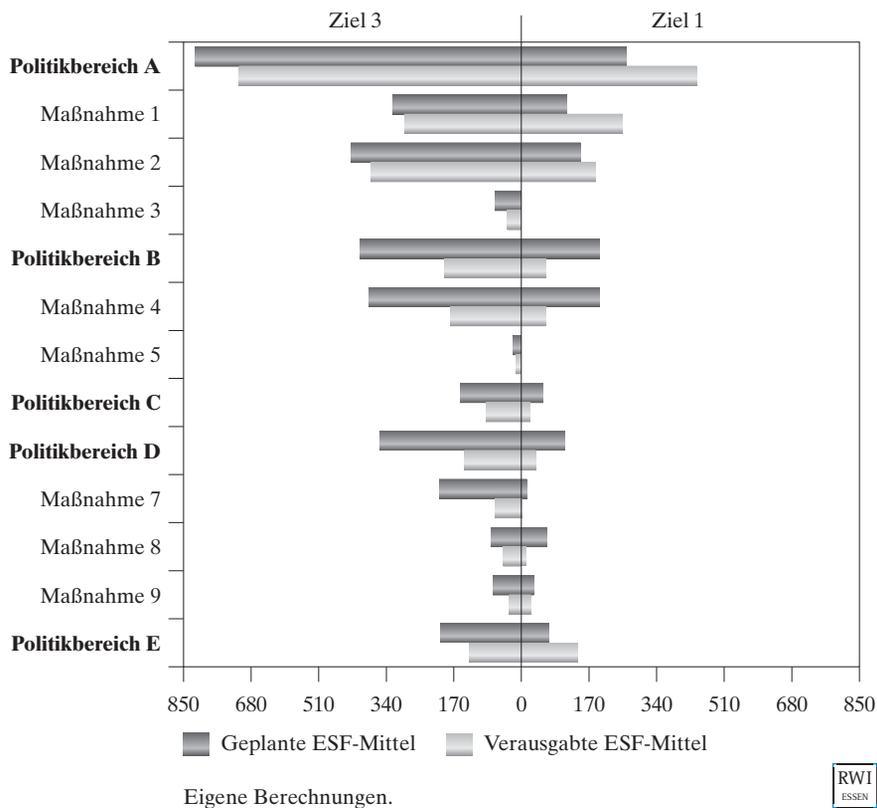
Im Politikbereich E sind sowohl der materielle als auch der finanzielle Verlauf zufriedenstellend. Während die Eintritte in beiden Fördergebieten die Planungen deutlich übertrafen, wurden im Ziel 3-Gebiet etwa zwei Drittel der ESF-Mittel abgerufen, im Ziel 1-Gebiet mehr als das Doppelte der geplanten Mittel.

Mit der Realisierung des Politikbereichs F, der auf 1% der geplanten ESF-Mittel begrenzt ist, wurde erst im Jahr 2003 begonnen. Im Ziel 3-Gebiet zeigt

Schaubild 4

Ausgaben in der ESF-Förderung nach Politikbereichen und Maßnahmen

2000 bis 2002; in Mill. €



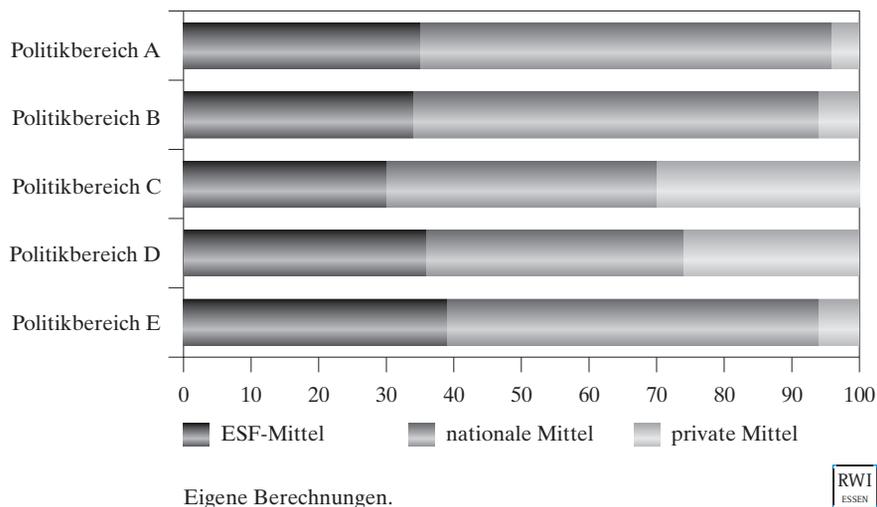
sich ein sehr differenzierter Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln. Die Mehrzahl der Länder hat bereits mit der Umsetzung der entsprechenden Ziele begonnen. Der größte Teil von ihnen stimmt den Mitteleinsatz mit zwischengeschalteten intermediären Akteuren auf der lokalen Ebene ab. Ein kleinerer Teil hat die Verantwortung für die Verwendung der Mittel ganz in die Hand lokaler bzw. regionaler Trägerstrukturen gelegt. Darüber hinaus gibt es Länder, welche mit der Umsetzung noch nicht begonnen haben.

Vollzugsdefizite bei der Zahl der Teilnehmenden und bei den Ausgaben bestehen also vor allem im Politikbereich D, beim Abruf von ESF-Mitteln darüber hinaus in den Politikbereichen B und C. Gleichzeitig zeigt sich bislang eine – gemessen an der indikativen Finanzplanung – starke Überrepräsentanz des Politikbereichs A. In der zweiten Hälfte der Förderperiode sollten insbeson-

Schaubild 5

Finanzierungsarten in den Politikbereichen im EPPD Ziel 3-Fördergebiet

2000 bis 2002; Anteil in %



dere die Anstrengungen verstärkt werden, die bestehenden Vollzugsdefizite nachhaltig abzubauen. Da angesichts der auf Bundesebene erfolgenden Überführung von bisher ESF-geförderten Arbeitsmarktmaßnahmen in die Regelförderung davon auszugehen ist, dass künftig weniger öffentliche Haushaltsmittel zur Kofinanzierung von ESF-Maßnahmen zur Verfügung stehen werden, könnten z.B. durch einen besseren Vollzug bzw. eine Ausweitung der Politikbereiche C und D zudem verstärkt private Mittel akquiriert werden (Schaubild 5).

6. Bundesprogramme: Ausgestaltung, Ergebnisse, Wirkungen

Auf die vom Bund – also vom BMWA, BMBF, BMFSFJ sowie von der BA – umgesetzten Programme entfällt die Hälfte der für das EPPD Ziel 3 geplanten ESF-Mittel; im Ziel 1-Gebiet bilden sie ein eigenständiges OP innerhalb des GFK. Die Verteilung der ESF-Mittel in den Jahren 2000 bis 2002 auf die verschiedenen Bundesprogramme – differenziert nach Maßnahmen des ESF – kann für das EPPD Ziel 3 der Tabelle 1 entnommen werden, für das OP des Bundes Ziel 1 Tabelle 2.

Das übergreifende Ziel der Bundesinterventionen in der *Maßnahme 1*, einen präventiven Beitrag zur Eingrenzung und Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit zu leisten, wurde mit den kofinanzierten Bundesprogrammen weit ge-

hend erreicht. Neben den zur Umsetzung dieser ESF-Strategie herangezogenen Artikeln 7 und 8 des JuSoPro sind es vor allem die bisher erzielten Ergebnisse des Freiwilligen Sozialen Trainingsjahres, mit denen sich diese Einschätzung belegen lässt.

Um das Ziel einer präventiven Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit einher gehender sozialer Ausgrenzung zu erreichen, wurden in der *Maßnahme 2* sehr unterschiedliche Aktionen für noch nicht langzeitarbeitslose Personen eingerichtet. Von der Begleitforschung zum ESF- BA-Programm liegen Ergebnisse zur Zielgruppenerreichung bei beruflicher Weiterbildung und zu Trainingsmaßnahmen vor. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Förderung von arbeitslosen Nicht-Leistungsbeziehern die Teilnahme an BA-Qualifizierungsmaßnahmen ermöglicht und somit einen sinnvollen Ansatz im Rahmen der ESF-Förderung darstellt.

Das Ziel der *Maßnahme 4* des ESF besteht darin, besonders benachteiligte Personengruppen zu unterstützen. Vor dem Hintergrund dieses Personenkreises ist die Beurteilung der Förderwirkungen schwierig: Legt man als Maßstab der Bewertung die erreichten (Re-) Integrationswirkungen bei den geförderten Personen an, so erweisen sich die hier durchgeführten Förderaktivitäten als wenig wirksam. Bezieht man demgegenüber Kriterien der sozialen Stabilisierung und der Erhöhung der potenziellen Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten mit ein, so sind durchaus positive Ergebnisse erzielt worden. Vor allem besteht in den neuen Bundesländern diesbezüglich nach wie vor ein gravierender Problemdruck. Daher ist vor allem politisch zu entscheiden, inwieweit diese Interventionen beibehalten bzw. sogar noch weiter ausgebaut werden sollten.

Wie erwähnt zeigen die Interventionen des Bundes in der *Maßnahme 6* einen Umsetzungsrückstand. Gleichwohl können den von den Bundesministerien durchgeführten Förderprogrammen positive Wirkungen bescheinigt werden. Diese resultieren in erster Linie daraus, dass mit diesen Entwicklungs- und Modellprogrammen an Defizite im deutschen Aus- und Weiterbildungssystem angeknüpft wird und hinsichtlich ihrer praktischen Überwindung wichtige Erfahrungen gesammelt wurden, die in einigen Fällen bereits zu Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des Bildungssystems geführt haben.

Die in der *Maßnahme 7* realisierten Interventionen des Bundes weisen ebenfalls noch erhebliche Umsetzungsrückstände auf. Auch die inhaltliche Analyse der mit diesen ESF-Mitteln kofinanzierten Förderprogramme offenbart Schwierigkeiten des Bundes, strategiekonforme Förderinstrumentarien für die Kofinanzierung durch den ESF vorzuhalten. Sollte der finanzielle Umfang hier aufrecht erhalten bleiben, so würde dies für den Bund bedeuten, gegebenenfalls über neue Förderinstrumente nachzudenken, mit denen sich die in dieser Maßnahme geplanten Strategien adäquat umsetzen lassen.

