

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschafts-
forschung, Institut für Sozialökonomische
Strukturanalysen und Gerd Ronning

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland

Förderperiode 2000–2006
EPPD Ziel 3

Aktualisierung der Halbzeitbewertung
Endbericht – Kurzfassung

Forschungsprojekt des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
gefördert aus dem ESF



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),
Prof. Dr. Thomas K. Bauer
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);
Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);
Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,
Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,
Dr. Thomas Köster, Tillmann Neinhaus, 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

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2005
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen
Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006
EPPD Ziel 3
Aktualisierung der Halbzeitbewertung
Endbericht – Kurzfassung, Dezember 2005
Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
gefördert aus dem Europäischen Sozialfonds

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschafts-
forschung, Institut für Sozialökonomische
Strukturanalysen und Gerd Ronning

Evaluierung der arbeitsmarkt- politischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förder- periode 2000–2006 EPPD Ziel 3

Aktualisierung der Halbzeitbewertung
Endbericht – Kurzfassung, Dezember 2005

Forschungsprojekt des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
gefördert aus dem Europäischen Sozialfonds



Projektteam:

RWI Essen

Projektleiter: Dr. Michael Rothgang

Wissenschaftliche Mitarbeiter: Dr. Boris Augurzky, Prof. Dr. Thomas K. Bauer,
Dr. Jochen Dehio, Rainer Graskamp, Verena Groß, Dr. Jochen Kluge,
Dr. Bernhard Lageman, Dr. Markus Scheuer, Peter Michael Schumacher

Dem Projektteam standen Prof. Dr. Christoph M. Schmidt und Dr. Michael Fertig beratend zur Seite.

SÖSTRA

Projektleiter: Dr. Frank Schiemann

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

In Kooperation mit

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

Das Projektteam dankt Hermann Rappen für seine fachlichen Hinweise zur Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitik und Hans-Karl Starke für die Unterstützung bei den Teilnehmerbefragungen. Darüber hinaus danken wir Karl-Heinz Herlitschke, Anette Hermanowski, Klaus Höhner, Frank Jacob, Lionita Krepstakies, Lutz Morgenroth, Thomas Michael, Silke Ottmann, Birgit Petter, Joachim Schmidt, Gisela Schubert, Marlies Tepas, Larissa Wagner und Hartmut Westram für die Unterstützung der Arbeiten.

Inhaltsverzeichnis

I.	Untersuchungsauftrag und Grundkonzept der Evaluierung	i
II.	Ergebnisse auf Programmebene	iv
A.	Rückblick auf die Halbzeitbewertung: Empfehlungen, Umsetzung und erzielte Verbesserungen	iv
B.	Ergebnisse der Untersuchung der Bundes- und Länderförderung.....	iv
C.	ESF-Förderung in den Politikbereichen	vii
III.	Ergebnisse der Wirkungsanalyse in den ausgewählten Förderbereichen	viii
A.	Ausgewählte Bereiche der Förderung	viii
B.	Direkte und indirekte Wirkungen der Förderung	ix
1.	Weiterbildung von Arbeitslosen	ix
2.	Berufsorientierung und Berufsvorbereitung	x
3.	Qualifizierung von geförderten Beschäftigten	xi
4.	Weiterbildung von Beschäftigten	xii
5.	Gründungsförderung.....	xiv
6.	Querschnittsziele und innovative Maßnahmen.....	xvi
C.	Unterstützung der nationalen Politik und Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie.....	xvii
D.	Der Europäische Mehrwert der Förderung.....	xx
IV.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	xxii
A.	Die zukünftige Rolle des ESF im deutschen Förderkontext.....	xxii
B.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	xxiii

I. Untersuchungsauftrag und Grundkonzept der Evaluierung

Der Endbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPPD Ziel 3 steht im Spannungsfeld der Veränderungen, die sich im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene in den letzten Jahren ergeben haben. Auf EU-Ebene hat sich die gemeinsame Beschäftigungsstrategie weiter entwickelt. Anhaltend hohe Arbeitslosenquoten in zahlreichen EU-Ländern – wie auch in Deutschland – sind nicht nur Ausdruck von Hemmnissen am Arbeitsmarkt, sondern eben auch die Kehrseite einer anhaltenden Wachstumsschwäche.

Die neuen Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung beruhen daher auch auf der Erkenntnis, dass eine Koordination von angebots- und nachfrageseitigen Maßnahmen erforderlich ist, um die Herausforderungen zu meistern, denen sich eine Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene gegenüber sieht. Die unter anderem als Reaktion auf den Kok-Bericht neu ausgerichtete Lissabon-Strategie als übergeordnete strategische Orientierung sieht neben makro- und mikroökonomischen Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Wachstumspotentiale beschäftigungspolitische Maßnahmen als einen Schwerpunkt europäischer Wirtschaftspolitik.

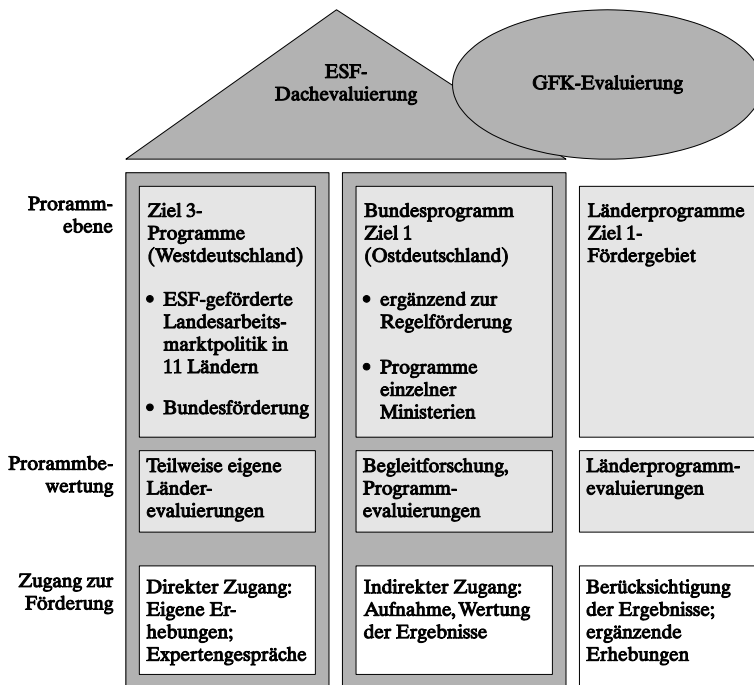
Auf der nationalen Ebene haben die Hartz-Reformen das Koordinatensystem der Arbeitsmarktpolitik neu festgelegt. Die Neuorientierung hatte unmittelbar Auswirkungen auf die Ausgestaltung und Schwerpunkte der ESF-Förderung auf Bundes- und Länderebene. Dies war zwangsläufig der Fall, da auf beiden Ebenen die ESF-Förderung in vielen Fällen unmittelbar an die nationale Förderung durch den Bund anknüpft. Somit stellt sich die Frage nach dem Mehrwert der ESF-Förderung und seiner künftigen Rolle im Rahmen der nationalen Förderung in einer neuen Form.

Das „Guidance Paper on ESF final evaluation“ vom 28. April 2004 steckt den inhaltlichen Rahmen für den vorliegenden Bericht ab. Aufbauend auf diesen Vorgaben liegen die Schwerpunkte der Aktualisierung der Halbbewertung zum einen in der Untersuchung des Impulses und Beitrags, den die nationale Arbeitsmarktpolitik durch den ESF erhält. Dabei werden insbesondere die beiden folgenden Fragen untersucht: Leistet der ESF einen eigenständigen und originären Beitrag zur Arbeitsmarktförderung in Deutschland? Wo liegen die Schwerpunkte des ESF sowohl in der Bundes- wie auch der Länderförderung in Abgrenzung zur nationalen Arbeitsmarktpolitik?

Zum anderen liegt der Fokus der Analyse auf der Wirksamkeit der Förderung. Der Frage also, wie viele der Geförderten von den ESF-Geldern profitieren konnten. Insbesondere wurde aber auch ermittelt, wie viele der Geförderten in Folge der ESF-Förderung zusätzlich in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Diese Frage ist im Sinne der modernen Evaluationsforschung von zentraler Bedeutung; nicht zuletzt, weil die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktförderung in letzter Zeit teilweise in Frage gestellt wurde. Der vorliegende Bericht fragt daher an zentraler Stelle, welchen kausalen Effekt die Arbeitsmarktförderung auf die Geförderten hat, welche Art der Förderung wirksamer ist und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die Qualität der Förderung zu verbessern. Gleichzeitig bleibt jedoch auch die längerfristige Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Förderung der Humanressourcen im Blickfeld der Untersuchung.

Das Untersuchungsfeld umfasst formal die Förderung durch den Bund und die Länder im Rahmen des *Einheitlichen Programmplanungsdokuments Ziel 3* (EPPD Ziel 3) sowie die ESF-Interventionen des Bundes im Rahmen des *Operationellen Programms des Bundes Ziel 1* (OP des Bundes Ziel 1). Als ESF-Dachevaluierung für Deutschland hat die Evaluierung von EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1 auch das gesamte Förderfeld in den Blick zu nehmen, das sich mit der Evaluierung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK-Evaluierung) als Dachevaluierung für die Ziel 1-Förderländer überschneidet (*Schaubild KF.1*).

