

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

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland

Förderperiode 2000–2006
OP des Bundes Ziel 1

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

OP des Bundes Ziel 1

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

OP des Bundes Ziel 1

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.....	v
C.	ESF-Förderung in den Politikbereichen	vi
III.	Ergebnisse der Wirkungsanalyse in den ausgewählten Förderbereichen	vii
A.	Ausgewählte Bereiche der Förderung	vii
B.	Wirkungen der Förderung.....	ix
1.	Vollzeitweiterbildung von Arbeitslosen	ix
2.	Weiterbildung in geförderter Beschäftigung.....	x
3.	Existenzgründerförderung.....	xi
4.	Veränderungen in Beschäftigungs- und Ausbildungssystemen.....	xii
C.	Unterstützung der nationalen Politik und Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie.....	xiv
D.	Der Europäische Mehrwert der Förderung.....	xvii
IV.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	xviii
A.	Die zukünftige Rolle ESF im deutschen Förderkontext.....	xviii
B.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	xx

I. Untersuchungsauftrag und Grundkonzept der Evaluierung

Die Ziel 1-Interventionen des ESF in Deutschland sind vor dem Hintergrund der spezifischen Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland zu bewerten. In den letzten 15 Jahren ist es nicht gelungen, die Wirtschaftssituation in den östlichen Bundesländern denen in den westlichen Bundesländern anzugleichen. Die ursprünglich erwarteten Wachstumsimpulse sind nicht in der zunächst erhofften Form eingetroffen. Das Ziel 1-Fördergebiet ist durch eine im Durchschnitt deutlich höhere Arbeitslosenquote und die Abwanderung vor allem junger und zum Teil hoch qualifizierter Arbeitnehmer gekennzeichnet. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Kok-Bericht der Besei-

tigung der regionalen Unterschiede zwischen Ost und West Priorität im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland eingeräumt hat.

Gleichzeitig steht der vorliegende Endbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP des Bundes Ziel 1 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 auf dem 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 Wachstumspotenziale beschäftigungspolitische Maßnahmen als einen Schwerpunkt europäischer Wirtschaftspolitik.

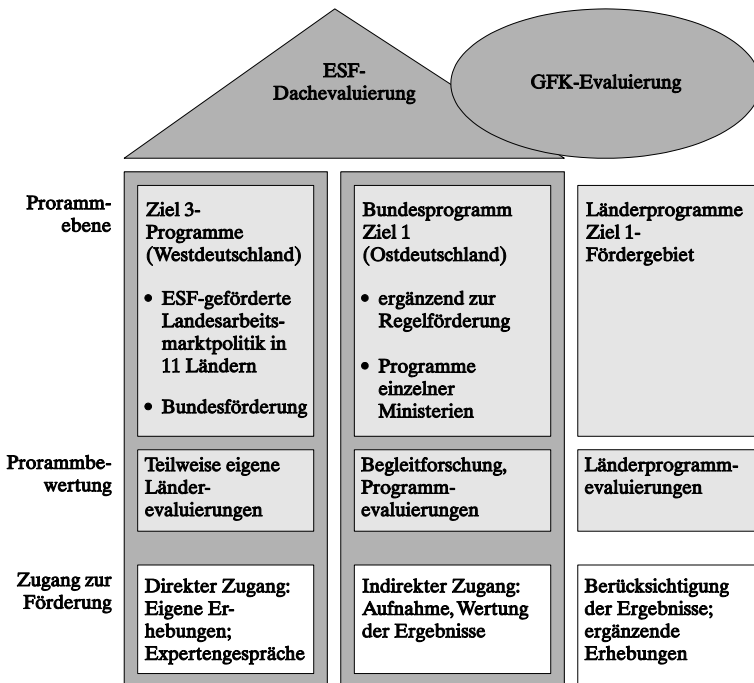
Auf nationaler Ebene haben die Hartz-Reformen das Koordinatensystem der Arbeitsmarktpolitik neu festgelegt. Die Neuorientierung hatte unmittelbar Auswirkungen auf die Ausgestaltung und Schwerpunkte der ESF-Förderung auf Bundes- und Länderebene. Dies war zwangsläufig der Fall, da auf beiden Ebenen die 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 Halbzeitbewertung einerseits in der Untersuchung des Impulses und Beitrags, den die nationale Arbeitsmarktpolitik durch den ESF erhält. Dabei sind unter anderem die beiden folgenden Fragen untersucht worden: Leistet der ESF einen eigenständigen und originären Beitrag zur Arbeitsmarktförderung in Deutschland? Wo liegen Schwerpunkte des ESF – hier der ESF-Förderung des Bundes – in den neuen Bundesländern in Abgrenzung zur nationalen Arbeitsmarktpolitik insgesamt?

Andererseits liegt der Fokus der Analyse auf der Wirksamkeit der Förderung. Insbesondere wurde 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.

Schaubild KF.1

ESF-Dachevaluierung: Förderfeld



Das Untersuchungsfeld des Gesamtauftrags umfasst die ESF-Interventionen des Bundes im Rahmen seines OP Ziel 1 sowie die Förderung durch den Bund und die Länder im Rahmen des *Einheitlichen Programmplanungsdokuments Ziel 3* (EPPD Ziel 3). 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. Daher ergeben sich auch Überschneidungen mit der Evaluierung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK-Evaluierung) als Dachevaluierung für die Struktur- fondsförderung der Ziel 1-Interventionen insgesamt (*Schaubild KF.1*).

Die vorliegende Kurzfassung fasst die Ergebnisse der Evaluation des OP des Bundes Ziel 1 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 zusammenfassende Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

II. Ergebnisse auf Programmebene

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

Stellt man die in der Halbzeitbewertung unterbreiteten Empfehlungen in den Kontext der weiteren Umsetzung der Bundesförderung im Ziel 1-Gebiet und beantwortet die Frage, ob die erwünschten Ergebnisse erzielt wurden, so zeigt sich zusammenfassend folgendes Bild:

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 vor dem Hintergrund des angespannten Ausbildungsstellenmarktes in Ostdeutschland empfohlene stärkere Ausrichtung des Programms auf die Förderung Jugendlicher wurde umgesetzt. Die Frage nach einer geeigneten Finanzgrundlage für die Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms konnte noch nicht befriedigend gelöst werden.

Hinsichtlich der *Förderinstrumente* wurden in der Halbzeitbewertung verschiedene Vorschläge unterbreitet. So wurde angesichts bestehender Langzeitarbeitslosigkeit eine spezifische Förderung dieser Personengruppe angeregt. Die Einrichtung des Programms SPALAR ist ein Ausdruck für die Aufwertung und bewirkte eine deutliche Ausweitung der Förderung im Politikbereich B. Den Empfehlungen der Halbzeitbewertung wurde auch dahingehend gefolgt, dass die Förderung lebenslangen Lernens verstärkt wurde.

Bei den *Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen* wurden insbesondere bei der Weiterentwicklung des Monitoring-Systems Fortschritte in der von der Evaluierung empfohlenen Richtung erzielt. Möglichkeiten und Grenzen einer Vereinfachung des Monitoring wurden umfassend diskutiert. Es bestehen aber nach wie vor Optimierungsmöglichkeiten, die in Vorbereitung der neuen Förderperiode genutzt werden sollten.