Tabelle 1

**Verteilung der ESF-Mittel auf die Bundesprogramme
im EPD Ziel 3-Gebiet nach Maßnahmen**
2000 bis 2002

Programm	Maßnahme ¹									Insgesamt
	1	2	4	6	7	8	9	10	Tech. Hilfe	
	in Mill. €									
ESF-BA	0	254	43	0	0	45	17	10	0	368
JuSoPro	202	0	0	15	0	0	0	54	0	271
CAST	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
XENOS	0	0	2	3	1	0	0	0,4	0	6
BMBF	0,05	0	0	15	2	0	0	0	0,04	17
BMFSFJ	3	0	0	1	0	0	0	0,3	0,02	5
Innov. EP	0,07	0	0,5	2	0,3	0	0,5	0	1	5
Insgesamt	205	254	48	35	3	45	17	65	1	674
	Anteil der Programme an den Maßnahmen, in %									
ESF-BA	0	100	89	0	0	100	97	15	0	55
JuSoPro	98	0	0	42	0	0	0	84	0	40
CAST	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0,4
XENOS	0	0	4	8	36	0	0	1	0	1
BMBF	0	0	0	41	55	0	0	0	4	2
BMFSFJ	2	0	0	2	0	0	0	0	1	1
Innov. EP	0	0	1	6	9	0	3	0	94	1
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Anteil der Maßnahmen an den Programmen, in %									
ESF-BA	0	69	12	0	0	12	5	3	0	100
JuSoPro	74	0	0	6	0	0	0	20	0	100
CAST	0	0	100	0	0	0	0	0	0	100
XENOS	0	0	30	45	19	0	0	6	0	100
BMBF	0	0	0	88	11	0	0	0	0	100
BMFSFJ	75	0	0	18	0	0	0	7	0	100
Innov. EP	2	0	11	48	7	0	12	0	22	100
Insgesamt	30	38	7	5	0,5	7	3	10	0,2	100

Eigene Berechnungen. – ¹Zu den Maßnahmen vgl. Übersicht 1.



Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zum ESF-BA-Programm zeigen, dass die in der *Maßnahme 8* des ESF durchgeführte „Qualifizierung in Kurzarbeit“ insgesamt in etwa wie in der Programmplanung vorgesehen – jedoch etwas geringer als in anderen Förderbereichen des Programms – umgesetzt wurde. Die Qualifizierung in Kurzarbeit im Rahmen des ESF-BA-Programms bildet im Programmkontext ein wichtiges Element für die Umsetzung des ESF-Zielspektrums in Deutschland.

Erste Ergebnisse zu Bruttoeffekten der Existenzgründerförderung in der *Maßnahme 9* zeigen relativ niedrige Übergänge in Arbeitslosigkeit. Aussagen

Tabelle 2

**Verteilung der ESF-Mittel auf die ESF-Maßnahmen nach Bundesprogrammen
im OP des Bundes Ziel 1**
in %

Bundes- programm	Ins- ge- samt	A		B		C	D			E	F	
		Maßnahme										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
JuSoPro	51,3	98,6				9,8					90,6	
ESF-BA	38,7		100		82,6			100	99,4	8,5		
CAST	0,6				6,3							
XENOS	2,6				11,2	18,3	68,1				0,8	
Innov. Maßn.	0,2					1,0	18,0					
BMBF	4,0	0,1				67,4						
BMFSFJ	0,5	1,1				2,3				0,3		
LOS	1,8											100
Einzelprojekte	0,2	0,2				1,3	13,9		0,6			
OP Bund	100	100	100		100	100	100	100	100	100	100	100

Nach Angaben des ESF-Monitoring, Stand: März 2003.



zu Nettoeffekten dieses Förderansatzes und für seine ESF-kofinanzierten Teilbereiche sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Insgesamt ergibt sich für die Halbzeitbewertung der Eindruck, dass diese Gründerförderung in der ersten Hälfte der Programmperiode in Hinblick auf die Zielsetzung der Förderung des Unternehmergeistes wirksam war und eine wichtige Ergänzung der Hilfen im Rahmen der Regelförderung geleistet hat.

Die Untersuchung der in der *Maßnahme 10* durchgeführten Frauenförderung hat ergeben, dass die im OP des Bundes formulierten Strategien zufrieden stellend erreicht worden sind. Dafür sprechen sowohl die frauenspezifischen Förderansätze im Jugendsofortprogramm als auch bisher erzielte Ergebnisse der Frauenprojekte des BMFSFJ. Dabei kommt frauenspezifischen Beratungsleistungen eine wichtige Rolle zu. Die ESF-Mittel dieser Maßnahme sollten aber noch stärker auf ausgewählte Zielgruppen unter den Frauen konzentriert werden.

Im Rahmen der *Maßnahme 11* fördert der Bund die lokale Beschäftigungsentwicklung. Dies wird in Form des Programms „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) seit Beginn des Jahres 2003 realisiert. Mit der Übernahme der Programmverantwortung hat das BMFSFJ die Chance genutzt, seine jugendpolitischen Schwerpunkte stärker im lokalen sozialräumlichen Kontext zu verankern, wobei die Zielgruppe nicht auf Jugendliche beschränkt ist. LOS ist in verschiedene Aktionsprogramme des Bundes und der Länder eingebettet: das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, die Aktionsplattform E&C (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten) und das Programm „Toleranz und Demokratie“.

7. Ergebnisse und Wirkungen der Förderinstrumente

Mit den Ziel 3- wie auch den Ziel 1-Interventionen des ESF wird ein breites Spektrum sehr differenzierter Ziele verfolgt. Eine umfassende Wirkungsanalyse hat dieses auf unterschiedlichen Ebenen angelagerte Zielsystem zum Ausgangspunkt zu nehmen. Das zentrale Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik ist dabei die (Re-) Integration der Zielgruppen in eine existenzsichernde, ungeforderte Beschäftigung. Um unter diesem Gesichtspunkt komprimierte Aussagen über die Wirkungen der ESF-Förderung treffen zu können, werden im Folgenden die mit den bisherigen Interventionen erreichten Eingliederungsquoten (Ergebnisse der ESF-BA-Begleitforschung sowie der eigenen Befragungen) vorgestellt (Tabelle 3):

- Knapp 30% der Teilnehmenden an berufsvorbereitenden Maßnahmen haben im Anschluss daran entweder – gemäß Zielsetzung dieses Maßnahmetyps – eine Berufsausbildung aufgenommen (22%) oder konnten in Beschäftigung integriert werden (7,7%). Bei der Weiterbildung von Arbeitslosen lag die Eingliederungsquote mit 25,1% etwas niedriger. Es wurden damit bei beiden Instrumenten insgesamt durchaus befriedigende Ergebnisse erzielt.
- Sehr niedrig (10,8%) ist die Eingliederungsquote bei der Qualifizierung in geförderter Beschäftigung, die in Kombination mit ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) sowie „Hilfe zur Arbeit“ und „Arbeit statt Sozialhilfe“ erfolgt. Damit bestätigt sich der aus der Wissenschaft bekannte Sachverhalt, dass ABM und SAM relativ ineffiziente Arbeitsmarktinstrumente sind, die sich allerdings in besonderen Konstellationen (Ostdeutschland) als notwendig erweisen können.
- Fast uneingeschränkt positive Effekte sind den Existenzgründerzuschüssen zu bescheinigen: 88,6% der befragten Empfänger solcher Zuschüsse hatten bis zum August 2003 (Zeitpunkt der Befragung) tatsächlich eine eigene wirtschaftliche Existenz gegründet und dabei (im Durchschnitt) einen zusätzlichen Arbeitsplatz geschaffen.
- Die Einstellungsbeihilfen sind ebenfalls mit einer sehr hohen Eingliederungsquote verbunden (78,8%). Nur 8,5% der Empfänger waren 12 Monate nach Beginn der geförderten Beschäftigung arbeitslos. Zum Ende der Nachbeschäftigungspflicht (nach 12 Monaten) steigt die Quote allerdings wieder an. Dieses Instrument konnte wegen der geringen Fallzahlen im EPPD Ziel 3-Gebiet jedoch nur in den neuen Bundesländern überprüft werden. Die Inanspruchnahme setzt die erfolgreiche Beschäftigungsanbahnung voraus. Gleichwohl ist es nicht möglich, aus der hohen Eingliederungsquote zu schließen, dass die Beihilfen ursächlich für den Erfolg waren; vielmehr ist von erheblichen Substitutions- und Mitnahmeeffekten auszugehen.

Tabelle 3

Eingliederung von Teilnehmenden in Beschäftigung nach Länderprogrammen im Ziel 3-Gebiet

Instrumententyp	Eingliederungs-	nach 6 Mona-	Eintritt von	integrierte
	quote ¹	ten arbeitslos		
	in %		Anzahl	
Berufsvorbereitung	29,6 ^a	22,0	31 580	9 350
Weiterbildung von Arbeitslosen	25,1	38,6	69 500	17 440
Qualifizierung in geförderter Beschäftigung	10,8	51,5	49 500	5 350
Weiterbildung von Beschäftigten	–	4,9	49 280	–
Existenzgründerförderung	88,6 ^b	–	14 270	9 500
Einstellungsbeihilfen ^c	78,8	8,5	13 250	10 440

Eigene Erhebung. – ¹Ungeforderte Beschäftigung oder selbständig 6 Monate nach Ende der Maßnahme (bei Einstellungsbeihilfen 12 Monate nach Beginn der geförderten Beschäftigung). – ²Eintritte der Jahre 2001 und 2002 nach Monitoring. – ^aInkl. Schule, Studium oder Ausbildung. – ^bGründung ist inzwischen realisiert. – ^cBefragung im Ziel 1-Gebiet, d.h. die berechnete Eingliederungsquote und die Zahl der integrierten Teilnehmer geben eine Untergrenze an.