Schaubild KF.1

ESF-Dachevaluierung: Förderfeld

Die vorliegende Kurzfassung fasst die Ergebnisse der Evaluation für das untersuchte Förderfeld mit Schwerpunkt auf das EPPD Ziel 3 in Hinblick auf die im „Guidance Paper on ESF Final Evaluation“ aufgeworfenen Fragen zusammen. Dabei werden zunächst in Teil II die Fragen zum Gesamtprogramm beantwortet. In Teil III werden die Ergebnisse zur Wirksamkeit und zur Rolle der Förderung für die im Rahmen des fokussierten Ansatzes untersuchten Förderbereiche diskutiert. Teil IV beinhaltet die Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

II. Ergebnisse auf Programmebene

A. Rückblick auf die Halbzeitbewertung: Empfehlungen, Umsetzung und erzielte Verbesserungen

Übersicht KF.1 zeigt im Überblick die Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung, sowie deren Umsetzung und die Einschätzungen zu der Frage, ob die erwünschten Ergebnisse erzielt wurden. Die Empfehlungen der Evaluation zur *Gesamtstrategie* entsprachen im Großen und Ganzen auch den nach der Halbzeitbewertung zu beobachtenden Entwicklungen. Ein Großteil der Entwicklungen war letztlich durch den bestehenden Problemdruck und den engen Handlungsrahmen der Akteure mit bedingt. Die Frage nach der geeigneten Finanzgrundlage für die ESF-Förderung auf nationaler Ebene konnte noch nicht befriedigend gelöst werden.

Hinsichtlich der *Förderinstrumente* wurden in der Halbzeitbewertung verschiedene Vorschläge unterbreitet, wobei für einen Teil der Vorschläge die Umsetzung noch nicht überprüft werden konnte. Grund ist, dass sich die zweite Runde der Teilnehmerbefragungen auf Teilnehmenden der Jahre 2002 und 2003, also dem Zeitpunkt vor dem Endbericht zur Halbzeitbewertung, konzentriert. Die Vorschläge zur Wirkungsverbesserung der Förderung werden daher in diesem Bericht noch einmal aufgegriffen und vor dem Hintergrund der Erkenntnisse unserer zweiten Befragungswelle weiterentwickelt.

Bei den *Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen* wurden teilweise Fortschritte in Hinblick auf die von der Evaluierung empfohlene Richtung erzielt. Es besteht aber auch für die kommende Förderperiode noch ein weiterer Verbesserungsbedarf in die angezeigten Richtungen.

B. Ergebnisse der Untersuchung der Bundes- und Länderförderung

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung soll das finanzielle Profil des ESF im Verhältnis zu den jeweiligen nationalen Politiken ermittelt werden. Dafür wurden zwei Abgrenzungen von Arbeitsmarktpolitik zu Grunde gelegt: Im engeren Sinne werden unter Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene die im Kontext des Eingliederungstitels und auf der Ebene der Bundesländer die unmittelbar in den zuständigen Ressorts verausgabten Landesmittel verstanden. Im weiteren Sinne wurden in die Erfassung aber auch jene Programme des Bundes und der Länder einbezogen, die zwar nicht in den o. g. Bereichen etatisiert sind, gleichwohl aber inhaltlich in das Förderspektrum der ESF-Interventionen fallen.

Übersicht KF.1

Synopse zu Umsetzung der Empfehlungen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung

Empfehlung	Umsetzung der Empfehlung	Gewünschte Ergebnisse erzielt?
Empfehlungen zur Gesamtstrategie		
Stärkung der Säulen „Steigerung der Arbeitsplatzqualität und –produktivität und „Sozialer Zusammenhalt und soziale Eingrenzung“	Ja	Ja
Beibehaltung der Grundanlage, erforderliche Umorientierung	Ja	Ja
Stärkung der Maßnahmen für Jugendliche	Ja	Ja
Mögliche Kofinanzierung von SGB III-Instrumenten	Nein	Ja, aber in anderer Form als vorgeschlagen: Problem der fehlenden Förderlücken wurde durch die Übertragung von Bundesmitteln auf die Länder gelöst.
Neue Finanzgrundlage für das ESF-BA-Programm (Vorschlag aus der ESF-BA-Evaluierung)	Nein; sollte für die nächste Förderperiode in Angriff genommen werden	Nein
Stärkung der Politikbereiche B, C und D; Aufrechterhaltung der Möglichkeit, in A tätig zu bleiben	Ja	Ja, aber: durch die Hartz-Reformen wurden für die Länder die Möglichkeiten der Bundeskofinanzierung in Politikbereich A stark eingeschränkt.
Förderinstrumente		
Private Kofinanzierung: wichtiges Standbein des ESF, aber Grenzen der Kofinanzierung	Ja	Ja
Fokussierung der Förderung in Politikbereich D; qualitative Verbesserung	Bislang keine gesicherten Erkenntnisse.	Eher noch nicht.
Förderung der Weiterbildung von BA-Mitarbeitern aus dem ESF.	Nein	Nein
Stärkere Konzentration der Querschnittsziele (auf Chancengleichheit, Gender Mainstreaming und lokale Entwicklung)	Konzentration sollte als Zielsetzung für die kommende Förderperiode wieder aufgenommen werden.	Mit Einschränkungen.
Stärkung der sozialen Entwicklung.	Ja	Ja
BMBF-Programme aufrechterhalten und weiter entwickeln.	Ja	Die praktizierte Fokussierung war erfolgreich
Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsysteme		
Stärkung der Kosten- und Qualitätskontrolle	Teilweise und in den Ländern unterschiedlich	Sicherlich zum Teil – obwohl Auswirkungen einer verstärkten Qualitätskontrolle auf Projektebene auf Programmebene schwer nachweisbar sind.
Zertifizierung von Projektträgern	Nein	Nein
Verwaltungsaufwand für Träger verringern	Umsetzung v.a. in der nächsten Förderperiode möglich.	Das erarbeitete Handbuch zum Stamblattverfahren erleichtert vor allem neuen Umsetzungsstellen seine Anwendung.
Stamblattverfahren: Flächendeckende Durchsetzung und Erhöhung der Datenqualität	Ja	Zum Update der Halbzeitbewertung wurde eine hinreichende Datenqualität erreicht

Fasst man die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im *weiteren Sinne* zusammen, so werden *von Bund und Ländern in diesem Politikfeld knapp 20 Mrd. € pro Jahr bereitgestellt*. Davon entfallen *auf den Bund etwa 19 Mrd. €* und *auf die Länder etwa 500 Mio. €* (bezogen auf das Jahr 2003). Legt man demgegenüber der *Analyse nur die Ausgaben der jeweiligen Ressorts zu Grunde*, so reduzieren sich natürlich die Gesamtausgaben von Bund und Ländern in doch beachtlichem Maße. Zusammen geben die für Arbeitsmarktpolitik verantwortlichen Ressorts etwa *14,5 Mrd. € an Bundes- und Landesmitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik aus*. In diesem Betrag spiegeln sich auf der einen Seite die *Ausgaben des Bundes im Rahmen des Eingliederungstitels* wider. Dieser umfasst pro Jahr etwa *14 Mrd. €*.¹ Betrachtet man auf der anderen Seite *die Landesmittel* der jeweiligen Länderressorts, in denen die aktive Arbeitsmarktpolitik verantwortet wird, so ergibt sich eine Größenordnung von etwa *300 Mio. €*.

Beide Betrachtungsebenen weisen den Bund in Deutschland als den entscheidenden Akteur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aus. Zugleich wird in dem Größenverhältnis zwischen Bund und Ländern aber auch deutlich, dass die Bedeutung des ESF in der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland durchaus differenziert zu bewerten ist. Legt man als Maßstab die etwa 20 Mrd. € zu Grunde, die sich als Summe aus den Bundes- und Landesmitteln im Bereich des Förderspektrums des ESF ergeben, so kommt dem *ESF ein rein rechnerischer Anteil von gerade 3 % zu*. Dieser Anteilswert steigt auch nur marginal um 1 %, wenn man die ESF-Ausgaben ins Verhältnis zu den Ausgaben der zuständigen Ressorts für aktive Arbeitsmarktpolitik setzt.

Eine wesentlich differenziertere Sichtweise auf die Rolle des ESF ergibt sich jedoch, wenn man die beiden hier untersuchten Akteure Bund und Länder getrennt voneinander betrachtet: Für den *Bund allein* ergibt sich – die weite Definition zu Grunde gelegt – dann nur noch ein *Anteil des ESF von unter 2 %*. Das *Verhältnis der ESF-Mittel der Länder zu den von den jeweils für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Ressorts verantworteten Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik* in Höhe von ca. 300 Mio. € *beträgt in etwa 60 %*. Noch deutlicher werden die Relationen, wenn man die ESF-Mittel der Länder lediglich den Landesmitteln der verantwortlichen Ressorts gegenüberstellt. Unter diesem Blickwinkel ermöglicht der ESF den Ländern fast eine Verdopplung ihrer finanziellen Möglichkeiten, eine eigenständige Landesarbeitsmarktpolitik gestalten zu können.

¹ Im Eingliederungstitel sind Überbrückungsgeld und Kurzarbeitergeld nicht enthalten. Bei der Einbeziehung dieser beiden Posten würde sich für die Bundesförderung eine entsprechend höhere Summe ergeben.

C. ESF-Förderung in den Politikbereichen

Die Darstellung von **Ressourceneinsatz und Umsetzung auf Ebene des Gesamtprogramms** ermöglicht es, ein Bild über das Ausmaß und die Struktur der realisierten ESF-Förderung in den ersten fünf Jahren der laufenden Förderperiode im EPPD-Ziel-3-Gebiet auf der Politikbereichs- und Maßnahmeebene zu bekommen. Bei den Indikatoren, die als sog. gemeinsames Minimum („common minimum“) bezeichnet werden, handelt es sich um physische und finanzielle Größen, die in den „Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000-2006“ dargelegt sind (Anzahl der Projekte und ESF-Teilnehmende, zielgruppenspezifische Verteilung der Maßnahmeteilnehmer und verausgabte ESF-Mittel).