B. Ergebnisse der Untersuchung der Bundes- und Länderförderung

Ein weiteres Ziel der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bestand darin, das finanzielle Gewicht des ESF im Verhältnis zu den jeweiligen nationalen Politiken zu ermitteln. Um die Wirkungen der ESF-Förderung des Bundes – hier nach dem OP des Bundes Ziel 1 – in das Spektrum der Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern insgesamt einordnen zu können, wurden die für aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel der BA, des Bundes und der Länder in den neuen Bundesländern einer vergleichenden Analyse unterzogen.¹

Fasst man im Ergebnis der Untersuchungen der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Ziel 1-Gebiet zusammen, so werden von Bund und Ländern in diesem Politikfeld etwas über 10 Mrd. € pro Jahr verausgabt. Davon entfallen auf die BA und den Bund (einschließlich seiner verschiedenen Sonderprogramme) etwa 9 Mrd. €. Die neuen Bundesländer wiederum haben im Untersuchungszeitraum jahresdurchschnittlich etwa 1,3 Mill. € an Landesmitteln für Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt. Dieses gegenüber den alten Bundesländern deutlich höhere Engagement der neuen Länder – gemessen am Anteil der vom Bund verausgabten Arbeitsförderung – in diesem Politikfeld erklärt sich in erster Linie durch die in Ostdeutschland bestehenden Arbeitsmarktprobleme. Gleichwohl erweist sich der Bund (mit den von der BA sowie im Rahmen seiner Bundesprogramme bereitgestellten Mitteln) trotz dieses deutlich höheren Engagements der neuen Bundesländer als der entscheidende Akteur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland.

Stellt man in diesen Kontext die Relation zwischen den im Rahmen des OP des Bundes und den von den neuen Ländern im Rahmen ihrer Länder-OP's im Ziel 1-Gebiet verausgabten ESF-Mittel, so bestätigt sich der auch im Ziel 3-Gebiet beobachtete Befund: Der Stellenwert der ESF-Interventionen stellt sich ganz unterschiedlich dar, wenn man sie in Bezug zu den Arbeits-

¹ Da die ESF-Interventionen der neuen Bundesländer nicht Gegenstand dieser Evaluierung sind, wurden auch die Länderhaushalte nicht im Detail analysiert. Daher wurde auf Ergebnisse einer Studie zurückgegriffen, in der 2003 die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern untersucht wurden.

marktinterventionen in Ostdeutschland insgesamt oder in Relation zu den von den Ländern aufgewendeten Landesmitteln stellt. Legt man als Maßstab die etwa 10 Mrd. € zu Grunde, die sich aus Bundes- und Landesmitteln für aktive Arbeitsmarktförderung insgesamt ergeben, so kommt dem ESF rein rechnerisch ein Anteil von ca. 3 % zu.

Durch das erhebliche Gewicht der Arbeitsmarktpolitik des Bundes verändert sich der Anteil des ESF kaum – unabhängig davon, ob man die ESF-Mittel des Bundes und der Länder zusammen oder gesondert betrachtet. Aus Perspektive der neuen Länder kommt dem ESF jedoch schon quantitativ ein völlig anderes Gewicht zu. Betrachtet man die ESF-Mittel der Länder, so haben sie bereits einen Anteil an den Landesmitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik von etwa zwei Dritteln.

C. ESF-Förderung in den Politikbereichen

Die Darstellung von *Ressourceneinsatz und Umsetzung auf Ebene des Gesamtprogramms* ermöglicht es, sich ein Bild über das Ausmaß und die Struktur der realisierten ESF-Förderung in den ersten fünf Jahren der laufenden Förderperiode im OP des Bundes im Ziel 1-Gebiet auf der Politikbereichs- und Maßnahmeebene zu machen. 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 Teilnehmenden an der ESF-Förderung, zielgruppenspezifische Verteilung der Maßnahmeteilnehmenden und verausgabten ESF-Mittel).

Hinsichtlich dieser Indikatoren kann zusammenfassend festgehalten werden: Mit 1,3 Mrd. Euro an ESF-Mittel und einer Gesamtfördersumme von 2,1 Mrd. Euro wurden einschließlich Bagatellfällen 500 Tsd. ESF-Teilnehmende neben der Individualförderung – etwa im Rahmen des ESF-BA-Programms – in jährlich mehr als 3.000 neu bewilligten Projekten gefördert. Die mit Abstand größte Bedeutung hatte der Politikbereich A mit einem Anteil von 44 % aller ESF-Teilnehmenden und rund der Hälfte der ESF-Mittel. Ein Fünftel der ESF-Mittel entfiel auf den Politikbereich E und 17 % dieser Mittel wurden im Politikbereich B verausgabt. Die entsprechenden Anteile bezüglich der Teilnehmenden liegen geringfügig darunter. Der Politikbereich D war mit einem Anteil von 11 % an den Teilnehmenden und 6 % an den verausgabten ESF-Mitteln vertreten. Auf den Politikbereich C vereinigten sich in den ersten fünf Förderjahren 7 % der Teilnehmenden und 6 % der ESF-Mittel.

In Relation zu den entsprechenden Anteilen an den Arbeitslosen im Ziel 1-Gebiet waren Jugendliche bei der ESF-Förderung mit einem Anteil von sechs Zehnteln überrepräsentiert (Anteil an Arbeitslosen ca. ein Zehntel) und Langzeitarbeitslose unterrepräsentiert. Ihr Anteil an den Arbeitslosen ist etwa dreimal so hoch wie der an den ESF-Teilnehmenden. Der Frauenanteil bei der ESF-Förderung entsprach dagegen in etwa ihrem Anteil an den Arbeitslosen.²

III. Ergebnisse der Wirkungsanalyse in den ausgewählten Förderbereichen

A. Ausgewählte Bereiche der Förderung

Für die *vertiefte Wirkungsanalyse („focused approach“)* hatte die Evaluierung die spezifischen Bedingungen der Ziel 1-Interventionen im Rahmen des OP des Bundes zu berücksichtigen. Im Rahmen des fokussierten Ansatzes wurde die Wirkungsanalyse auf Ergebnisse des ESF-BA-Programms und auf ausgewählte Programme der Bundesministerien konzentriert. Um das gesamte Förderfeld in den Blick zu bekommen, sind darüber hinaus Ergebnisse eigener Teilnehmerbefragungen für zwei ausgewählte Instrumente der Länderförderung (die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen und die Existenzgründungsförderung) einbezogen worden. Im Rahmen des fokussierten Ansatzes wurden im Einzelnen folgende Förderinstrumente und -programme vertieft untersucht:

- **Vollzeitweiterbildung für Arbeitslose.** Die Vollzeitweiterbildung von Arbeitslosen wurde **im OP des Bundes Ziel 1** insbesondere im Rahmen des **ESF-BA-Programms** gefördert. Darüber hinaus wurde, um das gesamte ESF-Förderfeld in den Blick zu bekommen, auch eine Untersuchung der Wirksamkeit von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der **Länderförderung** (Vollzeitweiterbildung von Arbeitslosen in Sachsen) durchgeführt. Das ESF-BA-Programm ergänzt die Regelförderung beruflicher Weiterbildung. Im Rahmen der programmbegleitenden Evaluierung des ESF-BA-Programms laufen bereits Vergleichsgruppenanalysen für die ESF-Ergänzung zur Regelförderung. Erste Ergebnisse liegen bereits vor, jedoch ohne Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland. Daher wird an dieser Stelle auf die entsprechenden Abschnitte im Ziel 3-Bericht verwiesen. Bezüglich der Maßnahmen der Länder wurde im Rahmen der vorliegenden Aktualisierung der Halbzeitbewertung im

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.

