



Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.

in Kooperation
mit dem



Institut für Sozialökonomische
Strukturanalysen (SÖSTRA
Forschungs-GmbH)

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

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006



Im Auftrag des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Arbeit



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

Gefördert aus dem Europäischen Sozialfonds

Halbzeitbewertung für das OP des Bundes Ziel 1

Zusammenfassung

Essen/Berlin, 18. Dezember 2003

RWI, Hohenzollernstr. 1-3, 45128 Essen, Tel. +49 (0201) 8149-0, Fax +49 (0201) 8149-200
SÖSTRA, Torstraße 178, 10115 Berlin, Tel. +49 (030) 280-7167, Fax +49 (030) 280-7166
Prof. Dr. Gerd Ronning, Universität Tübingen, Mohlstraße 36, 72074 Tübingen,
Tel. +49 (07071) 29-72571, Fax +49 (07071) 29-5546

Zentrale Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das RWI-Essen, das Institut SÖSTRA Berlin und Prof. Ronning, Universität Tübingen, wurden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Halbzeitbewertung der ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 für den Zeitraum 2000 – 2006 in den neuen Bundesländern beauftragt. Schwerpunkt dieser Halbzeitbewertung bildete neben einer detaillierten Analyse der im Rahmen des Stamblattverfahrens sowie der finanziellen Abwicklung des OP gewonnenen Prozess- und Verlaufsdaten des Monitoring vor allem eine intensive Auswertung vorliegender Evaluierungsergebnisse. Darüber hinaus wurden umfangreiche Experteninterviews durchgeführt und die wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und sozialen Rahmenbedingungen Ostdeutschlands analysiert. Für die Ziel 1-Interventionen des Bundes wurde aus forschungsmethodischen Gründen keine gesonderte Befragung von Teilnehmenden durchgeführt, da fast alle ESF-kofinanzierten Bundesprogramme von eigenständigen Programmevaluierungen begleitet werden und diese in ihren jeweiligen Forschungsdesigns wiederum in den meisten Fällen bereits Direktbefragungen der Teilnehmenden vorgesehen haben. Zeitnah vorliegende Befragungsergebnisse wurden gezielt ausgewertet und für die Bewertung der Interventionsergebnisse genutzt.

Materieller und finanzieller Verlauf

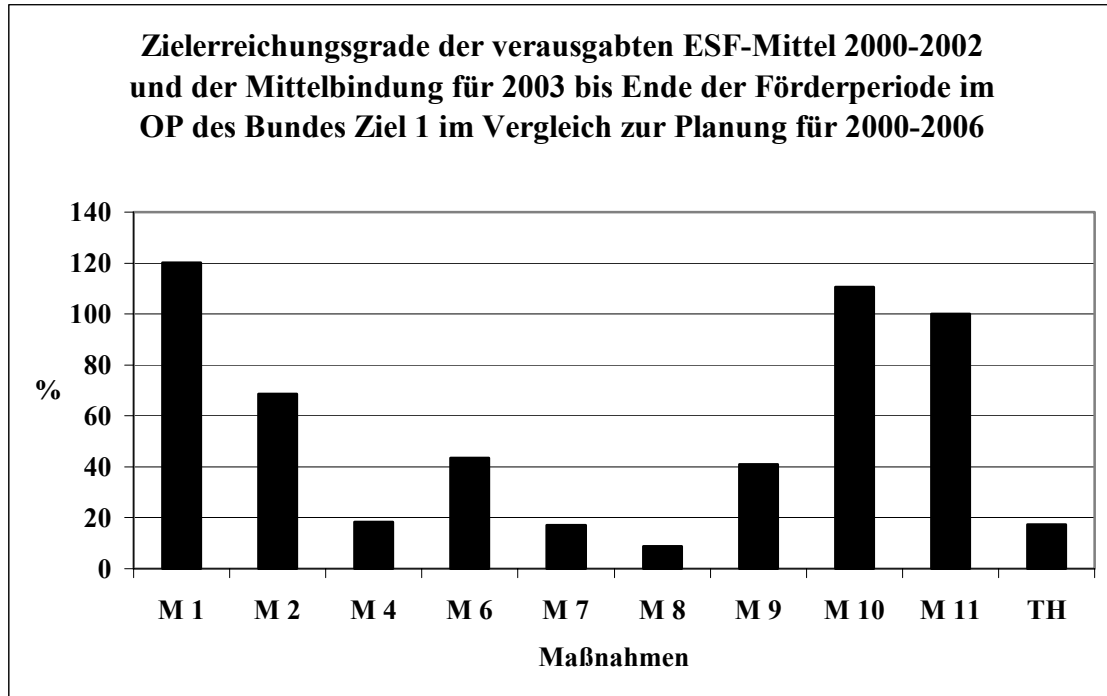
Sowohl im materiellen als auch im finanziellen Vollzug ist dem OP des Bundes Ziel 1 insgesamt ein hoher Auslastungsstand bei der Programmumsetzung zu attestieren. Der **materielle Verlauf** liegt um mehr als einhundert Prozent über den für die ersten drei Förderjahre geplanten Maßeintritten. Der **finanzielle Vollzug** der Umsetzung des Programms liegt bei 96 % der Planung. Mit 63 % wurde der maximal mögliche ESF-Anteil an der gesamten Fördersumme zudem weitgehend ausgeschöpft.