Mit rund 2,5 Mrd. € an ESF-Mitteln und einer Gesamtfördersumme von 7 Mrd. € wurden einschließlich Bagatellfällen 1,8 Mill. ESF-Teilnehmende neben der Individualförderung – etwa im Rahmen des ESF-BA-Programms - in jährlich mehr als 10 Tsd. neu bewilligten Projekten gefördert. Mit einem Anteil von **einem Drittel aller ESF-Teilnehmenden und knapp der Hälfte der ESF-Mittelverausgabung hatte Politikbereich A in den ersten fünf Förderjahren die mit Abstand größte Bedeutung**. Hierin kommt die besondere Präferenz des ESF für aktive und präventive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und speziell zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zum Ausdruck. Mit fast **einem Fünftel der ESF-Mittel in Politikbereich B und einem Zehntel in Politikbereich E** – bei je etwas niedrigeren Anteilen an den ESF-Maßnahmeteilnehmern – wird zudem den Zielen „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ und „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ Rechnung getragen.

Auf die **berufliche und allgemeine Bildung sowie lebenslanges Lernen (Politikbereich C, Maßnahme 6)** vereinigte sich in den ersten fünf Förderjahren immerhin **mehr als ein Fünftel der Teilnehmenden**. Ein zunehmend stärkerer Fokus lag dabei auf schulischen und berufsvorbereitenden Maßnahmen sowie im Bereich der Erstausbildung. Allerdings waren die Maßnahmen finanziell vergleichsweise weniger gut ausgestattet, denn **auf Maßnahme 6 entfielen nur etwa 8% der ESF-Mittel**. Mit einem Anteil **von je 13% an den ESF-Teilnehmenden und ESF-Mitteln** blieb auch **Politikbereich D** bislang hinter den Erwartungen zurück.

Der **Anteil der verschiedenen Zielgruppen** an den ESF-Teilnehmenden wich zum Teil deutlich von dem an den Arbeitslosen insgesamt ab. Während mehr etwa die Hälfte der ESF-Maßnahmeteilnehmer Jugendliche waren, lag deren Anteil an den Arbeitslosen bei nur etwas mehr als einem Zehntel. Die Langzeitarbeitslosen wiederum waren unterrepräsentiert, da ihr Anteil an den Arbeitslosen etwa dreimal so hoch wie der an den ESF-

Teilnehmenden ist. Der Frauenanteil an den Maßnahmeeintritten entsprach über die Förderperiode hinweg dagegen in etwa dem Anteil an den Arbeitslosen.² Diese Relationen stehen im Einklang mit den von der EU vorgegebenen Förderzielen des ESF.

III. Ergebnisse der Wirkungsanalyse in den ausgewählten Förderbereichen

A. Ausgewählte Bereiche der Förderung

Für die *vertiefte Analyse* („*focused approach*“) hat die Evaluierung einen breiten Ansatz vorgeschlagen, der sich einerseits – in Hinblick auf die im Mittelpunkt stehende Wirkungsanalyse – gezielt an *teilnehmerbezogenen Förderinstrumenten des ESF* orientiert. Eine Eingrenzung auf bestimmte Politikfelder wird jedoch a priori nicht vorgenommen. Die vertieft untersuchten Instrumententypen decken gemessen an den Teilnehmenden 77,4 % und in Hinblick auf die ESF-Kosten 82 % aller teilnehmerbezogenen Förderinstrumente ab (*Tabelle KF.1*). Darüber hinaus wurden als *systemische Fördermaßnahmen* innovative Förderprojekte sowie die Querschnittsziele des ESF (hier: Gender Mainstreaming und die „lokale Entwicklung“) untersucht.

Tabelle KF.1

Verteilung der ESF-Kosten und Teilnehmenden der Jahre 2002 und 2003 auf die Instrumententypen des Stamblattverfahrens.

	Anteile in %	
	ESF-Kosten	Teilnehmende
Vertiefte Analyse		
Weiterbildung von Arbeitslosen	42,7	25,3
Berufsorientierende Maßnahmen	7,8	7,2
Weiterbildung in geförderter Beschäftigung	20,9	28,4
Weiterbildung von Beschäftigten	6,7	12,2
Existenzgründerförderung	3,8	4,3
Andere Förderinstrumente (nicht Gegenstand der Befragung)	18,0	22,6
Gesamt	100,0	100,0

Eigene Berechnungen auf Basis der Projektstamblätter der Bundesländer im Ziel 3-Fördergebiet.

² Bei der Interpretation dieser Anteile ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Teilnehmenden um Stromgrößen und den Arbeitslosen um Bestandszahlen handelt. Eine Gegenüberstellung der Arbeitslosenanteile mit den Teilnehmerbeständen zu einem Stichtzeitpunkt könnte gegebenenfalls zu anderen Ergebnissen führen.

B. Direkte und indirekte Wirkungen der Förderung

Die Wirkungen der Maßnahmen werden in Hinblick auf die verfolgten Zielsetzungen bewertet. Quantitative Zielvorgaben existieren lediglich in Hinblick auf die geplanten Fördermittel und die erwarteten Teilnehmereintritte. Darauf setzen dann in einem nächsten Schritt die Überlegungen zu Wirkungen der Förderung auf. Zunächst werden Ziele, direkte Wirkungen und mögliche indirekte Effekten auf ESF-Systeme diskutiert. Darüber hinaus werden unbeabsichtigte Effekte und die Rolle der Implementation der Förderinstrumente für die Förderwirkungen untersucht.

1. Weiterbildung von Arbeitslosen

Der ESF unterstützt mit dem Förderinstrument „Weiterbildung von Arbeitslosen“ schwerpunktmäßig **Maßnahmen in den Politikbereichen A (Maßnahme 1 und 2) und E (Maßnahme 10)**. Demnach werden in erster Linie Maßnahmen gefördert, die eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen sollen. Im Sinne der Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte wird durch ein verbessertes Weiterbildungsangebot der **Zielsetzung** Rechnung getragen, **mehr Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren**. Insbesondere geschieht dies durch die Förderung des Zugangs von Jugendlichen und Frauen zur Weiterbildung.

Um den effektiven Maßnahmeeffekt und damit die **Wirksamkeit der ESF-Maßnahmen** einschätzen zu können, müssen die Nettoeffekte betrachtet werden. Aus den Vergleichgruppenuntersuchungen der ESF-Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose im Rahmen der **Länderförderung** ergeben sich **positive Effekte hinsichtlich der Chancen der Geförderten, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu finden**. Dies gilt insbesondere für Teilnehmende an Anpassungs- und Umschulungsmaßnahmen. Die Weiterbildungsmaßnahmen erhöhten demnach für den einzelnen Teilnehmenden die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Untersuchungen zur Wirksamkeit der **Bundesförderung** im Rahmen des ESF-BA-Programms sind noch nicht abgeschlossen. Erste Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass die ESF-geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmer fast exakt gleiche Beschäftigungswahrscheinlichkeiten aufweisen wie Teilnehmende an der Regelförderung ohne ESF-Ergänzung. Eine Differenzierung der Teilnehmenden nach Förderart oder Regionen hat in der Untersuchung bislang nicht stattgefunden. Sie könnte, wie auch eine zusätzliche Bereinigung der individuellen Erwerbsverläufe, weitere Unterschiede zu Tage fördern.

Unbeabsichtigte Wirkungen in Gestalt negativer Nebeneffekte der Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose, etwa in Form einer Fehlqualifizierung der Geförderten, können grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass alleine die Konstatierung eines positiven Maßnahmeeffekts noch keinen Rückschluss auf die Effizienz der Fördermaßnahme zulässt, die grundsätzlich mit Kosten verbunden ist. Die Frage, inwieweit der Maßnahmeeffekt die hierfür verwendeten Mittel tatsächlich rechtfertigt, lässt sich somit ebenso wenig eindeutig beantworten wie jene, ob es nicht ggf. noch andere Förderinstrumente gibt, in denen die Mittel noch effektiver eingesetzt werden könnten.

Hinsichtlich der **Implementierung der Förderung** spielt sowohl auf der Bundes- als auch der Länderebene aufgrund der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte die Kofinanzierungsproblematik eine wichtige Rolle. Die Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und deren Umsetzung durch die BA hatte auf **Bundesebene** einen Einbruch der ergänzenden ESF-Förderung zur Folge. Es kam zu einem kräftigen Rückgang des Fördervolumens und einer Gewichtsverlagerung in der Förderstruktur. Auch die **Länder** hatten infolge der „Hartz-Gesetze“ das Problem, dass sie nicht mehr wie zuvor in bestehende Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung stoßen konnten. Insbesondere fiel infolge der Einführung des SGB II das Klientel der Sozialhilfebezieher weg. Dies macht es erforderlich, auch die künftige Länderförderung künftig grundlegend neu auszurichten.

2. Berufsorientierung und Berufsvorbereitung

Durch die präventive Ausrichtung des **Politikbereichs A** der ESF-Förderung soll in **Maßnahme 1** Jugendarbeitslosigkeit durch Angebote zur Förderung nicht berufsreifer Jugendlicher, zur Aufnahme einer betrieblichen oder außerbetrieblichen Ausbildung, zur ergänzenden Qualifikation von Lehrlingen im Rahmen einer Ausbildung, zur Verbindung von Arbeit und Lernen sowie zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit an der 2. Schwelle verhindert werden. Für diesen Bereich sollen in der Förderperiode 2000-2006 **1.897 Mio. € als Gesamtmittel (18% der Gesamtaufwendungen) – darunter 755 Mio. € ESF-Mittel (16% der ESF-Mittel) – eingesetzt werden.**

Die formulierten **Zielsetzungen** der Berufsorientierung und Berufsvorbereitung in den einzelnen Bundesländern sind teilweise nicht homogen, stellen jedoch als gemeinsames Hauptziel der Maßnahmen die Hinführung zu bzw. Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung in den Vordergrund. Daneben wird insbesondere auch der Erwerb eines (höherwertigen) allgemein bildenden Schulabschlusses, der Erwerb zusätzlicher Ausbildungsinhalte, der Erwerb berufspraktischer Kompetenzen, die Herstellung von Ausbildungs-

fähigkeit und -bereitschaft sowie die Ausbildung und Festigung der Persönlichkeit der Jugendlichen angestrebt.