Für das ESF-BA-Programm als zentralem Förderprogramm auf Bundesebene hat das IAB im Rahmen seiner Begleitforschung die Eingliederungsquoten für ESF- und regulär geförderte Teilnehmende ermittelt und verglichen (Deeke et al. 2003). Die Eingliederungsquote in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die sich im Rahmen des ESF-BA-Programms für die Förderung beruflicher Weiterbildung ergab, liegt mit gut 20 % nur etwas niedriger als die Eingliederungsquoten der Länderprogramme wie auch der Regelförderung (Tabelle 4), was positiv zu bewerten ist. Bei den Trainingsmaßnahmen wurden bei einem etwas höheren Anteil der Arbeitslosen oder Arbeitsuchenden eine mit 15,6 % geringere Eingliederungsquote als mit der entsprechenden Regelförderung und bei den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen gemessen. Ein direkter Vergleich Eingliederungsquote in beiden Maßnahmen ist allerdings unzulässig, da in punkto Ausgestaltung und zeitlicher Dauer zu große Unterschiede bestehen.

Insgesamt zeichnet sich in Hinblick auf die Maßnahmewirksamkeit ab, dass beispielsweise eine Kombination von Weiterbildungs- mit Trainingsmaßnahmen etwa in Form modulartiger Qualifizierungsbausteine die Effektivität der Förderung weiter erhöhen könnte.

Von der in Tabelle 5 angegebenen Verbleibsinformation bezüglich der Existenzgründungsförderung kann nicht direkt auf den Erfolg der Förderung geschlossen werden, da bislang keine Nettoeffekte berechnet wurden. Der Anteil der Geförderten, die sechs Monate nach Ende der Förderung arbeitslos

Tabelle 4

Wirkungen von beruflichen Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen des ESF-BA-Programms und von Maßnahmen der Regelförderung im Ziel 3-Gebiet
Verbleib der Teilnehmenden nach 6 Monaten

Instrumententyp	ESF-BA-Programm		Regelförderung	
	arbeitslos gemeldet oder Arbeit suchend	ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt	arbeitslos gemeldet oder Arbeit suchend	ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt
Berufliche Weiterbildung ¹	30,4	20,3	24,3	27,7
dar.: ohne SV-Nummer	11,9	–	6,9	–
Trainingsmaßnahmen	33,5	15,6	22,1	29,7
dar.: ohne SV-Nummer	10,9	–	3,2	–

Nach Angaben in Kruppe 2003; Kurtz 2003; Kurtz, Müller 2003. – ¹Austritte Januar 2000 bis Juli 2002.



Tabelle 5

Wirkungen der Existenzgründerförderung des Abgangsjahrgangs 2001 im Rahmen des ESF-BA-Programms

Verbleib der Teilnehmenden im Ziel 3-Gebiet nach 6 Monaten

Fördermaßnahme	arbeitslos	Maßnahme
Ausschließlich Überbrückungsgeld	9,4	1,0
Überbrückungsgeld nur mit Coaching	10,4	51,4
Überbrückungsgeld nur mit Existenzgründungsseminar	9,9	2,6
Nur Existenzgründerseminar	50,1	10,7

Nach Angaben in Brinkmann 2003.



gemeldet war, ist mit ca. 10 % sehr gering. Die Übergangsquoten in Arbeitslosigkeit unterscheiden sich zwischen Überbrückungsgeld, Überbrückungsgeld mit Coaching und Überbrückungsgeld mit Existenzgründerseminar kaum. Ohne genauere Informationen über die angesprochenen Teilnehmergruppen der Fördermaßnahmen sind jedoch keine weiteren Aussagen darüber möglich, inwieweit dies als Erfolg der Maßnahmen zu werten ist. Der mit 51,4 % relativ hohe Anteil von Coaching-Teilnehmern, die sechs Monate nach der Maßnahme in einer anderen Maßnahme waren, erklärt sich dadurch, dass die Coaching-Maßnahmen nach Beendigung des Überbrückungsgeldes weitergeführt werden, um zur Stabilität der Existenzgründung beizutragen. Von den Teilnehmern an Existenzgründerseminaren, die von der Gründung abgesehen haben, ist ein relativ hoher Anteil von 50,1 % sechs Monate nach dem Seminar arbeitslos.

8. Wirkungen, Kosten- und Effizienzaspekte – Gesamtbewertung

8.1 Kosten und Effizienz der Förderung

Aus den geschilderten Bruttoeffekten lässt sich nicht direkt auf die unmittelbare Wirkung der Förderung schließen. So ist die hohe Eingliederungsquote für Einstellungsbeihilfen mit darauf zurückzuführen, dass die erfolgreiche Aufnahme einer Beschäftigung bereits die Voraussetzung für den Leistungsbezug war. Es erfolgte demnach eine Positivauswahl der Teilnehmenden. Somit ist unklar, ob der Beschäftigungserfolg tatsächlich auf die Maßnahme zurückzuführen ist. Der allein auf die Maßnahme zurückzuführende (Netto-) Effekt ist in der Regel erheblich geringer und vom betrachteten Instrument und der Zielgruppe der Förderung abhängig.

Die Kernfrage bei der Ermittlung von Nettoeffekten ist, in welchem Ausmaß der individuelle Arbeitsmarkterfolg von Teilnehmenden, der mit dem Bruttoeffekt der Förderung ermittelt wird, ursächlich auf die Maßnahme zurückzuführen ist (Schaubild 6). Um die Nettoeffekte zu erfassen, wird in einer Vergleichsgruppenanalyse der Erfolg der Teilnehmenden an einer Maßnahme mit dem von Nichtteilnehmenden verglichen. Damit die Vergleichsgruppenanalyse zu aussagekräftigen Ergebnissen kommen kann, müssen alle für den Arbeitsmarkterfolg wichtigen persönlichen Eigenschaften erfasst werden. Dabei werden „statistische Zwillinge“ gebildet, die sich in den persönlichen Eigenschaften wie Erwerbsgeschichte, Alter, Geschlecht und Ausbildung gleichen und sich nur im Hinblick auf Teilnahme oder Nichtteilnahme an der zu untersuchenden Maßnahme unterscheiden.

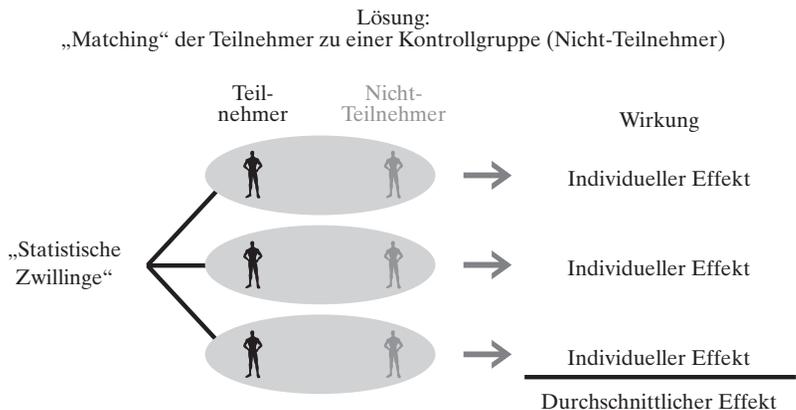
Die vor diesem Hintergrund auf explorativer Basis durchgeführte Berechnung von Nettoeffekten der von Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose zeigen statistisch signifikant positive Wirkungen hinsichtlich der Chancen der Geförderten, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Die Weiterbildungsmaßnahmen erhöhten für den einzelnen Teilnehmenden die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, deutlich. Ohne ESF-Weiterbildung liegt die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit sechs Monate nach der Maßnahme bei rd. 16%, mit Weiterbildung bei 29%.

Eine zweite Vergleichsgruppenanalyse wurde für Teilnehmende an Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte durchgeführt, die darauf abzielen, die Anpassungsfähigkeit zu erhöhen. Ergebnis war, dass die Teilnahme an den Weiterbildungsmaßnahmen einen signifikant positiven Effekt auf die individuelle Einschätzung der Arbeitsplatzsicherheit (Verbesserung um rd. 33%-Punkte) und die Aufstiegschancen (rd. 29%-Punkte) hat.

Ob sich vor dem Hintergrund der ermittelten Brutto- und Nettoeffekte die Förderung durch ein Arbeitsmarktinstrument „lohnt“, erfordert allerdings zusätzlich die Ermittlung der Kosteneffizienz. Die in Tabelle 6 dargestellten

Schaubild 6

Ist der Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer an einer Weiterbildungsmaßnahme ursächlich auf die Teilnahme an der Maßnahme zurückzuführen?



durchschnittlichen direkten Förderkosten pro Teilnehmenden und erfolgreichem Förderfall unterscheiden sich stark zwischen den verschiedenen Instrumenten. Um Aussagen über die Intensität der Förderung zu ermöglichen, wurde zudem die durchschnittliche Förderdauer vermerkt.

Grundsätzlich ist bei Aussagen zur Wirksamkeit und zu den Kosten der Förderung zu bedenken, dass aufgrund der spezifischen Ansätze in den Bundesländern unter den einzelnen Instrumententypen teilweise sehr unterschiedliche Projekte zusammengefasst sind. Weiterhin sollte die Ausrichtung der Instrumente auf unterschiedliche Zielgruppen mit berücksichtigt werden. Die errechneten Bruttoeffekte sind daher bei gleicher Qualität der Maßnahmen umso geringer, je ungünstiger die individuellen Voraussetzungen der Teilnehmenden sind.