Ziel 1-Gebiet keine eigene Vergleichsgruppenbefragung durchgeführt. Die Untersuchungen zur Weiterbildung von Arbeitslosen im Rahmen der Länderförderung in Sachsen aus dem Jahr 2003 sind jedoch fortgeführt und verfeinert worden. Die zentralen Ergebnisse werden hier zusammengefasst.

- **Weiterbildung in geförderter Beschäftigung.** Das *Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“* (als AfL oder auch SPALAR bezeichnet) finanzierte die Weiterbildung von Teilnehmern in öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen. Das Sonderprogramm gehört neben dem ESF-BA-Programm, dem Jugendsofortprogramm, XENOS und LOS zu den großen von der Bundesebene verantworteten Förderprogrammen im Rahmen der Umsetzung des OP des Bundes im Ziel 1.
- **Existenzgründerförderung.** Existenzgründungen wurden im Rahmen des ESF in der Förderperiode 2000 bis 2006 *sowohl durch das OP des Bundes (im Rahmen des ESF-BA-Programms) als auch durch die Länder unterstützt*. Um das gesamte Förderfeld im Blick zu haben wurde daher – wie auch bei der Vollzeitweiterbildung von Arbeitslosen – sowohl die Förderung auf der Bundes- als auch der Länderebene untersucht. Zu den Effekten der Bundesförderung wurde auf vorläufige Ergebnisse der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm zurückgegriffen. Für die Untersuchung der Fördereffekte der Länderförderung wurden insbesondere längerfristige Effekte der Förderung in den Blick genommen.
- **Veränderungen in Beschäftigungs- und Ausbildungssystemen.** Ebenfalls wurde die Förderung von Systemen beruflicher Aus- und Weiterbildung am Beispiel des BMBF-Programms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ vertiefend untersucht. Das Förderprogramm *„Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“* ist eines von mehreren Programmen des BMBF, die im Zeitraum 2000-2004 im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 aus dem ESF kofinanziert wurden. Hinsichtlich des für den Zeitraum 2000 bis 2006 geplanten finanziellen Förderumfanges hat es gemeinsam mit dem Programm „Lernkultur-Kompetenzentwicklung“ das stärkste Gewicht unter den vom ESF mitfinanzierten Programmen des BMBF.

B. Wirkungen der Förderung

1. Vollzeitweiterbildung von Arbeitslosen

Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms

Im Rahmen des ESF-BA-Programms können mit Hilfe des ESF Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen durch Module beruflicher Weiterbildung sowie durch die Teilnahme an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Eingliederungsaussichten (Trainingsmaßnahmen) gefördert werden. Im Rahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung unterstützt das ESF-BA-Programm Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende auf zwei Arten: Personen, die an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen und keinen Anspruch auf SGB III-Unterhaltsgeld besitzen, kann ein solches aus dem ESF gewährt werden. In Verbindung mit einer FbW-Maßnahme konnte bis 2003 außerdem die Teilnahme an zusätzlichen Modulen gefördert werden (Vermittlung von Sprachkenntnissen, Auslandspraktika, berufsbezogene oder allgemein bildende Inhalte).

Die Untersuchungen der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm haben offengelegt, dass bei FbW- und Trainingsmaßnahmen der Anteil der anschließend sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vom ersten bis zum sechsten Monat nach Ende der Maßnahme spürbar steigt. Umgekehrt nehmen die Anteile der arbeitslos und arbeitssuchend gemeldeten Teilnehmenden vom ersten bis zum sechsten Monat nach Maßnahmeende deutlich ab. Über den Status dieser Personen können allerdings keine eindeutigen Aussagen getroffen werden, weil fehlende Sozialversicherungsnummern in den Daten den Nachweis der Beschäftigung nicht möglich machen. Daher sind die von der Begleitforschung des IAB ermittelten Werte für die Anteile an Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung als Untergrenzen anzusehen.

Insgesamt bleibt in Hinblick auf die Bruttoeffekte festzuhalten: Der Anteil der Personen, die nach Austritt aus der Maßnahme arbeitslos gemeldet waren, verringert sich bei Betrachtung der Stichtage einen bzw. sechs Monate nach der Maßnahme deutlich. Eindeutige Aussagen bezüglich der Wirkungen der ESF-Förderung bleiben der Ermittlung von Nettoeffekten vorbehalten, wobei die Auswertungsarbeiten hier noch andauern.

Weiterbildung von Arbeitslosen im Rahmen der Ziel 1-Förderung der neuen Länder

Zur Ermittlung von Nettoeffekten bei Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose wurde im Rahmen des fokussierten Ansatzes der vorliegenden Evaluation im Ziel 1-Gebiet keine eigene Vergleichgruppenbefragung

durchgeführt. Allerdings wurden die Ergebnisse der Befragung in Sachsen, die im Rahmen der Halbzeitbewertung durchgeführt worden war, vertiefend fortgeführt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Teilnahme an einer ESF-Maßnahme die Wahrscheinlichkeit von Arbeitssuchenden, eine Beschäftigung zu finden, signifikant erhöht hat. Differenziert man nach bestimmten Zielgruppen variiert der Maßnahmeeffekt deutlich. Der höchste Effekt war bei Berufsrückkehrern zu beobachten, für Personen mit Migrationshintergrund und Jüngeren konnten in dieser Analyse keine signifikanten Teilnahmeeffekte festgestellt werden.

2. Weiterbildung in geförderter Beschäftigung

Das Sonderprogramm SPALAR umfasste mehrere Förderbereiche und damit verbundene Förderziele, die nicht zuletzt im Vorgriff auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeit Suchende (SGB II) konzipiert wurden. Damit ermöglichte SPALAR erstmals auch die Förderung von Arbeitslosenhilfebeziehenden in derartigen, von den Kommunen bzw. Sozialämtern nach dem BSHG einzurichtenden und zu verantwortenden Beschäftigungsmaßnahmen.

Wie Stichproben bei einzelnen Trägern der aus dem Sonderprogramm SPALAR unterstützten Beschäftigungsmaßnahmen zeigten, waren die längerfristigen Brutto-Integrationserfolge von Träger zu Träger sehr unterschiedlich. In den alten Bundesländern reichten sie von weniger als 5 % Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sechs Monate nach Maßnahmeende bis zu mehr als 20 %. Seitens der Beschäftigungsträger wurde in diesem Kontext darauf verwiesen, dass die mögliche Höchstdauer von sechs Monaten für die einbezogene Klientel mit häufig multiplen Vermittlungshemmnissen in der Regel zu kurz ist, um diese Hemmnisse so abzubauen, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne weiteres möglich sei.