Die Nettoeffekte bezüglich der **Wirksamkeit der Förderung** auf das zentrale Ziel der Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung zeigen, dass die ESF-geförderte Weiterbildung die Wahrscheinlichkeit, im Ziel 3-Gebiet einen Ausbildungsplatz zu finden, bei den Jugendlichen nicht signifikant erhöht hat. Dennoch ist denkbar, dass es signifikant positive Maßnahmeeffekte gibt, die durch das Matching nicht erfasst wurden. Die Ergebnisse weisen auf deutliche Unterschiede zwischen der ESF- Gruppe und der Vergleichsgruppe hin, so dass die Heterogenität zwischen Teilnehmer- und Vergleichsgruppe durch das Matching unter Umständen nicht hinreichend kontrolliert werden konnte. Die deskriptiven Analysen zu diesem Instrumententyp haben gezeigt, dass in den untersuchten Maßnahmen eine Personengruppe unter den Jugendlichen erreicht worden ist, die ohne unterstützende Hilfen nur schwerlich einen Weg in das Erwerbsleben gefunden hätte. Beinahe der Hälfte der Teilnehmenden (46 %) gelang im Anschluss an die Maßnahme die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung. Auch konnten die Teilnehmenden, sofern dies in den Maßnahmen vorgesehen war, zu beinahe drei Vierteln die zur Ausbildungsaufnahme erforderliche (formelle) Ausbildungsfähigkeit erreichen. Generell bestätigen die Ergebnisse die auch in anderen Untersuchungen beobachteten Schwierigkeiten, durch die Förderung den Zugang zu einem Ausbildungsplatz zu erleichtern.

Auf **unbeabsichtigte Wirkungen** in Maßnahmen der Berufsvorbereitung und Berufsorientierung konnten im Verlauf der Untersuchungen keine Hinweise gefunden werden.

3. Qualifizierung von geförderten Beschäftigten

Im Förderzeitraum 2000-2006 sind für die Qualifizierung in geförderter **Beschäftigung 2.243 Mio. € vorgesehen (21 % der Gesamtaufwendungen), darunter 998 Mio. € aus ESF-Mitteln (21 % der ESF-Mittel). Es sollten insgesamt 175.000 Personen qualifiziert werden** (Bundesmaßnahmen 110.000 Personen, Landesmaßnahmen 65.000 Personen). Diese Maßnahmen sollen den zuvor zumeist arbeitslosen Teilnehmenden berufsfachliche, fachübergreifende und/oder soziale Kompetenzen vermitteln, um die parallel ausgeübte öffentlich geförderte Beschäftigung besser ausführen zu können und/oder um die Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern.

Qualifizierung in geförderter Beschäftigung als Bestandteil von Qualifikation, Information und Beratung fördert ergänzend insbesondere Beschäftigte in öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen von Ar-

beitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) sowie im Kontext von nach dem Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) geförderten Beschäftigungsverhältnissen. **Zielsetzung** dieser Intervention ist die Integration von Personen mit individuell oder anderweitig begründeten Vermittlungshemmnissen in den ersten Arbeitsmarkt. Übergreifendes Ziel dieser Interventionen ist dabei die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Erwachsenen.

Die **direkten wie auch die indirekten Wirkungen** der Maßnahmen müssen im Spannungsverhältnis der heterogenen Zielstellungen beurteilt werden. Insgesamt wurde durch Maßnahmen zur Qualifizierung von geförderten Beschäftigten die Zielgruppe – Personen mit Vermittlungshemmnissen in den ungeforderten Arbeitsmarkt – gut erreicht. Im Ergebnis der Maßnahmen sind die Bruttointegrationseffekte gering. Dieser Befund ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen in den ersten Arbeitsmarkt häufig einen schwierigen und langfristigen Prozess darstellt. Auch die in den Maßnahmen zu leistende öffentlich geförderte Beschäftigung wird sich durch die Qualifizierung wegen des oft fehlenden oder nur teilweise vorliegenden Maßnahmebezugs der Weiterbildung allenfalls in geringem Umfang verbessert haben.

Daneben konnten durch die Maßnahmen **indirekte Effekte** induziert werden, die dem Bereich der psychosozialen Stabilisierung und der langfristigen Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zuzurechnen sind. Die Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung zeigen hier insbesondere, dass im Maßnahmekontext bei vielen Teilnehmenden die Motivation bei der Suche nach einer Arbeitsstelle temporär erhöht wurde. Gleichwohl sind auch **unbeabsichtigte Wirkungen** festzustellen, die dem Ziel dieses Maßnahmetyps entgegenwirken. So hat sich auch in dieser Untersuchung der Befund bestätigt, dass die Suchaktivitäten der Teilnehmenden sowohl kurz vor ihrer Maßnahme als auch während der geförderten Beschäftigung deutlich gesunken sind. Dieser Sachverhalt wirkt dem übergreifenden Ziel, einer Vermittlung auch dieser Personen in den ungeforderten Arbeitsmarkt ohne Zweifel entgegen.

4. Weiterbildung von Beschäftigten

Insgesamt wurden für die Förderperiode 2000 bis zum Jahr 2006 **1.161 Mill. € Gesamtmittel und 484 Mill. € oder 10 % aller ESF-Mittel für die Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte vorgesehen**. Der Großteil der Mittel entfällt auf die Förderung durch die Länder. Auf Bundesebene konzentriert sich die Weiterbildung von Beschäftigten auf das Programm Xenos. Die **Zielsetzungen** der Weiterbildungsmaßnahmen in den einzelnen Ländern sind sich durchaus sehr ähnlich. Meist ist die Förderung auf Mitarbei-

ter von KMU konzentriert, wobei ältere Arbeitnehmer, Frauen und Geringqualifizierte eine Zielgruppe der Förderung bilden. Ein zweiter Schwerpunkt der Förderung sind strategiebezogene Weiterbildungsangebote für Fach- und Führungskräfte, die Schlüsselqualifikationen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen vermitteln sollen.

Hinsichtlich der **Wirksamkeit der ESF-Förderung** kommt die Evaluation zu einem signifikant positiven Ergebnis, was die Verminderung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit durch die Maßnahmen in der kurzen Frist betrifft. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde gleichfalls die Bedeutung der Art und Qualität der Maßnahmen deutlich. Die Behandlung relevanter Inhalte und eine gute Qualität der Maßnahmen haben großen Einfluss auf die Wirkung hinsichtlich der Einschätzung der Arbeitsplatzsicherheit einerseits, aber auch auf die Stärkung der beruflichen Stellung. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Weiterbildung einen kausal negativen Effekt auf Einkommenssteigerungen bei den Teilnehmenden ausübt, wenn sie substituierend als Motivations- und Belohnungsinstrument eingesetzt wird. Dies entspricht im Rahmen der angestrebten Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ebenfalls den Zielsetzungen der Maßnahme.

In Bezug auf die Zielgruppenerreichung zeigen die Ergebnisse der Untersuchung aus der Halbzeitbewertung, dass diejenigen Zielgruppen der Förderung, die nach den Programmdokumenten erreicht werden sollten, sogar eher in einem geringeren Umfang als bei nicht geförderten Weiterbildungsmaßnahmen erreicht wurden.

In welchem Ausmaß indirekte **systemische Wirkungen** durch die Förderung erzielt wurden, lässt sich aus der Perspektive der Evaluierung schwer beurteilen. Angesprochen für die Förderung waren neben den Unternehmen schwerpunktmäßig öffentliche und private Bildungseinrichtungen, die auch sonst mit der Berufsbildung von Erwachsenen befasst sind. Systemische Effekte könnten beispielsweise in der Einbindung von KMU und Weiterbildungsträgern in vorher nicht bestehende dauerhafte Weiterbildungsnetzwerke bestehen, die zur Weiterentwicklung einer festen Struktur der betrieblichen Weiterbildung beitragen. Dennoch bleibt es nach den Eindrücken aus Expertengesprächen auf Länderebene schwierig, KMU zur Teilnahme an Weiterbildungsangeboten zu animieren. **Unbeabsichtigte Wirkungen** in Gestalt negativer Nebeneffekte der Weiterbildungsmaßnahmen sind bei der Weiterbildung von Beschäftigten eher nicht zu befürchten. Dafür besteht die Möglichkeit von **Mitnahmeeffekten**, deren Quantifizierung schwer möglich ist.

Der **Implementation** der Förderung kommt für die Wirksamkeit und Zielerreichung der Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte eine zentrale

Bedeutung zu. Die Kofinanzierungsquelle für die Weiterbildungsmaßnahmen sind private Mittel, entweder in Form von Gehaltsfortzahlungen während der Weiterbildung oder eines eigenen finanziellen Beitrags der Unternehmen zur Weiterbildung selbst. Diese Konstruktion vermeidet die im Rahmen des ESF in Deutschland allgegenwärtige Frage nach staatlicher Kofinanzierung, führt aber zu einem potenziellen und permanenten Zielkonflikt zwischen den Zielen der ESF-Förderung und den durch die längerfristige Ertragsmaximierung diktierten Interessen der Unternehmen: Je größer der Eigenbeitrag der Unternehmen zur Förderung ist, desto weitgehender ist sichergestellt, dass nicht an den betrieblichen Bedarfen vorbei gefördert wird. Gleichzeitig steigt mit der unternehmerischen Eigenbeteiligung die Gefahr von Mitnahmeeffekten und einer Förderung, die nicht den Zielen des ESF entspricht. Zumindest soweit es nicht um eine reine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU durch die Qualifikation der Mitarbeiter geht. Ein höherer Eigenbeitrag der ESF-Förderung kann andererseits eine größere Steuerungswirkung in Richtung auf die Ziele bedeuten. Je mehr der ESF versucht, seine Zielsetzungen in den Mittelpunkt zu stellen, desto unattraktiver wird aber die Förderung aus Sicht der Unternehmen. Dies gilt zumindest, so weit diese Ziele – wie das vielfach der Fall ist – nicht mit den unternehmerischen Zielen zusammenfallen.