Insgesamt ist den ESF-Interventionen sowohl mit Blick auf die Brutto- als auch auf die für zwei Förderinstrumente errechneten Nettoeffekte und die Kosteneffizienz ein positiver Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Förderung von Existenzgründungen zu bescheinigen. Sechs Monate nach Ende der Maßnahmen waren im Ziel 3-Gebiet von den Teilnehmenden der Jahre 2001 und 2002 – hochgerechnet – 52 080 (ohne Bundesprogramme) beschäftigt bzw. hatten eine Existenz gegründet. In den Unternehmen der Gründer wurden weitere Arbeitsplätze geschaffen. Im Einzelnen waren 2 430 Teilnehmende an berufsvorbereitenden Maßnahmen in Beschäftigung integriert, weitere 6 920 gingen in eine Berufsausbildung über oder setz-

Tabelle 6

Förderfallkosten in den Länderprogrammen im Ziel 3-Gebiet
 in €

Instrumententyp	durchschnittliche Förderfallkosten	Kosten je erfolgreichem Förderfall (brutto)	nachrichtlich: durchschnittliche Maßnahmedauer in Monaten ¹
Berufsvorbereitung	9 260	31 280	8,5
Weiterbildung von Arbeitslosen	10 000	39 840	7,6
Qualifizierung in geförderter Beschäftigung	6 280	58 150	9,0
Weiterbildung von Beschäftigten	4 450	–	7,1
Existenzgründerförderung	4 530	6 800	6,2
Einstellungsbeihilfen ²	5 700 ^a	7 230	11,5

Eigene Erhebung. – ¹Durchschnittsdauer in der Grundgesamtheit der Befragung auf der Grundlage der Stammblattdaten. – ²Befragung im Ziel 1-Gebiet. – ^aDurchschnittliche Kosten je Teilnehmenden laut Halbzeitbewertung der Sachsen-Evaluation.



ten ihre schulische Ausbildung fort. Von den Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und für Beschäftigte waren 17 440 bzw. 5 350 in einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt. Im Zusammenhang mit den Einstellungsbeihilfen, für die 2000 und 2001 nur sehr wenige ESF-geförderte Projekte existierten, fanden 9 500 Teilnehmer eine geförderte Beschäftigung.

8.2 Gesamtbewertung: Wirkungen auf der Ebene der Maßnahmen im Ziel 3-Gebiet

Aus den ermittelten Indikatoren können über die Zuordnung der Instrumententypen zu ESF-Schwerpunkten und Maßnahmen Aussagen zur Wirksamkeit auf Maßnahmenebene abgeleitet werden. Diese können auch für die Umorientierung des Programms in der zweiten Hälfte der Förderperiode genutzt werden. Grundlage für diese Aussagen ist die Zuordnung der Eintritte von Teilnehmenden zu Förderinstrumenten und Maßnahmen, wie sie dem Monitoring entnommen werden kann (Tabelle 7).

Gemessen an den Eintritten bilden neben den schulischen die berufsorientierenden Projekte das bedeutendste Förderinstrument in *Maßnahme 1* (Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit). Fördermaßnahmen für Jugendliche nehmen gerade bei der gegenwärtig schwierigen Lehrstellensituation eine zentrale Rolle in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein. Hier gilt es, möglichst nach neuen Wegen zur Förderung ihrer Arbeitsmarktfähigkeit zu suchen.

Die in *Maßnahme 2 und 3* geförderten aktiven und präventiven Projekte zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit von Erwachsenen bildeten in der ersten Hälfte der Förderperiode einen weiteren Schwerpunkt, insbesondere

Tabelle 7

Eintritte von Teilnehmenden nach Instrumententyp und Maßnahme

2002; Anteil in %

Instrumententyp	ESF-Maßnahme						Insgesamt
	1	2 und 3	4 und 5	7	9	10	
ESF-Instrumente insgesamt = 100							
Berufsvorbereitung/ -beratung	54	6	23	0	0	17	100
Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen	7	44	19	5	0	25	100
Qualifikation von geför- derten Beschäftigten	7	27	49	6	0	11	100
Einstellungsbeihilfe am ersten Arbeitsmarkt	0	3	97	0	0	0	100
Berufliche Weiterbildung von Beschäftigten	0	4	0	93	0	3	100
Beratung/Coaching durch Ex-Gründer	0	1	0	0	92	7	100
Insgesamt	11	23	22	24	5	15	100
ESF-Maßnahmen ¹ insgesamt = 100							
Berufsvorbereitung/ -beratung	63	4	14	0	0	16	14
Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen	23	27	31	8	2	61	36
Qualifikation von geför- derten Beschäftigten	14	26	50	6	0	16	22
Einstellungsbeihilfe am ersten Arbeitsmarkt	0	0	5	0	0	0	1
Berufliche Weiterbildung von Beschäftigten	0	3	0	86	1	5	22
Beratung/Coaching durch Ex-Gründer	0	0	0	0	97	2	5
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100

Nach Angaben des Monitoring-Jahresberichts 2002. – ¹Vgl. Übersicht 1.

gemessen an den finanziellen Mitteln. Die Weiterbildung von Arbeitslosen stellt in diesem Politikbereich das mit Abstand wichtigste Förderinstrument dar. Daneben wurde hier die Qualifizierung in Beschäftigung (ABM, SAM) gefördert. Sowohl die zukünftige Konzentration der Förderung auf Bundesebene auf die präventive Arbeitsmarktpolitik als auch die Zurückführung von ABM- und SAM-Maßnahmen werden wohl zwangsläufig eine Verminderung der Förderung mit diesem Instrument zur Folge haben. Die niedrigen Eingliederungsquoten zeigen eine geringe Wirksamkeit dieser Maßnahme, die in zahlreichen Studien bestätigt wird. Soweit die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt das primäre oder einzige Ziel der Förderung im Rahmen der präventiven Maßnahmen zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit dar-

stellt, sollte dieses Instrument der Förderung auch aus Sicht der Evaluatoren zurückgeführt werden.

Da Weiterbildung für Arbeitslose eine zentrale Rolle im Repertoire der Arbeitsförderung einnimmt, sollten insbesondere Effizienzpotenziale bei der Durchführung besser ausgeschöpft werden. Dies kann durch die Kombination mit anderen Maßnahmen (Förderketten), durch eine größere Betriebsnähe der Weiterbildung (mehr als ein Drittel der Projekte sind nicht mit einem Praktikum verbunden) und durch konsequentere Qualitätsauswahl bei den Projektträgern erfolgen.

In den *Maßnahmen 4 und 5*, die auf die Qualifizierung und Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen abzielen, finden sich neben der Qualifizierung von Arbeitslosen insbesondere die Einstellungsbeihilfen und die Qualifizierung im Rahmen von Hilfe zur Arbeit. Aus Effektivitätsgesichtspunkten empfehlen die Evaluatoren – soweit unter den neuen arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten möglich – eine verstärkte Förderung durch Einstellungsbeihilfen und eine Erhöhung der Effizienz der Weiterbildungsmaßnahmen.

Darüber hinaus sollte basierend auf Überlegungen zu den Zielsetzungen der Förderung ein Indikatorenkatalog entwickelt werden, der weitergehende Aussagen über die Wirksamkeit der Förderung unter dem Aspekt erlaubt, dass die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht die einzige wichtige Zielsetzung der Förderung darstellt.

Die nach *Maßnahme 7* geförderte Weiterbildung von Beschäftigten hat sich, wie die ermittelten Nettoeffekte zeigen, als grundsätzlich wirksames Instrument erwiesen. Jedoch sollte bei der Projektauswahl noch stärker als bisher der Bezug zu den Zielgrößen des EPPD gesucht werden, um Mitnahmeeffekte zu verringern und die positiven Wirkungen zu verstärken.

Die im Rahmen von *Maßnahme 9* geförderten Existenzgründungen erweisen sich als wirksam in Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze, wenn die Bruttoeffekte betrachtet werden. Damit handelt es sich unter arbeitsmarktpolitischem Aspekt um ein Instrument, das auf jeden Fall beibehalten und von mehr Ländern als bisher als Fördermöglichkeit in Betracht gezogen werden sollte. Jedoch ist zu bedenken, dass aufgrund der Zielgruppe die Unterstützung von Existenzgründern keinen direkten Beitrag zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit leisten kann. Darüber hinaus ist der Adressatenkreis dieser Art von Förderung begrenzt.

Die Chancengleichheit von Männern und Frauen gemäß *Maßnahme 10* wurde in der ersten Hälfte der Förderperiode mit verschiedenen Instrumenten gefördert. Dabei sollte ein Instrumenten-Mix beibehalten werden, der aufgrund

der Heterogenität der Zielgruppen am besten geeignet ist, die Erwerbschancen von Frauen zu erhöhen.

Wie oben erwähnt wird im Rahmen der *Maßnahme 11* auch von den Ländern die lokale Beschäftigung gefördert. Dabei kommen überwiegend kleine Träger aus verschiedensten Bereichen der Sozial- und Gemeinwesenarbeit zum Zuge, die mit ihren Projekten auf lokale Probleme und Problemgruppen reagieren. Aufgrund der lokalen Häufung und wechselseitigen Verstärkung sozialer, ökonomischer und baulicher Erosionsprozesse ist die ortsnahe und problemgruppenbezogene Arbeit lokaler Projektträger von großer Bedeutung für die soziale Stabilisierung in benachteiligten Stadtteilen. Damit handelt es sich um ein Förderinstrument, das auf jeden Fall beibehalten und von mehr Ländern als bisher als Fördermöglichkeit in Betracht gezogen werden sollte. Effizienzindikatoren sind zur Beurteilung dieser Kleinprojekte nicht angemessen. Ihre Wirkung zielt auf die Herstellung und Aufrechterhaltung von sozialen Netzen zur Selbsthilfe und der Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Zielgruppen ab. Dafür leisten die Kleinprojekte einen wertvollen Beitrag.

9. Ergebnisse der Förderung in Bezug auf Querschnittsziele

Für die Förderperiode 2000–2006 hat die EU-Kommission erstmalig fachübergreifende „horizontale“ Ziele von allgemeiner gesellschaftspolitischer Relevanz formuliert, die neben den fachpolitischen Aufgaben und Zielen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit dem ESF erreicht werden sollen. Zu diesen Querschnittszielen zählen

- die Verwirklichung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt als inhaltliches und das *Gender Mainstreaming* als prozessbezogenes Querschnittsziel,
- die Berücksichtigung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Belange der Informationsgesellschaft,
- nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz sowie
- die lokale Entwicklung.