Bezüglich der mittelbaren Programmziele war zu konstatieren, dass durch die Einstellung von *Fallmanagern* tatsächlich in vielen Kommunen erste Erfahrungen mit diesem Unterstützungsansatz für Arbeit Suchende und Arbeitslose gemacht werden konnten, die somit in die Umsetzung des SGB II ab Januar 2005 einfließen konnten. Insofern ist es zumindest in den an der Programmumsetzung beteiligten Kommunen bzw. Sozialämtern gelungen, mit der frühzeitigen Einführung des Fallmanagements wichtige Erfahrungen für deren breite Implementation im Rahmen des SGB II zu sammeln und letztgenannten Prozess damit friktionsfreier zu gestalten. Hingegen gelang die *Stabilisierung von kommunalen Netzwerken* und Strukturen

zur Beschäftigungsförderung mit dem Sonderprogramm SPALAR aufgrund dominanter programmexterner Einflussfaktoren nur äußerst bedingt.

3. Existenzgründerförderung

Existenzgründungsförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms

Die Existenzgründungsförderung des Bundes mit Überbrückungsgeld und seit 2003 mit dem Existenzgründungszuschuss wurde mittels des ESF-BA-Programms durch Gründungscoachings und Existenzgründungsseminare (bis 2003) ergänzt. Die Ermittlung von Nettoeffekten durch die Begleitforschung des IAB konzentriert sich auf die Kombinationen von Seminar und/oder Coaching mit Überbrückungsgeld. Die Kopplung mit dem Existenzgründerzuschuss wird ausgeklammert, da aufgrund der Einführung im Jahr 2003 nur kurze Beobachtungszeiträume vorliegen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ergänzung des Überbrückungsgelds durch ein Existenzgründungsseminar und/oder Coaching keine signifikanten Effekte bezüglich der Überlebenswahrscheinlichkeiten hervorbringt als keine Ergänzung. Die Ergebnisse müssen allerdings noch als vorläufig betrachtet werden.

Existenzgründungsförderung im Rahmen der Ziel 1-Förderung der Länder

Für die Ermittlung der Wirksamkeit der Förderung sind insbesondere zwei Aspekte von Bedeutung. Zum einen ist bei der Evaluation von Gründungsvorhaben insbesondere die Nachhaltigkeit des Gründungserfolgs von Interesse. Um diese untersuchen zu können, wurden die ESF-geförderten Existenzgründer der Jahre 2000 bis 2002 (zum Teil dieselben wie in der ersten Befragung des Jahres 2003) befragt. Die Vergleichsgruppenuntersuchung erstreckte sich im Ziel 1-Gebiet auf ESF-geförderte Existenzgründungsprogramme der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Insgesamt konnten im Rahmen der Untersuchung keine signifikanten Ergebnisse identifiziert werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich insbesondere Existenzgründerseminare und Coachingmaßnahmen (auch aufgrund des durchschnittlich geringen Umfangs der Förderung) wohl eher auf die Stabilität der Gründung als den späteren Umsatz, die Beschäftigung oder das Beschäftigungswachstum auswirken. Bei der Variable „Überlebensquote“ ist anzunehmen, dass sich die insignifikanten Effekte allein schon durch die zu geringe Zahl von nicht erfolgreichen Gründern im Befragungsrücklauf sowohl der Teilnehmenden als auch der Vergleichsgruppe, also aus statistischen Gründen, erklären lassen. Eine gesicherte Aussage zur Wirkung der Maßnahmen auf die Stabilität der Gründung ist daher leider, wie sich gezeigt hat, auf Basis der vorliegenden Daten nicht möglich.

4. Veränderungen in Beschäftigungs- und Ausbildungssystemen

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ verfolgt das Ziel, durch die Unterstützung des Auf- und Ausbaus von bildungsbereichs- und trägerübergreifenden Netzwerken die Zusammenarbeit regionaler Schlüsselakteure im Bildungsbereich (z.B. Bildungsdienstleister, allgemein- und berufsbildende Schulen, Volkshochschulen, Kammern, Betriebe, Sozialpartner, Jugendämter, Arbeitsämter, soziokulturelle Einrichtungen, Agenda 21-Projekte) zu fördern, um damit innovative Vorhaben im Bereich des lebensbegleitenden Lernens zu entwickeln, zu erproben und auf Dauer zu etablieren.

Dem experimentell und modellhaft angelegten Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ wird durch die befragten Programmverantwortlichen ein quantitativ wie qualitativ weitgehend planmäßiger Umsetzungsstand bescheinigt. Die ausgewerteten Dokumente bestätigen diese Einschätzung. Aus Sicht der Evaluatoren des OP des Bundes Ziel 1 können folgende Einschätzungen bezüglich der konkreten Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ getroffen werden:

- Das Instrument des Lenkungsausschusses wird als sehr hilfreich bewertet. Sowohl die Programmsteuerung im Allgemeinen als auch die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren auf Bundes- und Landesebene im Besonderen wird damit auf eine verlässliche und effiziente Basis gestellt.
- Die in den Lernenden Regionen gesammelten Erfahrungen belegen, dass im Förderverlauf die Zusammenarbeit der Schlüsselakteure unterschiedlicher Bildungsbereiche besser geworden ist. Dies betrifft insbesondere die Anbieter von Bildungsdienstleistungen, während bezüglich der Einbindung von Bildungsnachfragern in die Netzwerke noch Entwicklungspotenziale bestehen.
- Wie seitens der Programmkonzeption vorgesehen, finden im Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ Ergebnisse anderer BMBF-Programme Anwendung bzw. wird deren breite Anwendung – deren Mainstreamingfähigkeit – erprobt. So wird u.a. das im Rahmen eines Verbundprojektes des BLK-Modellprogramms „Lebenslanges Lernen“ erfolgreich vom ArtSet-Institut entwickelte Verfahren „Lernorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ (LQW) auf einer breiteren Grundlage auf seine Praxistauglichkeit hin geprüft.

- Der vom Programm ursprünglich intendierte Zielgruppenfokus auf so genannte bildungsferne Personen ist, nach den Gutachtern vorliegenden Befunden, nicht vollständig so wie geplant zum Tragen gekommen. Vielmehr kristallisierte sich in den Entwicklungsprozessen eine stärkere Orientierung auf Personen heraus, die sich an den Schwellen zwischen verschiedenen Bildungsbereichen befinden (Schule-Ausbildung, Ausbildung-Beruf). Dies ist unter dem Gesichtspunkt des ohnehin zu verzeichnenden Rückgangs zielgruppenspezifischer Interventionen der Arbeitsmarktpolitik zu bedauern, entspricht jedoch offenbar treffender dem grundsätzlichen Programmkonzept der bildungsbereichsübergreifenden Vernetzung und zudem den „bottom-up“ entstandenen Intentionen und Zielen der Lernenden Regionen selbst.