5. Gründungsförderung

Insgesamt wurden für die Förderperiode 2000 bis zum Jahr 2006 *im Schwerpunkt D 366 Mio. € für Maßnahme 9 (Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist) vorgesehen*. Mit *220 Mio. € entfallen 60 % der ursprünglich geplanten Mittel auf den Bund*, während *im Rahmen der Länderförderung 146 Mio. € (40 % der geplanten Mittel) verausgabt werden sollten*.³ Generell werden neben finanziellen Unterstützungen, die nicht Gegenstand der ESF-Förderung sind, vor allem Coachings und Existenzgründerseminare gefördert. Darüber hinaus werden aber auch finanzielle Zuschüsse gewährt. Speziell auf die Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit ist die Förderung nicht in allen Ländern ausgerichtet. Auf Bundesebene besteht die Förderung von Existenzgründungen mit ESF-Mitteln seit 2000 im ESF-BA-Programm. Seit diesem Zeitpunkt konnten Bezieher von Überbrückungsgeld nach SGB III zusätzlich an einem Seminar zur Vorbereitung einer Existenzgründung und nach einer Gründung an einem Coaching teilnehmen.

³ Zu berücksichtigen ist, dass auch in Maßnahme 10 Mittel für die Förderung von Gründerinnen verwendet werden.

Die **Zielsetzungen** des Bundes und der Länder sind bei dieser Maßnahme ähnlich. Letztlich zielen die Fördermaßnahmen in der Regel darauf ab, vor der Gründung Informationen bereitzustellen, um die Gründungsentscheidung vorzubereiten, aber auch um vor nicht geeigneten Gründungsvorhaben abzuschrecken. Die Maßnahmen in Anschluss an die Gründung haben vor allem die Stabilisierung des neu gegründeten Unternehmens zum Ziel, was sich dann aber auch auf die weitere Unternehmensentwicklung auswirken kann.

Hinsichtlich der **Wirksamkeit der ESF-Förderung** kann auf die Ergebnisse der Vergleichsgruppenuntersuchungen im Rahmen des ESF-BA-Programms für die Bundesförderung und auf eigene Untersuchungen zur Länderförderung zurückgegriffen werden. Die vorliegende Vergleichsgruppenanalyse konnte positive Effekte der Länderförderung auf die Beschäftigung und den Umsatz pro Beschäftigtem nicht nachweisen. Ebenso ermittelte die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm keine signifikanten Nettoeffekte der ergänzenden ESF-Gründerförderung (in Kombination mit Überbrückungsgeld) im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nicht mehr selbständig zu sein.

Die **systemischen Wirkungen** der Existenzgründerförderung werden aufgrund des sehr ausgebauten Förderfelds im Gesamtkontext der Angebote zur Existenzgründerförderung eher gering gewesen sein. Immerhin wurde aber mit dem ESF der Einsatz neuer, moderner Kommunikationskanäle, sowie Hotlines und Internetportale gefördert, von denen nicht sicher ist, ob sie auch ohne die ESF-Förderung entstanden wären. Somit dürfte die ESF-Förderung dazu beigetragen haben, dass Gründernetzwerke vermehrt auch auf regionaler Ebene eingerichtet und ausgebaut wurden.

Unbeabsichtigte Wirkungen in Gestalt negativer Nebeneffekte der Existenzgründungsförderung könnten prinzipiell darin bestehen, dass Geförderte dazu verführt werden, sich auf Wagnisse hinsichtlich der eigenen Selbständigkeit einzulassen, ohne die Voraussetzungen hierfür zu besitzen oder über den notwendigen Marktüberblick zu verfügen, der sie in den Stand versetzte die Erfolgchancen ihres Geschäftsmodells in der jeweiligen wirtschaftlichen Phase realistisch einzuschätzen. Nach den Erfahrungen mit den durchgeführten Projekten sind diese Bedenken jedoch eher nicht relevant, da die Maßnahmen teilweise auf solche Fragen gezielt abstellen und es zu ihrem Konzept gehört, potenzielle Gründer von ihrem Vorhaben abzubringen, wenn es nicht fundiert genug erscheint. Gleichfalls ist damit zu rechnen, dass die Förderung zur Verdrängung bereits bestehender Selbständigkeit führen kann. Darüber hinaus besteht im Rahmen der ESF-Gründungsförderung, die Möglichkeit von **Mitnahmeeffekten oder von**

Doppelförderung, deren Quantifizierung im Rahmen unseres Untersuchungsansatzes nicht möglich ist.

Zwischen der Existenzgründerförderung der Länder und dem ESF-BA-Programm besteht insofern ein genereller Unterschied in Hinblick auf die **Implementation**, als dieses das SGB III ergänzt und damit Individualförderung betreibt. Mit der Bindung der ESF-Kofinanzierung des Bundes an die Regelungen dieses Gesetzes ist dessen Möglichkeit einer flexiblen Umsetzung des Programms von der Ausgestaltung des Gesetzes durch die Bundespolitik abhängig. Das betrifft sowohl die Finanzierungsstrukturen (Beitragsmittel), den Umfang der Mittelausstattung (im Eingliederungstitel) als auch die im Gesetz vorgesehene dezentrale Umsetzung. Im Unterschied hierzu sind die Bundesländer in ihrem Einsatz der ESF-Mittel flexibler, da ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht gesetzlich geregelt ist. Sie sind bei der Budgetierung nicht ausschließlich auf den kofinanzierenden Anschluss an die gesetzliche Förderung verwiesen. Sie können zurückgreifen auf eigene Steuermittel, die allerdings bei weitem nicht das Volumen der SGB III-Mittel haben. Diese relative Gestaltungsfreiheit macht es umso dringender erforderlich, darauf zu achten, dass es zu keinen Überschneidungen mit anderen Förderangeboten kommt.

6. Querschnittsziele und innovative Maßnahmen

Bei den untersuchten **systemischen Effekten der Förderung** ergibt sich aus unseren Untersuchungen eine **überwiegend positive Einschätzung der Wirkungen**. Hinsichtlich der Umsetzung des **Querschnittsziels Chancengleichheit** fällt die Bewertung der ESF-Förderung der mit seiner Förderung erreichten Querschnittsziele durchaus zwiespältig aus. Mit Bezug auf das Ziel der Chancengleichheit hat der ESF auf programmatischer Ebene ohne Zweifel dazu beigetragen, dass dieses Thema über die unmittelbare Förder Ebene in der Arbeitsmarktpolitik fest verankert ist. Gleichzeitig ist die explizite Förderung von Frauen seit geraumer Zeit auch ein wesentlicher Bestandteil unmittelbaren in der ESF-Förderung. Gleichwohl zeigen vertiefende Untersuchungen von Fördermaßnahmen, dass die Förderung auch zur Verfestigung traditioneller Beschäftigungsmuster von Frauen und Männern beiträgt. Gender Mainstreaming sollte daher bewusst auch als Aufgabe verstanden werden, nicht nur Frauen, sondern auch Männern aus geschlechtertypischen Berufswahlfallen heraus zu helfen.

Hinsichtlich des **Querschnittsziels lokaler Entwicklung** weist das Monitoring insbesondere in den letzten Jahren eine deutliche Ausweitung der Förderung aus. Auf Bundes- und Länderebene konnten zahlreiche Programme identifiziert werden, die speziell auf Zielgruppen in benachteiligten Räumen ausgerichtet sind. In den letzten Jahren wurden zunehmend lokale oder

auch regionalisierte Strukturen gebildet, in denen Problemlagen vor Ort mit den Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik aufgegriffen werden.

Die Analyse der Ziel 3-Förderung hat gezeigt, dass ein großvolumiges Programm wie das EPPD Ziel 3 in der Lage ist, **Neuerungen und Innovationen** sowohl auf der Ebene von Förderprogrammen als auch auf der Ebene der Projektdurchführung hervorzubringen. Dabei haben sich die in der Ziel 3-Förderung angelegten Praxisinnovationen als ein deutlicher Vorteil gegenüber anderen Wegen zur Generierung von Innovationen erwiesen.

C. Unterstützung der nationalen Politik und Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung sollen die Verknüpfungen zur nationalen Politik (also die Frage, wie der ESF die nationale Politik im jeweiligen Bereich ergänzt) bewertet werden. Der Beitrag zu diesen Politiken soll für die untersuchten Förderbereiche beurteilt werden. Dabei geht es insbesondere um den Beitrag zur Beschäftigungsstrategie und zum Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan (jeweils zum Zeitpunkt der Programmierung und heute).

Die Nationalen Aktionspläne, in deren Kontext der Beitrag des ESF zu bewerten ist, spiegeln die arbeitsmarktpolitischen Reformen der letzten Jahre wider. Zum **Zeitpunkt der Programmierung der gegenwärtigen Förderperiode** war die **Arbeitsmarktpolitik in Deutschland** insbesondere durch die **konsensorientierte Politik im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit** geprägt (NAP 1999: 4). Gleichzeitig wurde eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen, die **aktiven Maßnahmen Vorrang vor passiven Lohnersatzleistungen** gab. Personen mit spezifischen Hemmnissen (z.B. junge Menschen mit geringer Schulbildung bzw. zusätzlichen sozialen Problemen oder ältere Arbeitslose) sollten gezielter in Hinblick auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt gefördert werden. Gleichzeitig wurde auch der Chancengleichheit für Frauen und Männer eine besondere Rolle im Rahmen der Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien zugemessen.