In den ESF-Veröffentlichungen gibt es unterschiedliche Aussagen darüber, in welchem Maße die Querschnittsziele für die ESF-Förderung relevant sind und wie im Einzelnen die Ziele interpretiert und in der Umsetzung operationalisiert werden können. Da die Querschnittsziele in einen weichen und offenen Interpretationsrahmen eingebettet sind, braucht ihre Bekräftigung im Programmvollzug motivierte und vom Sinngehalt der Querschnittsziele überzeugte arbeitsmarktpolitische Akteure – vor allem, wenn damit ein Mehraufwand bei der Umsetzung von Programmen verbunden ist. Die Halbzeitbewertung der Querschnittsproblematik hat sich vor allem auf die Frage konzen-

triert, wie weit sie bei der Umsetzung von programmverantwortlichen Stellen und Bewilligungsbehörden berücksichtigt und beispielsweise in Verfahren der Projektkonzeption, -auswahl und -bewilligung integriert wurden.

Dabei hat sich gezeigt, dass *Gender Mainstreaming* als querschnittsorientiertes Verfahren zur Verwirklichung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt am weitesten realisiert wurde. Ohne dass dies bereits als eine umfassende Erreichung dieser Ziele zu bewerten wäre, bleibt doch festzuhalten, dass andere Querschnittsziele verglichen mit *Gender Mainstreaming* noch einen mit Abstand größeren Nachholbedarf haben.

Zwischen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen einerseits und den Zielen der Chancengleichheit und der lokalen Entwicklung andererseits zeigen sich in der praktischen Durchführung von Maßnahmen und Projekten die stärksten Affinitäten. Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik bieten sowohl für die Förderung der Frauenerwerbsquote als auch für die von Arbeit und Einkommen in benachteiligten und strukturschwachen Räumen Ansatzpunkte. Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Belange der Informationsgesellschaft hingegen ist von der Nachfrage der regionalen Wirtschaft abhängig und lässt sich durch arbeitsmarktbezogene Angebotsstrategien nur sehr eingeschränkt steuern. Diese beiden Querschnittsziele spielen deswegen auch bei Umsetzung der ESF-Interventionen nur eine marginale Rolle.

Die Affinität zur Arbeitsmarktpolitik, der starke Rückhalt unter den arbeitsmarktpolitischen Akteuren, die ausgeprägte institutionelle Verankerung des Chancengleichheitsziels und das *Gender Mainstreaming* haben dazu geführt, dass die Geschlechterperspektive stärker in den Förderinstrumenten der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt wird als andere Querschnittsziele. Um auch Verbindlichkeit und Relevanz anderer Querschnittsziele in der Programmdurchführung zu stärken, ist zu überlegen, ob eine Konzentration auf ausgewählte Ziele dem Zweck der Qualitätssicherung besser gerecht wird. Sinnvoll erscheint eine Konzentration auf die Ziele „Chancengleichheit“ und „*Gender Mainstreaming*“ sowie auf die „lokale Entwicklung“.

10. Der europäische Mehrwert und der Beitrag der Förderung zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

10.1 Der Europäische Mehrwert

Der Mehrwert der ESF-Förderung in Deutschland ergibt sich aus der Rolle des ESF im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Im EPPD Ziel 3 wurden in den Jahren 2000 bis 2002 etwa 3,7 Mrd. € verausgabt, die 1,3 Mrd. € an ESF-Mitteln beinhalteten. Insgesamt stehen bis 2006 4,75 Mrd. € an ESF-Mitteln zur Verfügung. Mit den Mitteln der Jahre 2000 bis 2002 sind

480 000 Teilnehmende gefördert worden. Im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 wurden in den Jahren 2000 bis 2002 etwa 1,1 Mrd. € verausgabt, die 0,7 Mrd. € an ESF-Mitteln beinhalteten. Bis 2006 stehen insgesamt etwa 1,6 Mrd. € an ESF-Mitteln zur Verfügung. In den Jahren 2000 bis 2002 sind mit den zur Verfügung stehenden Mitteln etwa 275 000 Personen gefördert worden. Mit einem Anteil von etwa 5% des gesamten Fördervolumens im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spielt die ESF-Förderung in Deutschland in quantitativer Hinsicht eine eher untergeordnete Rolle. Gleichwohl konnte sie in ihrer ergänzenden Funktion sowohl im Ziel 3- als auch im Ziel 1-Gebiet deutliche Akzente setzen:

- Die im Rahmen der ESF-Förderung unterstützten Teilnehmenden an Weiterbildungsmaßnahmen wären in der Regel sonst nicht in den Genuss einer Weiterbildung gekommen.
- Diese Weiterbildungsmaßnahmen deckten existierende Bedarfe und leisteten dadurch einen wichtigen ergänzenden Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik.
- Im Bereich berufsbegleitendes Lernen und berufsbegleitende Weiterbildung, in dem Deutschland im internationalen Vergleich einen Rückstand aufweist, konnten Akzente gesetzt werden.
- Die Bundesländer haben die in der Beschäftigungsstrategie angelegte Flexibilität genutzt, um die Interventionen an die jeweiligen regionalen Besonderheiten – insbesondere auch im Ziel 1-Gebiet – anzupassen.
- Im Rahmen der Umsetzung des *Gender Mainstreaming* konnte auf allen an der ESF-Förderung beteiligten Ebenen eine Bewusstseinsbildung in Gang gebracht werden. Gleichzeitig leistete die ESF-Förderung in Deutschland einen wichtigen Beitrag zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik.
- Sowohl bezogen auf die Bundes- als auch auf die Landesförderung fand, angestoßen durch die ESF-Förderung, das Prinzip der Partnerschaft zwischen Fondsverwaltern einerseits und kommunalen Verwaltungen, Gewerkschaften, Kammern, Wirtschaftsverbänden und potenziellen Maßnahmeträgern andererseits verstärkt Eingang in die aktive Arbeitsmarktpolitik.

10.2 Beitrag der Politikbereiche des ESF zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Der ESF wurde fast über die gesamte Bandbreite der Europäischen Beschäftigungsstrategie eingesetzt. Der quantitative Beitrag der ESF-Förderung in den Jahren 2000 bis 2002 konzentriert sich sowohl im Ziel 3- als auch im Ziel 1-Gebiet stark auf Themenfelder, bei denen die Überwindung von Arbeitslosigkeit, die Aneignung von Qualifikationen und die Anpassungsfähigkeit angesprochen wird (Tabelle 8). Dagegen sind die Förderung Benachteiligter und

Tabelle 8

ESF-Förderung und Themenfelder der Europäischen Beschäftigungsstrategie

2000 bis 2002

	Eintritte von Teilnehmenden				ESF-Ausgaben in Mill. €		
	Ziel 3		Ziel 1		Ziel 3		Ziel 1
	Perso- nen	%	Perso- nen	%	Bund	Länder	Bund
Prävention und Aktivierung	238 671	33	189 068	69	476	265	550
Reform der Steuer- und Sozial- leistungssysteme, Besteuerung der Arbeit	-	-	-	-	-	-	-
Lebenslanges Lernen	306 483	42	-	-	288	209	50
Ein Arbeitsmarkt, der alle ein- bezieht	70 380	10	34 263	12	48	146	84
Unternehmergeist	16 233	2	10 610	4	17	13	29
Modernisierung der Arbeits- organisation	48 689	7	3 734	1	3	64	5
Chancengleichheit	41 650	6	37 770	14	65	66	175
Territoriale Dimension	-	-	-	-	0	0	-



Eigene Berechnungen.

die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt weniger stark vertreten.

Insgesamt leistet der ESF nach den Ergebnissen der Evaluierung einen positiven Beitrag zur Beschäftigungsstrategie. An einigen Stellen ergeben sich darüber hinaus Ansatzpunkte für Verbesserungen. Im Einzelnen sind folgende Ergebnisse hervorzuheben:

- Im Politikbereich A, der dem *Themenfeld der Prävention und Aktivierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie* zuzuordnen ist, lag in der ersten Hälfte der Förderperiode sowohl im Ziel 3- als auch im Ziel 1-Gebiet ein Schwerpunkt der Förderung. Auf Bundesebene deckten hier das JuSoPro und das ESF-BA-Programm das Förderfeld ab; im Ziel 3-Gebiet waren die Länder je nach individueller Problemlage unterschiedlich stark vertreten. Die Förderung war insgesamt wirksam, wobei noch Spielräume in Hinblick auf die Erhöhung der Maßnahmewirksamkeit bestehen. Die intensive Förderung in diesem Bereich fügte sich – in Einklang mit den Planungen hinsichtlich der Gesamtstrategie des ESF – nahtlos in die Beschäftigungsstrategie ein.
- In Politikfeld B lag der Schwerpunkt der Förderung in der ersten Hälfte der Förderperiode auf Seiten der Länder, wobei der Bund vor allem mit dem ESF-BA-Programm und in geringerem Ausmaß mit XENOS und CAST vertreten war. Trotz des auf den ersten Blick ungünstigen Befundes hinsichtlich der Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt spielt der ESF

in diesem Bereich für das politische Ziel einer „*Gesellschaft ohne Ausgrenzung*“ bzw. der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung eine wichtige Rolle für die Umsetzung der Ziele der Beschäftigungsstrategie. In Hinblick auf die Erfüllung dieser sozialpolitischen Zielsetzungen ergeben sich – trotz bislang fehlender konkreter „harter“ Indikatoren – aus Sicht der Evaluierung Hinweise auf positive Wirkungen der Förderung.