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ stellt mit seinem Ansatz der bildungsbereichs- und trägerübergreifenden Vernetzung von Bildungsanbietern und Bildungsnachfragern in ihrem konkreten regionalen bzw. lokalen Kontext eine stringente Ergänzung zu anderen Programmen dar: Zu nennen sind exemplarisch das BLK-Modellprogramm „Lebenslanges Lernen“ (mit seiner thematischen Fokussierung auf Bereiche, wie Fortbildung der Fortbilder, Stärkung des Selbstlernalers, Berufliches Bildungsumfeld u.a.m.) und das Förderprogramm „InnoRegio“ (mit seinem expliziten Ansatz der Generierung wirtschaftlich verwertbarer Innovationen). Vor diesem Hintergrund wird die Weiterverfolgung der mit dem demnächst auslaufenden Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ verfolgten Ziele empfohlen.

Um dem selbst gestellten Anspruch als Kernstück des BMBF-Aktionsprogrammes „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ gerecht zu werden, wäre – zumal angesichts des aktuellen förderpolitischen Umfeldes – ein Festhalten an der konzeptionell geplanten Fokussierung der Lernenden Regionen auf bildungsferne Personen wünschenswert. Inwieweit dies mit der gewollten Autonomie der bottom-up entstandenen und regional bzw. lokal verankerten Netzwerke vereinbar ist, kann im Rahmen der vorliegenden Evaluation des OP des Bundes Ziel 1 nicht beantwortet werden. Sollte eine solche Vereinbarkeit nicht gegeben sein, dürfte es wenig Erfolg versprechend sein, das Förderprogramm bzw. künftig gegebenenfalls ähnlich konzipierte Förderangebote in Richtung der stärkeren Einbeziehung von bildungsfernen Personen steuern zu wollen. Für diesen Fall wird jedoch empfohlen, gerade dieser im Bildungssystem und damit in Konsequenz auch im Beschäftigungssystem benachteiligten Personengruppe (neue) Förderoptionen zu eröffnen.

C. Unterstützung der nationalen Politik und Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung war die Frage zu beantworten, wie der ESF die nationalen Politiken in ihren jeweiligen Bereichen ergänzt. Der Beitrag des ESF war für die untersuchten Förderbereiche zu beurteilen. Dabei ging es insbesondere um den Beitrag zur Beschäftigungsstrategie und zum Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan (jeweils zum Zeitpunkt der Programmierung und heute).

Letztlich sind alle im Rahmen dieser Evaluierung vertieft untersuchten Förderbereiche mehr oder weniger stark mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verbunden. Lediglich in einzelnen Bereichen, etwa der Existenzgründungsförderung, die gleichzeitig als Teil einer Wirtschafts- und Mittelstandspolitik verstanden werden kann, ergeben sich auch Anknüpfungspunkte zu anderen Politikfeldern.

Die Nationalen Aktionspläne, in deren Kontext der Beitrag des ESF – hier die Ziel 1-Interventionen des Bundes – 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 eine **konsensorientierte Politik im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit** geprägt (NAP 1999: 4). Im Laufe der letzten Jahre wurde eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen, die **aktiven Maßnahmen Vorrang vor passiven Lohnersatzleistungen** gab. Zielgruppen mit spezifischen Hemmnissen bei ihrer Integration in ungeforderte Beschäftigung (z.B. junge Menschen, Geringqualifizierte oder auch 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.

Die Ergebnisse dieses Reformprozesses finden ihren Niederschlag u.a. auch im Nationalen Aktionsplan für das Jahr 2004. Er steht ganz im Zeichen der Umsetzung der Agenda 2010 und der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Mit dieser 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 in den neuen förderpolitischen Kontexten zu treffen. Gleichwohl kann die Evaluierung hier schon erste Hinweise für eine mögliche bzw. wünschenswerte zukünftige Rolle des ESF geben.

Neben dem nationalen Kontext ist der Beitrag der 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.

Bei der Beurteilung des Beitrags der Ziel 1-Förderung nach dem OP des Bundes zur Europäischen Beschäftigungsstrategie ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Bewertung dieser Interventionen keine eigenständigen Befragungen der an diesen Einzelprogrammen teilnehmenden Personen durchgeführt wurden. Eigene Teilnehmerbefragungen im Ziel 1-Gebiet wurden zu Förderinstrumenten realisiert, die im Rahmen von Länder-OP's zum Einsatz kamen. Beim ESF-BA-Programm wie auch bei den Programmen der Bundesministerien wurde auf Ergebnisse der jeweiligen Programmevaluierungen zurückgegriffen. Dieser unterschiedliche methodische Zugang hat natürlich auch Konsequenzen für die Darstellung des Beitrages der Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 zur Europäischen Beschäftigungsstrategie. Vor diesem Hintergrund wird hier auch auf eine quantifizierte Betrachtung verzichtet.

Gleichwohl lassen sich in den von uns ausgewerteten Evaluierungen zu den ausgewählten Einzelprogrammen im Rahmen des Bundes-OP durchaus Hinweise finden, aus denen der spezifische Beitrag dieser ESF-mitfinanzierten Programme zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie sichtbar wird:

- Mit Hilfe der im Rahmen des ESF-BA-Programms umgesetzten Förderinstrumente konnten Förderlücken geschlossen werden, die in der Programmierungsphase dieser Interventionen in der nationalen Arbeitsförderung in Deutschland – also auch im Ziel 1-Fördergebiet identifiziert wurden. Zu verweisen ist hier u.a. auf die ergänzenden Hilfen des ESF-BA-Programms zur Existenzgründungsförderung (Coaching) sowie auf die Ergänzungsmodule im Rahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung.
- Bei den im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung untersuchten Förderprogrammen der beteiligten Bundesministerien konnten ebenfalls differenzierte Beiträge zur europäischen Beschäftigungsstrategie identifiziert werden. *Verallgemeinernd* lässt sich an dieser Stelle *einschätzen*, dass der Bund mit den Möglichkeiten des ESF in einer Vielzahl von Interventionsbereichen neue Wege der Arbeitsmarktpolitik erproben konnte. Mit Hilfe dieser Modellprojekte konnte herausge-

funden werden, ob sich bestimmte Neuerungen für eine Regelförderung eignen oder nicht. Eine besondere Rolle spielte auch bei den Bundesprogrammen das Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Aber auch der Umsetzung einer Strategie des lebenslangen Lernens waren mehrere Bundesprogramme wie explizit im BLK-Modellprogramm „Lebenslanges Lernen“ aber beispielsweise auch im BMBF-Programm „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“ oder im Programm „Lernende Regionen“ verpflichtet.

- Bei den im Rahmen des OP des Bundes durchgeführten **berufsorientierenden und berufsvorbereitenden Maßnahmen für Jugendliche** wurden neue Wege der Integration Jugendlicher in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem beschritten. Durch die – im Rahmen des BQF-Programms ebenso wie im FSTJ – erprobten inhaltlichen und organisatorischen Neuerungen der Berufsorientierung Jugendlicher konnte ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung der sozialen Eingliederung geleistet werden; und dies mit nachhaltiger Wirkung, sind doch wesentliche Änderungen in die Organisationsstruktur berufsorientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen in Deutschland insgesamt eingeflossen. Die Untersuchung ausgewählter Maßnahmen dieses Förderinstruments in Thüringen wiederum hat gezeigt, dass die ESF-Interventionen die von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Maßnahmen sinnvoll ergänzen und so das Ziel, Jugendlichen eine Berufsausbildung zu ermöglichen, in beachtlichem Maße erreicht worden ist.
- Die **Existenzgründungsförderung im Rahmen des ESF** – auf Bundes- wie auf 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.