Der Nationale Aktionsplan für das Jahr 2004 stand ganz im Zeichen der Umsetzung der Agenda 2010 und der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Mit der grundsätzlichen Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland hat sich auch die Rolle des ESF grundlegend gewandelt. Da der Reformprozess noch nicht abgeschlossen ist, ist es zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht möglich, Aussagen zum Beitrag des ESF im neuen förderpolitischen Kontext zu treffen.

Neben dem nationalen Kontext ist der Beitrag der von uns untersuchten Förderbereiche vor dem Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie mit ihren übergeordneten Zielen „Vollbeschäftigung“, „Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität“, sowie „Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung“ zu sehen. Der Bericht der „Task-Force Beschäftigung“ (Kok-Bericht) hat darüber hinaus konkrete Reformmaßnahmen für Deutschland mit Bezug auf die weitere Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorgeschlagen, die dabei in den Blick genommen werden sollen.

Im Einzelnen ergaben sich für die untersuchten Bereiche aus der Perspektive der Unterstützung der nationalen Politik folgende Resultate:

- Bei der ***Vollzeitqualifizierung von Arbeitslosen*** bestand der Beitrag des ESF in der ersten Hälfte der Förderperiode darin, dass insbesondere Personengruppen, die auf Grund fehlender oder zu geringer Vorversicherungszeiten kein Anrecht auf berufliche Weiterbildung im Rahmen der nationalen Regelförderung hatten, über den ESF gefördert werden konnten. Der ESF hat die nationale Förderung komplementär an Stellen ergänzt, an denen diese Personengruppen in der Form mit nationalen nicht gefördert worden wären. Nach unserer Schätzung belief sich der Anteil der ESF-Förderung an der gesamten Qualifizierung von Arbeitslosen im Jahr 2002 auf ca. 6 % (***Tabelle KF-2***). Gleichzeitig wurden gezielt Frauen in Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt qualifiziert. Nach Angaben des Monitorings waren dies mehr als 40 % der Teilnehmenden des Jahres 2003, wobei der Anteil im Jahr 2004 im Zuge der Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik auf 23 % zurückgegangen ist. Die jährlichen Ausgaben und Teilnehmereintritte sind allerdings auf Grund der Veränderungen im Zuge der Hartz-Reformen in der laufenden Förderperiode deutlich zurückgegangen.
- Bei den ***berufsorientierenden und berufsvorbereitenden Maßnahmen für Jugendliche*** ergänzt der ESF die vor allem durch die Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Maßnahmen mit dem Ziel, Jugendlichen eine Berufsausbildung zu ermöglichen. Der Anteil der ESF-Ausgaben an der gesamten Arbeitsmarktförderung in diesem Bereich belief sich im Jahr 2002 auf ca. 4 %. Mit Hilfe des ESF konnten nicht nur rein quantitativ „mehr“ Jugendliche gefördert werden. Vor allem die Erprobung neuer Ansätze der Vorbereitung dieser Gruppe von Jugendlichen auf eine berufliche Erstausbildung ist unter dem Aspekt des ESF-Beitrages hervorzuheben.
- Mit der ***Qualifizierung in geförderter Beschäftigung*** haben die Länder in erster Linie die nationale Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe des ESF ergänzen können, indem die Teilnehmenden an geförderten Beschäfti-

gungsmaßnahmen zusätzliche Qualifizierungsangebote erhielten. Ziel war es, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhöhen. Dabei stand insbesondere auch die Integration von Langzeitarbeitslosen und Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen am Arbeitsmarkt im Mittelpunkt (Maßnahmen 4 und 5). Der Anteil der ESF-Ausgaben an den Gesamtausgaben belief sich nach unseren Schätzungen im Jahr 2002 auf 3 %.

Tabelle KF-2

Ausgaben des ESF und der nationalen Arbeitsmarktpolitik in den Förderbereichen des Fokussierten Ansatzes

Instrumententyp	ESF-Ausgaben ^a	Ausgaben der BA		ESF-Anteil
		In Mill. €		
Weiterbildung von Arbeitslosen	425	7.310		6
Berufsvorbereitung	70	1.960		4
Qualifiz. in geförderter Beschäftig.	109	3.508		3
Existenzgründerförderung	41	1.130		4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der BA und des ESF-Monitoring. – ^aIn die hier ausgewiesenen ESF-Ausgaben wurden die instrumententypenspezifischen Ausgaben der Ziel-3-Länder sowie des ESF-BA-Programms und JuSoPro im Ziel-3- und Ziel-1-Fördergebiet einbezogen. In den ESF-Ausgaben im Instrumententyp „Weiterbildung von Arbeitslosen“ sind aus rechentechnischen Gründen auch Bagatellfälle (Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen für Arbeitslose) enthalten.

- Die durch den *ESF geförderten Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte* haben – abgesehen von kleineren Programmen – kein Pendant in der nationalen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Damit wird dieser Aspekt des lebenslangen Lernens ausschließlich durch den ESF besetzt. Unter dem Aspekt „Verbesserung der Arbeitsplatzproduktivität“ und „Investitionen in das Humankapital“ entspricht dieser Förderbereich sehr stark den Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und steht gleichzeitig in Einklang mit den Empfehlungen aus dem Kok-Bericht. Die Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte sowie ihre Rolle im Rahmen des Gesamtkontextes der Arbeitsmarktpolitik haben sich im Zuge der Reformen der letzten Jahre nicht gewandelt.
- Die *Existenzgründungsförderung im Rahmen des ESF* auf Bundes- und Länderebene ergänzt eine Fülle von Förderangeboten des Bundes, der Länder und der Kommunen. Diese sind zu einem großen Teil weniger Angebote im Rahmen der Arbeitsmarkt- als der Wirtschafts- und Mittelstandspolitik. Die Förderung von Existenzgründungen war nicht Teil der Empfehlungen des Kok-Berichts. Und in der Tat existiert bereits ein breites Förderangebot, in dem der ESF an einigen Stellen aber noch

eine sinnvolle Ergänzung bieten kann. Die ESF-Förderung setzte einen Schwerpunkt auf Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit, teilweise wurden aber auch mit einem breiteren Ansatz finanzielle Förderung und Beratungsangebote für verschiedene Gruppen von Existenzgründern bereitgestellt. Für die gesamte staatliche Existenzgründungsförderung gibt es keine verlässlichen Schätzungen. Bezogen auf die Existenzgründungsförderung des Bundes ergab sich für das Jahr 2002 ein Anteil der ESF-Förderung von 4 %. Durch die Hartz-Reformen hat (insbesondere durch den Existenzgründerzuschuss) die Bedeutung der Existenzgründerförderung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes gegenwärtig eine deutlich größere Bedeutung als in der Vergangenheit.

- Der ESF hat mit seiner *Definition von Querschnittszielen* ebenfalls einen nicht unerheblichen Beitrag zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie geleistet. Ohne Zweifel haben vor allem Aspekte der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern aber auch Gesichtspunkte der lokalen Entwicklung durch diese Zielsetzungen wichtige Impulse erfahren. Diese – vor allem qualitativen – Wirkungen der ESF-Interventionen lassen sich jedoch kaum in quantitativen Relationen ausdrücken. Zumindest würde der gewonnene Erfahrungsschatz im Bereich lokal (und kommunal) ausgerichteter Arbeitsmarktpolitik völlig unterschätzt werden, wenn er an dem 1 % der Mittel des Politikbereiches F festgemacht werden würde.
- Mit Hilfe der ESF-Förderung konnten in der Tat sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene in der Vergangenheit wichtige *innovative Förderinstrumente* entwickelt werden, die später in der einen oder anderen Form auch in die Regelförderung aufgenommen wurden. Da es sich bei „innovativen Förderinstrumenten“ an sich schon um einen qualitativen Aspekt handelt, erweist sich eine quantitative Abschätzung etwa der Bedeutung innovativer Fördermaßnahmen nicht als sinnvoll. Im nationalen Rahmen existieren etwa mit der freien Förderung auch Möglichkeiten, neue Förderansätze finanziell zu unterstützen. Dennoch hat die ESF-Förderung, so kann aus den Ergebnissen dieser Untersuchung geschlossen werden, im nationalen Kontext eine bedeutende Rolle als „Experimentierlabor“ für neue Ansätze der Arbeitsmarktpolitik.

D. Der Europäische Mehrwert der Förderung

Ein zentrales Ziel des vorliegenden Berichts ist es, auf Basis einer fokussierten Untersuchung ausgewählter Förderbereiche aufbauend auf den Nettoeffekten der Förderung fundierte Aussagen über den Europäischen Mehrwert der ESF-Förderung in Deutschland treffen zu können. Für den Mehrwert der Förderung ergeben sich folgende Befunde:

- Die **ESF-geförderte Vollzeitqualifizierung von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen** hat die Qualifizierung von Arbeitslosen im Rahmen der Regelförderung **sinnvoll und wirksam ergänzt**. Die positive Einschätzung resultiert insbesondere auch auf den ermittelten positiven Nettoeffekten der Förderung auf Länderebene. Die ESF-Teilnehmenden in den Bundesländern hatten im Anschluss an die Teilnahme eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden.
- Für die **Berufsorientierung und Berufsvorbereitung von Jugendlichen** im Rahmen der ESF-Länderförderung weisen die Ergebnisse der Vergleichsgruppenanalysen keine positiven Nettowirkungen aus, obwohl die Untersuchungen erhebliche Bruttowirkungen ergaben. Im Urteil der befragten Jugendlichen selbst waren diese Maßnahmen erfolgreich und zwar unter dem Gesichtspunkt der anschließenden Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung wie auch unter dem Aspekt der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit.
- Für die **Qualifizierung im Rahmen geförderter Beschäftigung** haben die Ergebnisse zu den Bruttowirkungen – wie auch andere Untersuchungen zuvor – **geringe Integrationsquoten in den ungeforderten Arbeitsmarkt** offen gelegt. Auf Grund der geringen Bruttowirkungen sind keine deutlichen Nettoeffekte zu erwarten. Dennoch kann vermutet werden, dass die Förderung bei den Teilnehmenden positive Wirkungen in Hinblick auf die langfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt gehabt haben.
- Für die **berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen** zeigen die Befunde aus der Vergleichsgruppenanalyse, dass in Bezug auf das Arbeitslosigkeitsrisiko der Geförderten tatsächlich **positive Nettowirkungen der Förderung existieren**. Gleichzeitig weisen sie aber auch darauf hin, dass die subjektiven Einschätzungen bezüglich eines sicherern und interessanteren Arbeitsplatzes stark mit Inhalt und Qualität der Maßnahme variieren. Zudem ergaben die Analysen aus der Halbzeitbewertung, dass die Zielgruppenerreichung (Frauen, Ältere und Geringqualifizierte) nicht zufrieden stellend war.
- Hinsichtlich der Wirksamkeit der **Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF** ergibt sich aus der Analyse der **Nettoeffekte auf Bundes- und Länderebene ein einheitliches Bild**. So wie die vorliegende Untersuchung keine signifikanten Effekte der Länderförderung auf die Beschäftigung und den Umsatz pro Beschäftigtem ermitteln konnte, wurden auch von der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm keine signifikanten Nettoeffekte des Coachings und der Existenzgründerseminare bezüglich der Überlebenswahrscheinlichkeit festgestellt.