- Das Politikfeld C ist durch Maßnahmen gekennzeichnet, die der Weiterentwicklung des Systems und der Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung dienen. In der Europäischen Beschäftigungsstrategie spielen diese Maßnahmen im Themenfeld „*Lebenslanges Lernen*“ eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Evaluierung ergaben sich aufgrund der qualitativen Aussagen aus den Expertengesprächen Hinweise auf positive Effekte der Förderung. Insgesamt ergibt sich aus der Evaluation daher ein zwar noch unvollständiges, aber im Allgemeinen positives Bild, was den Beitrag der Förderung zur Beschäftigungsstrategie anbelangt.
- Die Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten in Politikfeld D trug in der ersten Hälfte der Förderperiode sowohl zum Themenfeld „*Lebenslanges Lernen*“ als auch zur „*Modernisierung der Arbeitsorganisation in Unternehmen*“ bei. Insgesamt ist es im Rahmen der Förderung in diesem Bereich gelungen, im Einklang mit den Zielen der Beschäftigungsstrategie die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten zu erhöhen. Auch die Förderung von Existenzgründungen im Rahmen von Politikfeld D leistete in der ersten Hälfte der Förderperiode einen positiven Beitrag zur „*Entwicklung des Unternehmergeistes*“ als Themenfeld der Beschäftigungsstrategie. Hinsichtlich der Wirkungen der Förderung mit diesem Instrument und der mit ihr verbundenen Beschäftigungseffekte gelangt die Evaluierung zu einer insgesamt positiven Einschätzung. Die Wirkung der Förderung auf die klassischen Zielgruppen der ESF-Förderung war dabei jedoch eher indirekter Natur.
- Der *Themenschwerpunkt der Chancengleichheit* ist in der ESF-Förderung sowohl als Querschnittsziel als auch im Politikfeld E verankert, das unter anderem eine Verbesserung des Zugangs von Frauen und die Förderung ihrer Aufstiegsmöglichkeiten zum Ziel hat. Als eigenständiger Politikansatz wird dieses Ziel am ehesten wahrgenommen und akzeptiert und ist derzeit auch am klarsten konturiert. Daher ergibt sich in Hinblick auf den Beitrag der Förderung des ESF zur Beschäftigungsstrategie in diesem Politikbereich ein grundsätzlich positives Bild. In der praktischen Umsetzung werden noch einige Probleme gesehen, die angegangen werden sollten.
- Die in Politikfeld F unterstützten Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung leisten im Rahmen der Beschäftigungsstrategie vor allem einen Beitrag zur Eindämmung von Ausgrenzungsprozessen,

zur sozialen Integration und Stabilisierung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes sowie der lokalen und regionalen Entwicklung benachteiligter und strukturschwacher Räume. Die Förderung in diesem Politikbereich lief insgesamt spät an und befindet sich in einigen Ländern noch in der Startphase. Aus Sicht der Evaluierung bietet dieser Förderbereich vielversprechende Ansätze, wobei aber Probleme hinsichtlich des erforderlichen administrativen Aufwandes und der Einbindung von Trägern in die Förderung deutlich wurden.

11. Die leistungsgebundene Reserve

Die leistungsgebundene Reserve ist ein von der EU-Kommission in dieser Förderperiode neu eingeführtes Steuerungsinstrument. Danach werden 4% der gesamten Strukturfondsmittel erst nach der Halbzeitbewertung denjenigen Politikbereichen und ESF-Maßnahmen zugewiesen, die sich aufgrund der Evaluierung als leistungsfähig erwiesen haben. Die Indikatoren dieser Reserve gruppieren sich um Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzindikatoren. Da die diesbezüglich angestrebten Förderziele im Rahmen der Programmergänzung quantifiziert wurden, konnte im Rahmen der Halbzeitbewertung geprüft werden, inwieweit diese Ziele bis dahin erreicht wurden. Neben dieser indikatorengelassenen Beurteilung der Wirksamkeit der bisherigen ESF-Interventionen wurden sie auch dahingehend analysiert, inwiefern sie tatsächlich geeignet sind, eine Bewertung der Leistung des Programms zu ermöglichen.

Für die Bewertung der leistungsgebundenen Reserve wurden insgesamt elf Effizienzindikatoren aus den genannten drei Indikatorengruppen ausgewählt bzw. entwickelt. Bei dieser Auswahl wurde darauf geachtet, dass es sich um Indikatoren handelt, die nicht zu stark von der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung abhängig sind. In den jeweiligen Programmergänzungsdokumenten wurden diese Indikatoren weiter konkretisiert und quantifiziert. Die Verteilung der Gewichtungen zielt dabei besonders auf eine Bewertung abwicklungsrelevanter Aspekte der Programme ab (Verwaltungs- und Finanzindikatoren). Für die ermittelten Indikatoren der Effizienzreserve werden hier exemplarisch die Ziel 3-Interventionen herangezogen (Tabelle 9).

Bezüglich der konkreten Anwendung dieses Steuerungselements sind jedoch einige Bedenken angezeigt: Das grundsätzliche Anliegen, mit Hilfe von Indikatoren Qualität bzw. Leistung von Interventionen zu messen, ist zu begrüßen. Dies trägt zur Programm- und Verfahrensoptimierung bei. Zugleich werden dadurch Überschaubarkeit und Transparenz vermittelt. Allerdings birgt die Reduzierung auf letztlich nur einen Indexwert auch Gefahren; insbesondere wird das Ziel, die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit arbeitsmarktpoliti-

Tabelle 9

Effizienzindikatoren¹ nach Politikbereichen

Politikbereich	Gesamtindex	Wirksamkeitsindex	Verwaltungsindex	Finanzindex
A	113	173	88	71
B	88	130	88	40
C	58		63	51
D	69	78	88	36
E	99	148	88	53
F	18			18

Eigene Berechnungen. – ¹Zur Berechnung vgl. BMA 2001: 204–207.



scher Interventionen abzubilden, im Rahmen des gegenwärtig angewandten Verfahrens nur bedingt erreicht, da die gewählten Indikatoren stärker auf eine Bewertung der Durchführungsqualität als auf eine arbeitsmarktpolitische Wirksamkeitsbeurteilung der ESF-Interventionen abstellen.

In Zukunft sollte das Verfahren entweder durch eine verbesserte Aussagekraft der Indikatoren – ggf. durch die Wahl anderer Kriterien – der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit des Programms ausgebaut oder durch eine Fokussierung auf den Maßstab „Durchführungsqualität des Programms“ umgestaltet werden. Letzteres wäre eine sinnvolle Ergänzung des laufenden Monitoringverfahrens, das auf diesen Bereich der Programmbewertung bislang wenig ausgerichtet ist. Daneben erscheint eine Präzisierung des methodischen Vorgehens und des mathematischen Verfahrens zur Berechnung der Indexwerte angezeigt.

12. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die *strategischen Überlegungen* zur Rolle des ESF in der zweiten Hälfte der Förderperiode orientieren sich an den *neuen, gestrafften Beschäftigungspolitischen Leitlinien und den neuen Säulen des Jahres 2003*. Bei einer Beibehaltung der Strategie würde der Schwerpunkt weiterhin auf Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote in Hinblick auf die Erreichung des Zieles der Vollbeschäftigung liegen. Gerade diese Zielsetzung liegt dem Kernbereich der Maßnahmen im Rahmen der derzeitigen Reformierung der Arbeitsmarktpolitik zugrunde.

Im Rahmen einer Gesamtstrategie, die darauf hinarbeitet, alle Zielsetzungen der Beschäftigungsstrategie zu erreichen, erscheint es daher aus Sicht der Evaluierung notwendig und sinnvoll, *dass sich der ESF für die zweite Hälfte der Förderperiode weg von einem präventiven Ansatz und stärker hin zu einer Strategie umorientiert, bei der die Säulen „Steigerung der Arbeitsplatzqualität*

und Arbeitsproduktivität“ und „Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung“ im Mittelpunkt stehen. Dies sollte allerdings geschehen, ohne die teilweise erfolgreichen und effektiven Ansätze im Rahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik vollständig aufzugeben.

Die folgenden Empfehlungen basieren auf der Evaluierung und berücksichtigen das im Vergleich zur Planung der ESF-Interventionen für 2000–2006 veränderte sozioökonomische und arbeitsmarktpolitische Umfeld in Deutschland. Die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft hat sich, verstärkt durch negative weltweite konjunkturelle Einflüsse, akzentuiert. Die Bundesregierung leitete daraufhin eine Reihe von Maßnahmen ein, um den „Sozialstaat zu modernisieren“ und die „Arbeitsmarktpolitik zu reformieren“. Diese Reformen haben erheblichen Einfluss auf die Durchführung der ESF-Interventionen. Dieser lässt sich aber vielfach erst nach Kenntnis der endgültigen Gestalt der Reformen ermitteln. Die Planungsarbeiten für die zweite Hälfte der Förderperiode und die Empfehlungen der Gutachter bewegen sich daher auf einem Terrain, das sich durch politische Entscheidungen noch verändern kann.

12.1 Empfehlungen zur Gesamtstrategie

1. Vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Veränderungen und der damit einhergehenden Kofinanzierungsproblematik ist ein *Kompromiss zwischen Beibehaltung der Grundanlagen des Programms und einer Umorientierung* zu finden. Die Gutachter befürworten keinen generellen Kurswechsel.
2. Ein zentrales Anliegen der ESF-Förderung besteht darin, die Chancen der jungen Generation auf eine friktionslose berufliche Integration nachhaltig zu verbessern. Aus Sicht der Gutachter sollten *verstärkt Maßnahmen für Jugendliche angeboten werden*, insbesondere auch solche schulischer Natur (Politikbereich A, Maßnahme 1). Hierbei geht es einerseits um die Verbesserung der Angebote an den allgemein bildenden Schulen mit Blick auf die Vorbereitung des Berufslebens. Andererseits geht es um die qualitative Verbesserung der beruflichen Erstausbildung (insbesondere in den Berufsschulen). Einen weiteren möglichen Schwerpunkt bildet die Weiterbildung von Lehrkräften. Inhaltlich sollten Themen wie die Heranführung der Lernenden an berufliche Tätigkeiten im Mittelpunkt dieser Weiterbildungsmaßnahmen stehen. In Ostdeutschland z.B. existieren beachtliche Lücken im Ausbildungsangebot für zukunftsorientierte Berufe (IT- oder Medien-Berufe).
3. Wenn die Veränderungen in der nationalen Förderpolitik, die mit der Umsetzung des Hartz-Konzepts und der „Agenda 2010“ einhergehen, dazu führen, dass einige Förderlücken, in denen die ESF-Förderung bislang stattfindet, geschlossen werden, kann es sich als erforderlich erweisen, die bisherige ESF-Strategie grundsätzlich zu überdenken. Für die zweite Hälfte der Förder-

periode stellt sich dann die Frage, ob die bisherige Interpretation der *Komplementarität von ESF-Förderung und nationaler Förderung* sich auch weiterhin als sinnvoll und zielführend erweist. Alternativ könnten solche Instrumente, die das SGB III vorsieht, im Gegensatz zur bisherigen Praxis mit ESF-Mitteln bedient werden, wenn es sich um nachweisbar effektive Instrumente handelt.