- Mit der Definition von **Querschnittszielen** hat der ESF 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 ebenfalls kaum in quantitativen Relationen ausdrücken. Zumindest würde der gewonnene Erfahrungsschatz im Bereich lokal (und kommunal) ausgerichteter Arbeitsmarktpolitik unterschätzt werden, wenn er an dem 1 % der Mittel des Politikbereiches F festgemacht werden würde.
- Mit Hilfe der ESF-Förderung sind in der Vergangenheit gerade auf Ebene der Ziel 1-Interventionen des Bundes wichtige **innovative Förderinstrumente** entwickelt worden. Hervorzuheben sind an dieser Stelle u.a. jene ESF-geförderten Programme der Bundesministerien wie beispielsweise das FSTJ aber auch das BQF-Programm, in denen wesentliche Aspekte der inhaltlichen und organisatorischen Neugestaltung des Systems berufsorientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen in Deutschland erprobt worden sind. Aus diesen Programmen sind wesentliche Impulse für die Integration der BO/BV-Förderung in die Neuregelungen des Berufsbildungsgesetzes und damit in das Gesamtsystem der beruflichen Erstausbildung in Deutschland eingegangen. Da es sich bei „innovativen Förderinstrumenten“ an sich schon um einen qualitativen Aspekt handelt und unter diesem Aspekt in den Ziel 1-Interventionen vor allem systemische Ziele verfolgt wurden, erweist sich eine quantitative Abschätzung etwa der Bedeutung innovativer Fördermaßnahmen nicht als sinnvoll. Aus den Ergebnissen dieser Untersuchung kann geschlossen werden, dass die ESF-Förderung im nationalen Kontext eine bedeutende Rolle als „Experimentierlabor“ für neue Ansätze der Arbeitsmarktpolitik spielt.

D. Der Europäische Mehrwert der Förderung

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

- Die **ESF-geförderte Vollzeitqualifizierung von Arbeit Suchenden und Arbeitslosen** hat die Qualifizierung von Arbeitslosen im Rahmen der Regelförderung **sinnvoll und wirksam ergänzt**. Vor allem Arbeitssuchende, die kein Anrecht auf Weiterbildung im Rahmen der Regelför-

derung hatten, konnten in Hinblick auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes qualifiziert werden. 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. Die Ergebnisse für das ESF-BA-Programm stehen noch aus. Für erste Ergebnisse – noch ohne Ost-West-Differenzierung sei auf den Ziel 3-Bericht verwiesen.

- 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.
- Die ***Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF*** hat das ***breite Angebot an entsprechenden Förderprogrammen in Deutschland*** teilweise gezielt im Hinblick auf Gründungen aus Arbeitslosigkeit, teilweise mit allgemeinen Angeboten ***ergänzt***. Hinsichtlich der ***Wirksamkeit der Existenzgründerförderung*** ergibt sich aus der Analyse der ***Nettoeffekte auf Bundes- und Länderebene ein einheitliches Bild***. Die vorliegende Untersuchung konnte keine positiven Effekte der Länderförderung auf die Beschäftigung und den Umsatz pro Beschäftigten feststellen, die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm ermittelte keine signifikanten Nettoeffekte des Coachings und von Existenzgründerseminaren auf die Überlebenswahrscheinlichkeit im Zeitraum 24 Monate nach der Gründung, wobei die Ergebnisse als noch vorläufig angesehen werden müssen.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

A. Die zukünftige Rolle ESF im deutschen Förderkontext

Aus unseren Untersuchungen kristallisieren 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 Evaluationspraxis bei den Hartz-Reformen Ausdruck eines Umdenkens bei politischen Entscheidungssträgern.

So sehr die Fragen nach Effektivität und Effizienz der präventiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik auch gerechtfertigt sind, so ist jedoch nicht zu 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, zusätzlich zur Förderung im Rahmen von SGB II und SGB III ergänzende zielgruppenbezogene Förderangebote vorzuhalten.

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. gering Qualifizierte oder 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 originäre 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 eines veränderten arbeitsmarktpolitischen Umfelds eine erhebliche Bedeutung als originäre Ergänzung der nationalen Politik in Deutschland besitzt.**

B. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

Empfehlungen zur gesamten Förderstrategie

Trotz der erreichten Entwicklungsfortschritte sind die bundesdeutschen Ziel 1-Gebiete nach wie vor mit gravierenden strukturellen Problemen konfrontiert. Ausgehend von der derzeitigen sozioökonomischen Lage und den gegenwärtig absehbaren Entwicklungstendenzen ist zu erwarten, dass die Strukturschwächen und die damit verbundenen Implikationen für Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Ostdeutschland bis zum Beginn der nächsten Förderperiode im Jahr 2007 nicht annähernd bewältigt worden sind. Insofern ist davon auszugehen, dass der ESF die Arbeitsmarktpolitik im bundesdeutschen Ziel 1-Gebiet auch künftig durch ein, dem aktuellen OP des Bundes Ziel 1 ähnliches, vom Bund verantwortetes und mit Mitteln des ESF kofinanziertes Programm unterstützen kann.

Die förderpolitischen Schwerpunkte eines solchen Programms in den Jahren 2007-2013 sollten unter diesen Bedingungen im Rahmen der oben genannten übergreifenden Betätigungsfelder des ESF liegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in den Rechtskreisen des SGB III und des SGB II begonnenen Reformen erst seit kurzer Zeit gelten und daher intendierte und nicht intendierte Wirkungen sowie damit verbundene Implikationen für Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Ostdeutschland häufig erst in Grundzügen erkennbar sind. Vergleichbares gilt im Übrigen für die Landesarbeitsmarktpolitiken der ostdeutschen Bundesländer, die sich vor dem Hintergrund der beschrittenen Reformwege neu aufstellen und eigene Förderpro-

file entwickeln mussten, wobei auch diese Neuausrichtungen noch nicht abgeschlossen sind.

Für die künftige Ausrichtung der Förderstrategie der Ziel 1-Interventionen des Bundes gelten zunächst folgende für das Förderfeld insgesamt unterbreitete Empfehlungen:

- 1 Der Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im Zuge der Hartz-Reformen liegt das Ziel einer „Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss“ zu Grunde, mit der eine schnelle und wirksame Integration der Arbeitslosen in den ungeforderten Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Diese Politik lässt aber im 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 daher auch auf Bundesebene 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 Haushaltslage auf Bundes- und Länderebene die Kofinanzierung zunehmend schwieriger. Auf der **Bundesebene** sollte die **Finanzierungsgrundlage für das ESF-BA-Programm 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.
- 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**. Eine mögliche Zielsetzung für ein solches Sonderprogramm könnte eine **spezifische Förderung benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt** sein.
- 4 Falls es sich aufgrund der Haushaltslage 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 die SGB II-Förderung ergänzendes Programm sollte je-

doch **dezidiert auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen ausgerichtet werden** und hinsichtlich seiner Zielerreichung dann auch an diesem Maßstab gemessen werden. Mit Bezug auf die vorstehende Empfehlung liegt der Vorteil eines solchen Programms in seiner Finanzierungsgrundlage aus Steuer- und ESF-Mitteln.