- In Hinblick auf die *systemischen Wirkungen insbesondere des Querschnittsziels Gender Mainstreaming*, sowie der *innovativen Fördermaßnahmen* zeigt sich: Die ESF-Förderung hat in den genannten Förderaspekten in der deutschen Arbeitsmarktpolitik in qualitativer Hinsicht wichtige Impulse gesetzt.

Insgesamt *hat der ESF* – trotz des insgesamt eher geringen finanziellen Gewichts im Verhältnis zur nationalen Förderung – *im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wichtige Impulse zur Förderung der Humanressourcen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie geleistet*. Aus den Resultaten sind nicht unmittelbar Schlussfolgerungen für die Zukunft der Förderung abzuleiten. Dafür müssen insbesondere auch die durch die Arbeitsmarktreformen in Deutschland geänderten Rahmenbedingungen für die ESF-Förderung in den Blick genommen werden.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

A. Die zukünftige Rolle des ESF im deutschen Förderkontext

Aus unseren Untersuchungen schälen sich *drei Betätigungsfelder* heraus, in welchen der ESF künftig eine herausragende Rolle spielen kann und sollte:

- Die ESF-Förderung eignet sich dazu, die notwendige *„soziale Komponente“ der Arbeitsmarktpolitik* zu verkörpern, indem benachteiligte Personengruppen an dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse herangeführt werden.
- Der ESF ist insbesondere auch dazu geeignet, als Katalysator einer Durchsetzung von Maßnahmen zur *Anpassung* der Einzelnen *an die wissensbasierte Ökonomie* zu fungieren.
- Der ESF sollte *die Förderung des Unternehmergeistes und der unternehmerischen Initiative* wirksam unterstützen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden heute mit gutem Grund stärker an ihrem ökonomischen Erfolg im Sinne ihres Beitrags zur Erhöhung der volkswirtschaftlichen Beschäftigung und – allgemeiner – auch zur Wohlstandssteigerung gemessen. In der Vergangenheit wurde tatsächlich allzu häufig nicht nach konkret nachweisbaren Vermittlungserfolgen, geschweige denn nach Wirkungen im Sinne „harter“ Evaluationsergebnisse („Nettoeffekte“), gefragt. Die Bundesagentur für Arbeit hat hier ihren Kurs nach der öffentlichen Diskussion um den problematischen Ausweis von „Arbeitsvermittlungen“ vor einigen Jahren radikal verändert. Zugleich ist die Eva-

luationspraxis bei den Hartz-Reformen Ausdruck eines Umdenkens bei den politischen Entscheidungsträgern.

So sehr die Fragen nach Effektivität und Effizienz der präventiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik auch gerechtfertigt sind, so sollte man doch nicht übersehen, dass **Arbeitsmarktpolitik auch stets eine soziale Komponente** beinhaltet. Der ESF sollte in diesem Zusammenhang in Zukunft auch weiterhin komplementär und ergänzend zur nationalen Förderung seinen Schwerpunkt insbesondere auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes legen. Die kurzfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist in der Regel nicht ausreichend, um für diese Problemgruppen eine längerfristig stabile Beschäftigung zu sichern. Daher ist es auch weiterhin sinnvoll und notwendig, ergänzend zur Förderung im Rahmen von SGB II und SGB III zielgruppenbezogene Qualifizierungsmaßnahmen zu fördern.

Die ESF-Förderung ist prinzipiell dazu geeignet, eine wesentliche Rolle bei der **Förderung beruflicher Aus- und Weiterbildung** bzw. bei der **Humankapitalbildung** einzunehmen. Hierbei spielen natürlich wiederum die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen wie z.B. die gering Qualifizierten und Jugendliche mit schlechten Ausbildungschancen eine wichtige Rolle. Die Bedeutung der ESF-kofinanzierten Bildungsangebote ist aber keineswegs auf diese Segmente des Arbeitskräftepools beschränkt. So richten sich berufliche Weiterbildungsangebote für von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen potenziell an einen großen Kreis von Beschäftigten. Nicht zuletzt kann ESF-Förderung zur Erhöhung der Chancengleichheit von Frauen und Männern beitragen.

Schließlich ist ein weiteres Gebiet hervorzuheben, auf dem der ESF künftig besondere Akzente setzen kann: die **Förderung des Unternehmergeistes** und der unternehmerischen Initiative. Hierbei wären die bestehenden – zum Teil bereits recht umfangreichen – Angebote des Bundes und der Länder zur Existenzgründungsförderung durch solche originären Komponenten zu ergänzen, die zurzeit eher eine periphere Rolle spielen wie z.B. Gründer(Innen)coaching und Förderung von Gründer(Innen)netzwerken.

In der Gesamtschau ergibt sich aus diesen Überlegungen, dass der **ESF trotz einem veränderten arbeitsmarktpolitischen Umfeld eine erhebliche Bedeutung als originäre Ergänzung der nationalen Politik in Deutschland besitzt.**

B. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Vor dem Hintergrund unserer Untersuchungen ergeben sich folgende Empfehlungen für die zukünftige ESF-Förderung:

Empfehlungen zur gesamten Förderstrategie

- 1 Aus den Hartz-Reformen resultiert letztlich eine „Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss“, die die schnelle und wirksame Integration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zum Ziel hat. Diese Politik lässt aber in Hinblick auf soziale Zielsetzungen, die im Kontext einer Sozialen Marktwirtschaft unabdingbar Teil jeder Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sind, noch Fördermöglichkeiten offen, die nach dem gegenwärtigen Stand nur teilweise durch das SGB II abgedeckt werden. **Die ESF-geförderte Arbeitsmarktpolitik sollte sowohl auf Bundes als auch auf Länderebene durch die komplementäre Ergänzung der Arbeitsmarktförderung um zielgruppenbezogene Maßnahmen ein Signal hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Staates für eben diese Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik setzen.**
- 2 Auch in der kommenden Förderperiode **sollte ESF-Förderung sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene weiter betrieben werden.** In den vergangenen Jahren wurde allerdings aufgrund der prekären Haushaltsslage auf Bundes- und Länderebene die Kofinanzierung zunehmend schwieriger. Daraus ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Konstellationen für die Bundes- und Länderebene jeweils unterschiedliche Schlussfolgerungen. Auf **Bundesebene** sollte die **Finanzierungsgrundlage neu überdacht werden**, damit die Förderung auf dieser Ebene weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie leisten kann. Auf **Länderebene** führt kein Weg an einer weiterhin **engen, sogar zunehmend enger werdenden Verknüpfung mit der Bundesförderung** vorbei.

Für die **Bundesebene** ergeben sich aus unserer Sicht in Hinblick auf die Förderstrategie des ESF folgende Empfehlungen:

- 3 Wünschenswert wäre, wie schon zur Halbzeitbewertung durch die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm und die ESF-Dachevaluierung empfohlen wurde, ein **Sonderprogramm**, das auf einer **neuen Finanzgrundlage aus Steuermitteln des Bundes und Mitteln des ESF beruht**. Dieses Programm sollte eine spezifische Förderung benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt zum Ziel haben.
- 4 Die Aufteilung der ESF-Mittel auf Bundesebene auf verschiedene Ressorts hat sich bewährt und sollte auch in Zukunft weitergeführt werden. Dennoch sollte der Schwerpunkt der Förderung auch weiterhin im zukünftigen Arbeitsressort liegen. Falls es sich aufgrund der finanziellen Haushaltsslage als nicht möglich erweist, ein Programm auf einer eigenständigen Finanzgrundlage zu bilden, sollte überlegt werden, ob ein **ESF-Bundesprogramm**, das den Zielsetzungen des ESF entspricht,

sinnvoll *mit der SGB-II-Förderung verknüpft werden kann*. Ein solches Programm sollte sich hinsichtlich der Zielsetzung (Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit) klar von der Zielsetzung einer schnellen Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt abheben, die insbesondere der SGB III-Förderung zugrunde liegt.