4. Eine Möglichkeit für die künftige Ausgestaltung der Finanzgrundlagen auf Bundesebene wurde durch die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm entwickelt. Demnach sollte eine *neue Finanzgrundlage des Programms aus Steuermitteln des Bundes und Mitteln des ESF* angestrebt werden, welche die Nachteile der gegenwärtigen Mischfinanzierung vermeidet. Eine solche Lösung ist konsistent mit den Überlegungen der BA, die Vermischung von Beitrags- und Steuerfinanzierung durch getrennte Regel- und Steuerungskreise aufzuheben. Diese neue Ausgestaltung der Finanzierung ist jedoch unabhängig von der Frage der inhaltlichen Ausrichtung der Förderung zu sehen, die insbesondere mit der künftigen Abgrenzung zur SGB III-Regelförderung zusammenhängt.

5. Die Umorientierung der Förderung wird automatisch dazu führen, dass die *Länder verstärkt in den Politikbereichen B, C und D tätig* werden. Im Sinne des ESF wird es ebenso für sinnvoll erachtet, den Ländern die Möglichkeit nicht zu verbauen, auch im Schwerpunkt A aktiv zu bleiben. Sie sollten die Chance haben, weiterhin präventive Angebote für Nicht-Langzeitarbeitslose anzubieten.

12.2 Empfehlungen zu einzelnen Instrumenten

6. Die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit – vor allem in den neuen Bundesländern – erfordert erfahrungsgemäß auch den Einsatz von Instrumenten, die diese sozial abfedern (Politikbereich B). Deren Wirksamkeit für diese Zielgruppen lässt sich allerdings nicht allein mit den in jüngster Zeit diskutierten Effektivitäts- und Effizienzindikatoren beurteilen. Bei den mit diesen Instrumenten geförderten Personengruppen reichen die Eingliederungsquoten für eine umfassende Gesamtbeurteilung der Wirksamkeit nicht aus. Daher bedarf es zunächst politischer Entscheidungen, welchen Anteil Förderinstrumente mit primär sozialpolitischen Zielsetzungen an den ESF-Interventionen insgesamt haben sollen. Es sollte aber die primär *sozialpolitische Zielsetzung derartiger Maßnahmen* nicht verschwiegen, sondern offen betont werden. Auch für derartige Maßnahmen gilt natürlich das Effizienzprinzip in der Gestalt, dass die sozialpolitisch motivierten Zielsetzungen kosteneffizient erreicht werden sollten. Die Ausarbeitung konkreter Vorschläge für die Förderung wird derzeit noch durch die laufende Umorientierung auf Bundesebene erschwert.

7. Die Politikbereiche C (lebenslanges Lernen) und D (Unternehmergeist) bieten – in Ost- noch ausgeprägter als in Westdeutschland – vor allem auf längere Sicht interessante Ansatzpunkte für die inhaltliche Profilierung der ESF-Förderung, die auf die Formel „*Förderung der sozialen Kohäsion in einer unternehmerisch orientierten Gesellschaft*“ gebracht werden könnte.

8. Angesichts der Ergebnisse und Wirkungen im Politikbereich C wird empfohlen, die *bildungspolitische Fokussierung der BMBF-Programme aufrecht zu erhalten*. Ergänzungen sollten dahingehend erfolgen, dass – anknüpfend an vorliegende positive Beispiele – die Kooperation zwischen der (Berufs-) Bildung und der Hochschulbildung intensiviert wird. Darüber hinaus ist unter Beibehaltung der jeweiligen spezifischen Verantwortlichkeiten die Zusammenarbeit zwischen der Schul- und der Berufsbildung auf eine noch breitere Grundlage zu stellen.

9. Die Mitteilung der EU-Kommission vom 25.4.2003 („Vereinfachungsrichtlinie“, Punkt 1.1.) eröffnet die Möglichkeit *privater ESF-Kofinanzierung*. Die Evaluatoren sehen gewisse Berührungsfelder von unternehmerischem Interesse und genuinen Förderfeldern des ESF, sind allerdings skeptisch bezüglich des Entwicklungspotenzials dieser (Ko-) Finanzierungsquelle (vor allem für Maßnahme 7).

10. Bei der Förderung von berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen (Politikbereich D) sollte in Einklang mit den „Empfehlungen des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien in den Mitgliedstaaten“ unter dem *Aspekt des lebensbegleitenden Lernens eine stärkere Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen* erfolgen: erstens auf die Weiterbildung von älteren Arbeitnehmern, zweitens auf die Qualifizierung von Frauen, drittens die Höherqualifizierung von un- bzw. angelernten Arbeitskräften und viertens auf die Qualifizierung von Behinderten. Daneben sollten verstärkt Maßnahmen gefördert werden, die direkt (über die Vermittlung von Management- oder Organisationswissen) die Wettbewerbsfähigkeit von KMU stärken.

11. Weil die Querschnittsziele in einem weichen und offenen Interpretationsrahmen eingebettet sind, braucht ihre Bekräftigung im Programmvollzug *motiviertere und vom Sinngehalt der Querschnittsziele überzeugte arbeitsmarktpolitische Akteure*, vor allem dann, wenn damit ein Mehraufwand bei der Umsetzung von Programmen verbunden ist. Ein wichtiger Ansatzpunkt sind daher – im Bereich der Chancengleichheit (Politikbereich F) – weitere Seminare und Workshops, vor allem zur praktischen Umsetzung des Querschnittsziels und zur Beratung von Unternehmen und Institutionen. Die Analyse hat gezeigt, dass die Querschnittsziele zwar eine Auswahlhilfe, jedoch kein Auswahlkriterium für Projekte darstellen. Eine Weiterentwicklung sollte die Querschnittsziele stärken. Die starke institutionelle Verankerung des Chancengleichheitsziels führt dazu, dass die Geschlechterperspektive stärker in den Maßnahmen

und Projekten der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt wird. Um die Verbindlichkeit und Relevanz anderer Querschnittsziele in der Programmdurchführung zu stärken, ist daher zu überlegen, ob die Konzentration auf ausgewählte Ziele dem Zweck der Qualitätssicherung besser gerecht wird.

12. Die Evaluatoren empfehlen, die Querschnittsziele „*Chancengleichheit*“ und „*Gender Mainstreaming*“ sowie die „*Lokale Entwicklung*“ zu stärken (Politikbereich F). Somit sollte neben der Geschlechterperspektive eine zusätzliche räumliche Perspektive den Zielgruppenansatz der Arbeitsmarktpolitik ergänzen. Aus der Sicht der Evaluatoren sprechen hierfür vor allem die räumliche Konzentration und Kumulation von Problemen in benachteiligten Stadtteilen und die allgemeinen Trends der Arbeitsmarktpolitik, die darauf hinweisen, die lokale Ebene stärker in den Fokus arbeitsmarktpolitischer Interventionen zu nehmen. Dazu zählen z.B. die Strategien der EU-Kommission, die lokale Dimension der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu stärken, aber auch die Aufgabe der Arbeitsämter, „ortsnahe Leistungen“ zu erbringen und schließlich fordern auch die absehbaren Folgen der aktuellen Arbeitsmarktreformpolitik stärker die sozial-integrativen Elemente des ESF heraus. Eine Politik gegen soziale Ausgrenzung findet insbesondere in den marginalisierten Stadtteilen und strukturschwachen Räumen ein breites Aufgaben- und Anwendungsfeld.

12.3 Empfehlungen zu Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen

13. Neben der Finanzkontrolle sollte die *Kosten- und Qualitätskontrolle künftig eine größere Rolle* im Rahmen der ESF-Förderung einnehmen. So sollten Weiterbildungsangebote für Möglichkeiten einer Intensivierung der Kosten- und Effizienzkontrolle für Verwaltungsmitarbeiter geschaffen werden.

14. Während auf der Bundesebene (BA) die *Zertifizierung von Projektträgern und Weiterbildungsmaßnahmen* bereits zur Norm erhoben ist (dies stimmt zwar per Gesetz, zurzeit gibt es die festgelegten unabhängigen Zertifizierer aber immer noch nicht, d.h. die BA „zertifiziert“ als Übergangslösung immer noch selbst; diese Übergangslösung war im Übrigen bis zum 1.7.2003 befristet, wird aber immer noch praktiziert), besteht hier in vielen Ländern ein deutlicher Nachholbedarf.

15. Neue Träger wurden bislang häufig durch den hohen Verwaltungsaufwand abgeschreckt. Um die Trägerlandschaft zu fördern, sollte nach Wegen gesucht werden, die *Verwaltungsverfahren für die Träger* – insbesondere für Projekte mit geringem Finanzvolumen – zu *vereinfachen*. Hier sind vor allem mehr Möglichkeiten für Pauschalierungen erforderlich. Dazu bedarf es einer engen Abstimmung mit der EU-Kommission.

16. Zur *Erhöhung der Programmflexibilität* sollten sozioökonomisch und förderpolitisch begründete Mittelumrichtungen in kürzeren Abständen vorgenommen werden können. Derartige Änderungen müssten durch Entscheidungen des Begleitausschusses realisiert werden können, wobei das Volumen der umschichtbaren Mittel absolut und relativ begrenzt werden sollte, um grundsätzlichen Umstrukturierungen des Programms vorzubauen. Dafür könnte nach wie vor das Prozedere der Änderungsanträge gelten. Ein anderer, wenngleich grundsätzlich in der gleichen Intention liegender Verfahrensweg wäre es, die Mittel zuvor konkret zu bestimmender Politikbereiche und Maßnahmen bis zu einer gewissen Höhe gegenseitig deckungsfähig zu gestalten. Dies würde die Verfahren weiter vereinfachen.

17. Das Stamblattverfahren hat sich nach einer schwierigen Anfangsphase als Monitoringinstrument bewährt. Für die Evaluierung von Bedeutung ist insbesondere die *Verknüpfung von Stamblatt- und Finanzdaten*, die bislang nur in eingeschränkter Form möglich ist. Die Anstrengungen zur flächendeckenden *Durchsetzung des Stamblattverfahrens und Erhöhung der Datenqualität* sollten intensiviert werden. Gleichzeitig sollte auch nach Wegen gesucht werden, das Monitoringsystem (einschließlich des Stamblattverfahrens) durch Verschlankung zu optimieren.