Dieser hohe Auslastungsstand beim Programmvollzug ist in erster Linie auf das Jugendsofortprogramm (JuSoPro) und sein Gewicht innerhalb des Gesamtprogramms zurückzuführen. Für einzelne Schwerpunkte und Maßnahmen des ESF ist demgegenüber ein sehr unterschiedlicher Vollzug zu konstatieren. Während die Schwerpunkte Aktive und Präventive Arbeitsmarktpolitik (A) und Spezifische Maßnahmen für Frauen (E) sowohl hinsichtlich des materiellen als auch des finanziellen Verlaufs weit über Plan lagen, traf dies für andere Schwerpunkte des ESF nicht zu. Die finanzielle Abweichungsanalyse weist aus, dass in den Schwerpunkten Gesellschaft ohne Ausgrenzung (B), Lebenslanges Lernen (C) und Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist (D) lediglich zwischen 30 und 40% der geplanten Mittel auch tatsächlich verausgabt worden sind (vgl. **Abbildung KF-1**).

Vor dem Hintergrund der spezifischen Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland und vor allem einer wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit ist es bedenklich, dass im Schwerpunkt „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ bislang erst knapp 20% der vorgesehenen Mittel gebunden sind. Zwar werden Maßnahmen für Langzeitarbeitslose mit geringen Eingliederungschancen in den 1. Arbeitsmarkt unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten auf Grund einer vermeintlich geringen Effizienz vielfach skeptisch beurteilt. Gleichwohl mag aus sozialpolitischer Sicht und auf Grund fehlender anderweitiger Perspektiven der

Umstand verwundern, dass in den Bundesprogrammen im Ziel 1-Gebiet bisher spezielle Maßnahmen für Langzeitarbeitslose nur in sehr geringem Umfang abgefragt wurden.

Abbildung KF-1



Der Zielerreichungsgrad im Schwerpunkt „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ ist ebenfalls kritisch zu bewerten. Dies wiegt umso schwerer, da gerade in diesem Schwerpunkt Förderinstrumente zur Anwendung kommen können, in denen sich private Mittel in noch stärkerem Maße zur Kofinanzierung heranziehen lassen – ein Aspekt, der künftig auf Grund zunehmend schwierigerer öffentlicher Kofinanzierungsmöglichkeiten bedeutsam sein könnte.

Insgesamt ist erkennbar, dass der zu Beginn der Förderperiode erstellte indikative Finanzplan, heute nicht mehr den aktuellen sozioökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten entspricht und insofern Umsteuerungsbedarf besteht. Aus den Abweichungsanalysen des materiellen und finanziellen Programmverlaufs ergibt sich somit die Notwendigkeit, die Schwerpunkte A und E besser auszustatten. Des Weiteren bedeutet dies für die zweite Hälfte der Förderperiode, dass bestehende Umsetzungsdefizite in verschiedenen anderen Schwerpunkten abzubauen sind bzw. entsprechende Mittelumverteilungen vorgenommen werden sollten.