- 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.
- 7 **Die Beteiligung unterschiedlicher Bundesressorts** an der Umsetzung des OP des Bundes im Ziel 1 ist zwar sowohl inhaltlich als auch administrativ aufwändiger als eine solitäre Umsetzung über nur ein Bundesministerium. Gleichwohl hat sie sich bewährt und **sollte auch in Zukunft beibehalten werden**, wobei der Schwerpunkt der Förderung auch weiterhin im zukünftigen Arbeitsressort liegen sollte. Dies erscheint vor allem deshalb als sinnvoll, weil unter Berücksichtigung der Entwicklung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen die Herausforderungen in Zukunft nur im gemeinsamen **Zusammenwirken der unterschiedlichen Fachpolitiken** bewältigt werden können. In besonderem Maße trifft dies aus Perspektive des ESF auf die **Bereiche Bildung, Innovation, wissensbasierte Ökonomie und demografischer Wandel** zu. Um die Herausforderungen in diesen Politikfeldern bewältigen zu können, werden u.a. Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, (Berufs-)Bildungs-, Jugend-, Familien-, Regional-, Sozial- und Wirtschaftspolitik noch enger zusammenwirken müssen. Dies gilt für das deutsche Ziel 1-Gebiet in besonderem Maße, da es ungeachtet der erreichten Entwicklungsschritte nach wie vor mit erheblichen strukturellen Schwächen kon-

frontiert ist, die von den regionalen Akteuren in Ostdeutschland allein wohl kaum zu bewältigen sind.

Empfehlungen zu Förderinstrumenten und -systemen

Auf Grundlage der Wirkungsanalyse im Ziel 1-Fördergebiet werden über die im Rahmen des fokussierten Ansatzes untersuchten Förderinstrumente und -systeme Empfehlungen zu zukünftigen Schwerpunkten der ESF-Förderungen im OP des Bundes Ziel 1 gegeben:

- 8 Die ESF-kofinanzierte **Weiterbildung von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen** hat sich, wie die positiven Nettoeffekte der Länderförderung zeigen, in der Vergangenheit als sinnvolle und wirksame Ergänzung zur Qualifizierung im Rahmen der Regelförderung erwiesen. Vor dem Hintergrund der bislang vorliegenden Erkenntnisse kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Weiterbildung von Arbeitslosen als ein geeignetes Förderinstrument zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie anzusehen ist. Daher sollte die Förderung weiter geführt werden, wobei noch zu prüfen ist, mit welchen Schwerpunkten unter der neuen Konstellation auf Bundesebene noch Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden sollten.
- 9 Die **Bundesprogramme im Bereich der Berufsorientierung/Berufsvorbereitung von Jugendlichen haben sich als durchaus erfolgreich erwiesen**. Hervorzuheben ist sowohl das BQF-Programm des BMBF als auch das vom BMFSFJ gestaltete Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ). Die in beiden Programmen erprobten neuen Wege der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung berufsorientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen haben in wichtigen Aspekten Eingang in das Gesamtsystem der Berufsorientierung/Berufsvorbereitung in Deutschland gefunden. Damit konnte der Anspruch des ESF auch einen Beitrag zur Veränderung der Systeme des Arbeitsmarktes und der beruflichen Ausbildung zu leisten, erfüllt werden. Gleichwohl besteht Anpassungsbedarf an veränderte Rahmenbedingungen. **Von den Bundesministerien initiierte Modellprogramme** zur Erprobung neuer inhaltlicher wie auch organisatorischer Wege, um diese Gruppe von Jugendlichen in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zu integrieren, **sollten daher weitergeführt werden**.
- 10 Hinsichtlich der **Wirksamkeit der Existenzgründungsförderung** ergibt sich aus den entsprechenden Analysen ein **einheitliches Bild**. Die vorliegende Untersuchung kann keine positiven Effekte der Existenzgründungsförderung auf die Beschäftigung und den Umsatz pro Beschäftigtem der Gründungsbetriebe im Ziel 1-Gebiet ermitteln, ebenso wenig wie die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm im Hinblick

auf die Überlebenswahrscheinlichkeit in den ersten 24 Monaten nach der Gründung durch Förderung mittels Coaching und Existenzgründerseminaren. Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist zum einen zu berücksichtigen, dass Existenzgründungen eine sehr große Heterogenität aufweisen und es daher sehr kompliziert ist, die auf charakteristische Gründungstypen zutreffenden Nettoeffekte der Förderung zu bestimmen. Zum anderen erschwert das außerordentlich breite Angebot an Gründungsförderung in der Bundesrepublik die Identifikation der jeweiligen Maßnahmeeffekte. Vor diesem Hintergrund **empfehlen wir eine gezielte Konzentration der ESF-Förderung** aus dem OP des Bundes **Ziel 1 auf Bereiche, in denen möglichst geringe Überschneidungen mit den Unterstützungsangeboten anderer Akteure und Institutionen bestehen.**

- 11 Das **Querschnittsziel „Chancengleichheit“** und **„Gender Mainstreaming“** ist in allen Programmen der Bundesministerien und auf der Projektebene verankert. Es gibt sowohl Programme, die sich ausschließlich der Förderung dieses Ziels widmen, als auch solche, die es in Kombination mit arbeitsmarktpolitischen und maßnahmebezogenen Zielen berücksichtigen. Ausnahmen davon bilden Programme, die ohne ESF-Förderung anliefen und erst nachträglich den Gender-Gedanken in die Programmdurchführung aufgenommen haben. Die nachträgliche Integration von ESF-Mitteln in die Finanzplanung der Programme hat dazu geführt, dass Chancengleichheitsprinzipien und der Gender Mainstreaming-Ansatz stärker als bisher in der Durchführung berücksichtigt wurden. Dies bedeutet im Regelfall, dass bei neuen Auswahlrunden von Projekten das Querschnittsziel berücksichtigt wird. In den Modellprogrammen des Bundes sind geschlechterspezifische Fragen und Zielstellungen aus der Sicht der Evaluation in modellhaft vorbildlicher Weise umgesetzt worden. Vom Bund gingen in dieser Hinsicht bereits zu Beginn der Förderperiode wichtige Impulse an die Akteure der Arbeitsmarktpolitik aus, die wie z.B. die Genderseminare und die verschiedenen Leitfäden und Informationen zum Gender Mainstreaming die Praxis der Bewilligungsstellen bis heute beeinflussen. **Angesichts dieser Befunde sollten diese neuen und die Praxis der Arbeitsmarktpolitik nachhaltig beeinflussenden Aktivitäten weiter geführt werden.**
- 12 Die im Rahmen des **Querschnittsziels „Lokale Entwicklung“** erprobten Instrumente und Verfahren haben sich vor dem Hintergrund lokaler und regionaler Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung als wirksame Arbeitsmarktinstrumente gegen Ausgrenzung sowie für sozialräumliche Integration und Kohärenz erwiesen. Eine erfolgreiche fachlich übergreifende Integration von Sozialraum bezogenen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungszielen ist umso

wahrscheinlicher, je mehr sich die Arbeitsmarktpolitik gegenüber dem spezifischen Bedarf sozialräumlicher Brennpunkte öffnet und ihre Instrumente nicht nur auf Zielgruppen, sondern auch auf benachteiligte Räume fokussiert. Die **Berücksichtigung des Förderansatzes lokaler Entwicklung** wird daher in der praktischen Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik **weiterhin als sinnvoll erachtet**. Die in diesem Bereich lokal tätigen Akteure sind auf überregionale Unterstützung angewiesen.