18. Soll dem *Instrument der Effizienzreserve* künftig eine *Steuerungsfunktion* zukommen, ist zunächst das mit ihm verfolgte Ziel – allgemeine Bewertung der Programmdurchführung oder Beurteilung der Effizienz der ESF-Interventionen – präziser zu definieren und anschließend mit zieladäquaten und operationalisierbaren Indikatoren zu untersetzen.

Literaturverzeichnis

Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (1999a), Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juli 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L161/1999. Luxemburg.

Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (1999b), Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 213/1999. Luxemburg.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2001), Arbeitsmarktstatistik 2000-Jahreszahlen. *ANBA* 49, Sondernummer vom 27. Juli 2001.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003a), Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder. *ANBA* 51, Sondernummer vom 18. Juni 2003.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003b), Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 – Eingliederungsquoten 2001. *ANBA* 51, Sondernummer vom 31. Januar 2003.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003c), Schröder-Rede: Wichtige Weichenstellungen für den Arbeitsmarkt. Presse-Info 20 vom 14. März 2003. Internet: www.arbeitsamt.de/hst/services/pressearchiv/20_03.html, Abruf vom 4. August 2003.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003d), Arbeitsmarktstatistik 2002 – Jahreszahlen. *ANBA* 51, Sondernummer vom 30. Juli 2003.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003e), Lage am Ausbildungsstellenmarkt weiter verschlechtert – Geschätztes Defizit per Ende September bei 60.000 bis 70.000 Lehrstellen. Presse-Info 42 vom 5. Juni 2003. Internet: www.arbeitsamt.de/hst/services/pressearchiv/42_03.html, Abruf vom 26. August 2003.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2002), Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) nimmt Stellung zur aktuellen

Ausbildungsplatzsituation. Pressemitteilung 49/2002 vom 18. Dezember 2002. Bonn.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2003a), Betriebliche Weiterbildung: Deutschland auf Platz neun in Europa. Pressemitteilung 05/2003 vom 13. Februar 2003. Bonn.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2003b), *Weniger komplexe Ausbildungen als Perspektivmodell?* Internet: www.bibb.de/de/6093.htm, Abruf vom 26. August 2003.

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2000), *Strukturfondsperiode 2000–2006. Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland* vom 30. August 2000. Bonn.

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2001ff.), *Strukturfondsperiode 2000–2006. Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen. Jahresbericht 2000 (ff.) für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland* vom 14.9.2001. Bonn.

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2001), *Strukturfondsperiode 2000–2006. Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen. Programmergänzung für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland* vom 11.4.2001. Bonn.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2003), *Ausbildungsoffensive 2003*. Internet: www.bmbf.de/4681_6545.html, Abruf vom 26. August 2003.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (Ifd. Jgg.), *Berufsbildungsbericht*. Bonn.

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003a), *Der Arbeitsmarkt im Juli 2003*. Pressemitteilung vom 6. August 2003. Internet: www.bmwi.de/Navigation/root,did=21884,render=renderPrint.html, Abruf vom 11. August 2003.

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003b), *Wirtschaftsbericht 2003 – Brücken in den Arbeitsmarkt*. Internet: www.wirtschaftsbericht.info, Abruf vom 18. August 2003.

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003c), *TeamArbeit für Deutschland startet neues Ausbildungsprojekt in Eisenhüttenstadt. Bundesminister Clement: Engagement von Unternehmen wächst – 100 „Ausbildungsscouts“ helfen den Jugendlichen*. Pressemitteilung vom 15. August 2003. Internet: www.bmwa.bund.de/Navigation/root,did=22670.html, Abruf vom 18. August 2003.

- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003d), Neue Chancen für praktisch begabte Jugendliche – Kurze und praxisorientiertere Ausbildungsgänge. Pressemitteilung vom 26. August 2003. Berlin.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003e), Neue und moderne Ausbildungsgänge mit kürzeren Ausbildungszeiten. Tagesnachrichten 11365 vom 25. September 2003. Berlin.
- Brinkmann, C. (2003), Förderung von Existenzgründern. In A. Deeke et al. (Hrsg.), 339–358.
- Brinkmann, C. und F. Buttler (1994), Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik: Mehr Arbeitsplatzförderung und mehr Selektivität In L. Montada (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit. Schriftenreihe der ADIA-Stiftung zur Erforschung Neuer Wege für Arbeit und Soziales Leben. Frankfurt a.M. et al.: Campus, 312–321.
- Brinkmann, C., M. Caliendo, R. Hujer, E. J. Jahn und S. Thomsen (2002), Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende – Erste deskriptive Befunde. IAB-Werkstattbericht 18/2002. IAB, Nürnberg.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2000), *Nationaler Beschäftigungspolitische Aktionsplan 2000*. Berlin.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2001), *Nationaler Beschäftigungspolitische Aktionsplan 2001*. Berlin.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002), *Nationaler Beschäftigungspolitische Aktionsplan 2002*. Berlin.
- Caliendo M. und E.J. Jahn (2003), *Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM!?* Internet: www.wiwi.uni-frankfurt.de/Professoren/hu-ger/papers/Monitoring.pdf, Abruf vom 6. August 2003.
- Caliendo, M., R. Hujer und S. Thomsen (2003), Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. IAB-Werkstattbericht 2/2003. IAB, Nürnberg.
- Deeke, A. et al. (2002), Das „ESF-BA-Programm 2000–2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr. IAB-Werkstattbericht 5/2002. IAB, Nürnberg.
- Deeke, A. (2003a), Gegenstand, Auftrag und Konzept der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms. In A. Deeke et al. (Hrsg.), 1–22.
- Deeke, A. (2003b), Die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002. In A. Deeke et al. (Hrsg.), 23–150.
- Deeke, A. (2003c), Qualifizierung bei Kurzarbeit. In A. Deeke et al. (Hrsg.), 359–384.

- Deeke, A. et al. (Hrsg.) (2003), Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“ – Bericht zur Halbzeitbewertung. IAB-Projektbericht. IAB, Nürnberg.
- Dehio, J., R. Döhrn, R. Graskamp, K. Löbbe, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und M. Rothgang (2002), *New Economy – The German Perspective*. RWI : Schriften 70. Berlin: Duncker & Humblot.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999), *Die europäische Beschäftigungsstrategie. In Menschen investieren – mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen*. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2000), *Der neue Planungszeitraum 2000–2006. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen*. Methodische Arbeitspapiere 8. Brüssel.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2001), *Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds*. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM/2001/0016 endg. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2002), *Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie: eine Bestandsaufnahme*. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2002) 416 endg. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäische Gemeinschaften, Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2003a), *4 Pfeiler*. Internet: http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/pilar_de.htm, Abruf vom 30. Januar 2003.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2003b), *Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten*. Internet: [www.europaparl.eu.int/meetdocs/committees/empl/20030520/COM\(2003\)0177_de.pdf](http://www.europaparl.eu.int/meetdocs/committees/empl/20030520/COM(2003)0177_de.pdf), Abruf vom 18. August 2003.
- European Commission (ed.) (2002), *Evaluation of the Quality of the Monitoring Systems of the ESF*. Brussels.
- European Commission (ed.) (2003), *Third European Report on Science and Technology Indicators*. Brussels.
- Hujer, R., M. Caliendo and S. Thomsen (2003), *New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Three-fold Heterogeneity*. IZA Discussion Paper 750. IZA, Bonn.
- Kurtz, B. und P. Müller (2003), *Geschlechtsspezifische Analyse von Zugang und Verbleib*. In A. Deeke et al. Hrsg.), 385–425.

- Kurtzke, W. und N. Reuter (2002), Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – eine Auseinandersetzung mit der Fundamentalkritik. In A. Gerntke et al. (Hrsg.), *Hart(z) am Rande der Seriosität?* Münster: Lit-Verlag, 171–180.
- Lageman, B., K. Löbbe, J. Dehio, R. Graskamp, R. Janßen-Timmen, E.M. Schmidt und F. Welter (1999), Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel. Untersuchungen des RWI 27. RWI, Essen.
- Larsson, A. (2000), Die europäische Beschäftigungsstrategie und der Europäische Beschäftigungspakt. In E. Piehl und H.-J. Timmann (Hrsg.), *Der Europäische Beschäftigungspakt – Entstehungsprozess und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 23–27.
- Löbbe, K. et al. (2002), Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich – Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit. Untersuchungen des RWI 39. RWI, Essen.
- Mosley, H., H. Schütz and N. Breyer (2001), Management by Objectives in European Public Employment Services. WZB-Discussion Paper 01–203. WZB, Berlin.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2002), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland. *RWI-Konjunkturberichte* 53 (1): 29–80.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2003), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland. *RWI-Konjunkturberichte* 54 (1): 23–80.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus*. Jahresgutachten 2001/02. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schmidt, C.M., K. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluge (2001), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Berlin et al.: Springer.
- Schütz, H. (2001), Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34 (2): 207–225.
- Toepel, K. (Bearb.) (2000), Reform der Europäischen Strukturfonds 2000. *DIW-Wochenbericht* 65 (26): 463–468.
- Vogler-Ludwig, K. et al. (2003), *Ausbildung für einfache Berufe*. Identifizierung von Tätigkeitsfeldern mit weniger komplexen Anforderungen als Basis zur Schaffung neuer anerkannter Ausbildungsberufe mit abgesenktem Anforderungsniveau. BMWA-Forschungsvorhaben 13/02, Endbericht.

Economix, München. Internet: www.economix.org/pdf/ECONOMIX-Einfache-Berufe-Forschungsbericht.pdf, Abruf vom 26. August 2003.

Vollkommer, D. (2000), Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik- Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. IAB-Werkstattbericht 5/2000. IAB, Nürnberg.

Wagner, A. (1994), Ein zweiter Arbeitsmarkt – notwendig und sinnvoll. *Sozialer Fortschritt* 43: 112–116.

Widmeier, U. and S. Blancke (1997), The New Politics of Unemployment – Germany. In H. Compston (Ed.) (1997), *The New Politics of Unemployment*. London: Routledge.