- 5 Ein *ESF-Programm im Rahmen der SGB-III-Förderung* wäre aus unserer Sicht eine *prinzipiell mögliche Alternative*. Wie die Ergebnisse der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm allerdings zeigen, würde ein solches Programm durch die Verknüpfung mit der Individualförderung der BA mit Steuerungsproblemen zu kämpfen haben. Angesichts der knappen Finanzsituation des Bundes wäre dennoch zu überlegen, ob man sich nicht auch in der kommenden Förderperiode für ein ESF-Programm im Rahmen der SGB-III-Förderung entscheiden sollte. Dies stünde durchaus im Einklang mit den Intentionen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.
- 6 Ein *verstärktes Engagement des ESF* in arbeitsmarktnahen Bereichen wie *der Berufsbildung und der Sozialpolitik* ist aus unserer Sicht durchaus *sinnvoll und wünschenswert*. Dabei wäre in jedem Fall zu prüfen, ob entsprechende Förderprogramme den Zielsetzungen des ESF und der Europäischen Beschäftigungsstrategie entsprechen. Die Problematik der Kofinanzierung aus Steuermitteln bei einer insgesamt schwierigen Haushaltssituation würde dabei aber weiterhin bestehen bleiben.

Für die *Länderebene* ergeben sich aus der veränderten Gesamtkonstellation folgende Empfehlungen:

- 7 Die Bundesländer haben, wie unsere Untersuchungen zeigen, die ESF-Mittel genutzt, um unter den gegebenen sozioökonomischen Rahmenbedingungen jeweils eigene Akzente in der Arbeitsmarktförderung zu setzen. Dabei konnten durchaus unterschiedliche strategische Ansätze in der Förderung umgesetzt werden. Diese *Vielfalt der Länderförderung im Rahmen des ESF* hat sich als sinnvolle Ergänzung zur Arbeitsmarktförderung auf Bundesebene erwiesen, spiegelt die Vitalität des deutschen Föderalismus wider und *sollte erhalten bleiben*.
- 8 Eine *Ausweitung des Einsatzes eigener Ländermittel* im Rahmen des ESF *kann* für die nahe Zukunft angesichts knapper Landeshaushalte vor dem Hintergrund, dass die Arbeitsmarktförderung der Länder nicht wie beim Bund eine eigene gesetzliche Grundlage hat, *nicht erwartet werden*. Daher spielt die Kofinanzierungsfrage für die zukünftige Förderung eine wichtige Rolle.

- 9 Eine **Kofinanzierung mit Mitteln des SGB III** ist durch die Hartz-Reformen **schwieriger geworden**. Dennoch gibt es positive Beispiele die zeigen, dass die Kofinanzierung von Landesförderung durch SGB III-Mittel bei einem dezentralisierten Ansatz der Arbeitsmarktpolitik möglich ist. Deswegen ist zu prüfen, ob wirklich alle Möglichkeiten, sinnvoll und in Einklang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie die ESF-Förderung an SGB III-Förderung anzuknüpfen, schon ausgeschöpft worden sind.
- 10 Erste Erfahrungen im Anschluss an die Hartz-IV-Reform haben gezeigt, dass die ESF-Förderung der Länder an die Förderung **im Rahmen von SGB II** anknüpfen kann. Hier sollte auch weiter nach Möglichkeiten gesucht werden, um die **Förderung sinnvoll in qualitativer Hinsicht zu ergänzen**.
- 11 Genauso wie beim Bund sollte auch in der Länderförderung darüber nachgedacht werden, ob noch **sinnvolle Fördermöglichkeiten jenseits der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne** besehen. Andererseits sollte aber auch der Beitrag von Förderalternativen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie kritisch hinterfragt werden.

Empfehlungen zu Förderinstrumenten und -systemen

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung, aber auch anderer Untersuchungen in dem zu würdigenden Förderfeld – wie etwa in der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm – wurden **Vergleichsgruppenanalysen durchgeführt, die die zentrale Grundlage für die Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums bieten**. Im Einzelnen ergeben sich dabei Empfehlungen:

- 12 Die **ESF-geförderte Vollzeitqualifizierung von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen** hat sich als **sinnvolle und wirksame Ergänzung zur Qualifizierung im Rahmen der Regelförderung** erwiesen. Daher sollte die Förderung weiter geführt werden. In Anschluss an die Hartz-Reformen wurde die Qualifizierung an die neuen Rahmenbedingungen angepasst. Welche Wirkungen von der Qualifizierung in Ergänzung zur SGB II-Förderung ausgeht, konnte noch nicht untersucht werden und sollte Gegenstand der Evaluierungen im Rahmen der kommenden Förderperiode sein.
- 13 Die Maßnahmen zur **Berufsorientierung und Berufsvorbereitung von Jugendlichen** im Rahmen der ESF-Länderförderung stehen im Einklang mit den Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zur **Förderung Geringqualifizierter** und sollte daher weitergeführt werden.

- 14 Für die **Qualifizierung im Rahmen geförderter Beschäftigung** lassen sich aus den Untersuchungen Schlussfolgerungen ziehen, die auch von Relevanz für die Qualifizierung in der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen des SGB II sind: So sollte diese Förderung sehr stark auf Zielgruppen des Arbeitsmarktes mit multiplen Vermittlungshemmnissen konzentriert werden. Wichtig ist weiterhin eine Verknüpfung dieser Maßnahmen mit Qualifizierungs- und Betreuungselementen. Nicht zuletzt kommt es für die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden gerade in diesem Instrumententyp darauf an, wie es gelingt, sinnvolle Praxisbezüge herzustellen.
- 15 **Berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen** bilden, wie bereits zur Halbzeitbewertung festgestellt wurde, einen wichtigen Schwerpunkt der ESF-Förderung. Für die Zukunft sollte eine **gezieltere Fokussierung der Förderung auf Projekte erfolgen, die den inhaltlichen Zielsetzungen der ESF-Förderung entsprechen**, d. h. entweder die Qualifizierung von Frauen, die Höherqualifizierung von Un- und Angelernten oder von Projekten, die direkt (über die Vermittlung von Management- oder Organisationswissen) die Wettbewerbsfähigkeit von KMU stärken.
- 16 Hinsichtlich **Existenzgründerförderung** empfehlen wir eine **Konzentration der ESF-Förderung auf Bereiche, in denen keine starken Überschneidungen mit anderen Förderangeboten existieren**. Unter anderem bieten sich dabei Gründungsseminare und Coachings zur längerfristigen Stabilisierung von Gründungen an.
- 17 Um in Zukunft eine **innovative Arbeitsmarktförderung im Rahmen der ESF-Förderung** zu ermöglichen und voranzutreiben, sind prinzipiell zwei Optionen denkbar: So könnte **erstens** für Innovationen innerhalb des Gesamtprogramms eine eigenständige Priorität vorgesehen werden. Dieser Politikbereich wäre originär dafür vorzusehen, neue Problemlösungsansätze in den Bereichen der Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik zu erproben und die dabei erzielten Ergebnisse mainstreamingfähig zu machen. **Zweitens** wäre in den anderen Prioritäten deutlich das Ziel zu formulieren, dass Innovationen in der praktischen Durchführung aktiver Arbeitsmarktpolitik – also so genannte „Praxisinnovationen“ innerhalb der ESF-Regelförderung – auch weiterhin zu stimulieren sind. Um beim **Mainstreaming von Innovationen** auch in der Regelförderung einen weiteren Schritt voranzukommen, wären auch hier Instrumente vorzusehen, mit denen dies erfolgreich realisiert werden konnte (Einrichtung entsprechender thematischer Netzwerke oder auch die gezielte Durchführung von Mainstreamingforen).

Schlussfolgerungen zu den Durchführungs- Verwaltungs- und Begleitsystemen

Hinsichtlich der Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsysteme des ESF wurden beim Update der Halbzeitbewertung *nur einige Aspekte noch einmal vertieft untersucht*. Über die Ergebnisse der Halbzeitbewertung hinaus ergaben sich folgende Schlussfolgerungen:

- 18 Die *Kofinanzierung der beruflichen Weiterbildung mit privaten Mitteln* – ob der Unternehmen oder Beschäftigten – hilft dabei, eine effiziente Mittelverwendung sicherzustellen. Gleichzeitig stellt sie in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte sicher, dass berufs begleitende Qualifizierung im Rahmen des ESF in nennenswertem Maße gefördert wird. Die Mitteilung der Kommission vom 25.04.2003 („Vereinfachungsrichtlinie“, Punkt 1.1) eröffnete für die laufende Förderperiode die Möglichkeit privater ESF-Kofinanzierung. Die Evaluierung empfiehlt angesichts der zentralen Bedeutung der berufs begleitenden Qualifizierung im Rahmen des ESF, *weiterhin private Mittel als nationale Kofinanzierung anzuerkennen*.
- 19 Das *Monitoringsystem des ESF* hat in der aktuellen Förderperiode eine *deutlich höhere Qualität* erreicht. Vor allem die Einführung der Instrumententypologie und die damit erreichte Vergleichbarkeit der Interventionen ist unter dem Gesichtspunkt die Heterogenität der Arbeitsmarktförderung beim Bund und in den Ländern hervorzuheben. Aktuell liefert das ESF-Monitoring weit gehend valide Informationen nicht nur zum finanziellen sondern auch zum materiellen Verlauf der Interventionen. Unter dem Aspekt einer effizienten Steuerung des Programmverlaufs und einem dadurch zunehmend notwendiger werdenden Programmcontrolling wird sich der Stellenwert des Monitoring in der kommenden Förderperiode eher erweitern. Dabei zeigen die Erfahrungen vor allem im Umgang mit dem Stamblattverfahren, dass es *unter dem Gesichtspunkt der für ein effektives Programmcontrolling erforderlichen Informationen verschlankt werden sollte*. Wichtig ist dabei, dass seine *Einheitlichkeit im Erhebungsprozedere* (z.B. Erhebungszeitpunkte, -merkmale und Merkmalsausprägungen) *gewahrt bleibt*, damit seine Daten und Angaben jederzeit auf Ebene des Gesamtprogramms zu verlässlichen Informationen aggregiert werden können. Weiterhin sollten die *bisher getrennt ablaufenden Verfahren zur Erfassung des finanziellen und des materiellen Verlaufs zusammengeführt werden*, um die Qualität und Validität der Angaben zu erhöhen.