- 13 Die folgenden Überlegungen gehen – entsprechend den gegenwärtigen Intentionen zur Zukunft der Strukturfonds – davon aus, dass in der neuen Förderperiode 2007-2013 die systematische **Entwicklung und Erprobung arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischer Innovationen** sowie deren Mainstreaming in die ESF-Regelförderung übernommen und die GI EQUAL nicht mehr weiter geführt wird. Dementsprechend gilt es in den künftigen ESF-Interventionen die identifizierten Vorteile der großen „ESF-Regelprogramme“ in der Bundesrepublik einerseits (OP des Bundes Ziel 1, EPPD Ziel 3) sowie der GI EQUAL andererseits in Bezug auf Innovation und Mainstreaming so weit wie möglich zusammenzuführen sowie die jeweiligen Nachteile weitestgehend auszuschalten. Zum Einen könnte in der künftigen ESF-Regelförderung ein eigenständiger Politikbereich eingerichtet und budgetiert werden, der originär und dezidiert der Entwicklung sowie Erprobung neuer arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischer Problemlösungsansätze sowie dem Mainstreaming erfolgsträchtiger Innovationen dient („Innovation via Konzeption“).

Die wichtigsten Instrumente, Verfahren und Strukturen zur Beförderung von Innovation und Mainstreaming (Netzwerkbildung unter Einbindung strategischer Partner, Projektbudget für Innovationsgenerierung und Mainstreaming, integrierte Projekt- und Programm- bzw. Politikbereichevaluation, Thematische Netzwerke und Mainstreamingforen, gegebenenfalls auch Transnationale Kooperation) sind dabei programmatisch vorzusehen und situationsadäquat zu implementieren. Zum Anderen könnten in den anderen Politikbereichen Innovation und Mainstreaming zwar nachrangige, gleichwohl aber mögliche Ziele sein, um „Praxisinnovationen“ auch weiterhin im Rahmen der ESF-Regelförderung zu ermöglichen. Gemäß den in der vorangegangenen Förderperiode gesammelten Erfahrungen sind jedoch insbesondere Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die systematische(re) Identifizierung von neuen innovativen Problemlösungsansätzen sichergestellt wird. Nach erfolgter Identifizierung könnten die sich daran anschließenden Mainstreamingprozesse in die entsprechenden Strukturen des originär auf Innovationsgenerierung und Mainstreaming ausgerichteten Politikbereichs eingebunden werden, wobei aus gegenwärtiger Sicht

vornehmlich die Thematischen Netzwerke und die Mainstreamingforen genutzt werden sollten.

- 14 Die Untersuchungen zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben gezeigt, dass nicht alle Interventionen nach dem OP des Bundes im Ziel 1 stringent in Aktivitäten anderer Akteure und Förderlinien eingeordnet werden konnten. Diese Einschätzung gilt insbesondere für die äußerst zahlreichen und teilweise für die Akteure vor Ort **kaum noch zu überschauenden Förderangebote in den Bereichen der Berufsvorbereitung**, der beruflichen **Erstausbildung** sowie der **Existenzgründungsförderung**. Auch im Bereich experimentell und modellhaft angelegter Interventionen konnte angesichts der Vielzahl diesbezüglich aktiver Institutionen und Förderlinien nicht immer Überschneidungsfreiheit hergestellt werden. Die **Programmevaluation empfiehlt daher den programmsteuernden Akteuren des Bundes-OP Ziel 1** – in Abstimmung mit den entsprechenden Akteuren und Institutionen – möglichst **überschneidungsfreie und kohärente Schnittstellen zwischen den einzelnen Interventionen anzustreben**. In diese Abstimmungen sollten auch die umsetzenden Akteure des SGB II einbezogen werden, da diese in Zukunft voraussichtlich weitaus stärkere und eigenständige Förderakzente setzen werden, als dies bislang der Fall war.

Schlussfolgerungen zu den Durchführungs- Verwaltungs- und Begleitsystemen

- 15 Im Rahmen des **Steuerungsprozesses** ist eine „Führung nach Zielen“ nur dann Erfolg versprechend, wenn sich Programme auf möglichst wenige Ziele konzentrieren und diese möglichst klar voneinander abgrenzbar sind. Redundanzen und Polyvalenzen in den Zielbestimmungen reduzieren zwingender Weise die Steuerungswirkung. Um dem Bund die für ihn notwendigen Spielräume zur Anpassung von Zielen an veränderte sozioökonomische Verhältnisse oder auch bundespolitische Bedarfslagen zu erhalten, sollten Änderungen der Strategie leichter und unbürokratischer möglich sein. Deswegen wird folgender Vorschlag zur Diskussion gestellt: Anstelle eines ausdifferenzierten OP – wie zurzeit im Ziel 1 – und genauen Festlegungen nach Art der Programmergänzung wird ein Politikpapier über die nationale Entwicklungsstrategie konzipiert. Dieses bildet den Rahmen für die Ausarbeitung thematischer Ziele bzw. Politikbereiche, nicht aber – wie beim OP – die Rolle eines differenzierten Finanzverwaltungsinstruments. Die Festlegung der Programme sollte nur auf aggregierter Ebene bzw. auf der obersten Schwerpunktebene erfolgen, indem die wichtigsten Operationen hervorgehoben werden. Unter diesem Blickwinkel bestärkt die Programmevaluation den Vorschlag der KOM, auf zusätzliche De-

tails wie die derzeitige „Ergänzung zur Programmplanung“ als auch auf das Management auf Maßnahmenebene künftig zu verzichten.

- 16 Die flächendeckende Etablierung des ***Stammbblattverfahrens als Grundlage des Monitoring*** und hinreichend zuverlässiges sowie mehr oder weniger einheitliches System zur Erfassung des Förderverlaufs, kann als Erfolg erachtet werden. Damit konnte Effektivität und Effizienz der Förderung zeitnäher und besser als zuvor bewertet werden. Aus gutachterlicher Sicht sollte sich die künftige Weiterentwicklung des Monitoringsystems darauf konzentrieren, das bislang getrennte materielle und finanzielle Monitoring zusammen zu führen, um dadurch die Konsistenz der Datengrundlage für die Programmsteuerung und -bewertung weiter zu verbessern. Die unmittelbar bevorstehende Programmierungsphase der Strukturfonds für die neue Förderperiode bietet eine optimale Gelegenheit, die bisher erzielten Fortschritte des ESF-Monitoring zu stabilisieren und den neuen Bedingungen anzupassen.