Bruttoergebnisse der Förderung

Unter dem Aspekt des finanziellen und teilnehmerbezogenen Programmolumens kommen dem JuSoPro und dem ESF-BA-Programm im Rahmen der Ziel 1-Interventionen des Bundes – wie die folgende **Tabelle KF-2** zeigt – die entscheidende

Rolle zu.¹ Demgegenüber hat das Sonderprogramm „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) – das Dritte von der BA im Auftrage des BMWA umgesetzte Förderprogramm – ein deutlich geringeres Programmolumen. Die drei genannten Programme zusammen umfassen etwa 95 % der Aufwendungen des Gesamtprogramms. Damit werden die insgesamt im OP des Bundes erzielten Förderwirkungen im Wesentlichen durch diese Programme bestimmt. Die anderen ESF-Interventionen der Bundesministerien unterscheiden sich davon, indem mit ihnen zumeist eine Reihe spezifischer Förderansätze verfolgt werden. Mit diesen modellhaften Entwicklungsprogrammen werden für zum Teil sehr spezifische Problemlagen auf dem deutschen Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt adäquate Lösungsansätze erprobt. Daher ist auch die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit dieser Förderprogramme eher an induzierten Strukturveränderungen zu messen, als beispielsweise an unmittelbar erzielten Integrationserfolgen der teilnehmenden Personen, wie dies bei den angeführten größeren Bundesprogrammen der Fall ist.

Tabelle KF-2

Verteilung der ESF-Mittel auf die ESF-Maßnahmen nach Bundesprogrammen

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

Quelle: Angaben des ESF-Monitoring, Stand: März 2003

Förderwirkungen auf Maßnahmeebene

Das übergreifende Ziel der Bundesförderung in der **Maßnahme 1**, einen präventiven Beitrag zur Eingrenzung und Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit zu leisten, wurde mit den kofinanzierten Bundesprogrammen weitgehend erreicht. Neben den zur Umsetzung dieser ESF-Strategie herangezogenen Artikeln 7 und 8 des Jugendsofortprogramms sind es vor allem die bisher erzielten Ergebnisse des Freiwilligen Sozialen Trainingsjahres, mit denen sich dieses Urteil belegen lässt.

Um das Ziel einer präventiven Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit einhergehender sozialer Ausgrenzung erreichen zu können, wurden in der **Maßnahme 2**

¹ Während die Maßnahmen 3 und 5 im OP des Bundes Ziel 1 nicht umgesetzt werden, ist die Maßnahme 11 im Untersuchungszeitraum noch nicht zum Tragen gekommen.

sehr unterschiedliche Interventionen für noch nicht langzeitarbeitslose Personen implementiert. Von der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm liegen Ergebnisse zur Zielgruppenerreichung bei beruflicher Weiterbildung und zu Trainingsmaßnahmen vor. Danach kommt sie zu dem Ergebnis, dass diesbezügliche Förderansätze für arbeitslose Nicht-Leistungsbezieher die Teilnahme an BA-Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen und somit einen sinnvollen Ansatz im Rahmen der ESF-Förderung darstellen.

Das Ziel der **Maßnahme 4** besteht darin, besonders benachteiligte Personengruppen zu unterstützen. Vor dem Hintergrund des dabei zu fördernden Personenkreises ist die Beurteilung der erreichten Förderwirkungen kompliziert. Legt man als Maßstab der Bewertung die erreichten (Re-)Integrationsquoten bei den geförderten Personen an, so wären die hier durchgeführten Förderaktivitäten als wenig wirksam anzusehen. Bezieht man demgegenüber Kriterien der sozialen Stabilisierung und der Erhöhung potenzieller Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen mit ein, so sind durchaus positive Förderergebnisse erzielt worden. Vor allem in den neuen Bundesländern besteht diesbezüglich nach wie vor ein gravierender Problemdruck. Angesichts dieser ambivalenten Beurteilungssituation ist es in erster Linie eine politische Entscheidung, inwieweit diese Interventionen beibehalten bzw. sogar noch weiter ausgebaut werden sollten.

Die Interventionen des Bundes in der **Maßnahme 6** zeigen – wie bereits erwähnt – einen beachtlichen Umsetzungsrückstand auf. Gleichwohl können den von den Bundesministerien durchgeführten Förderprogrammen beachtliche qualitative Wirkungen bescheinigt werden. Sie resultieren in erster Linie daraus, dass mit diesen modellhaften Entwicklungsprogrammen an Defiziten im deutschen Aus- und Weiterbildungssystem angeknüpft wird und hinsichtlich ihrer praktischen Überwindung wichtige Erfahrungen gesammelt wurden. Da sie in mehreren Fällen bereits zu Veränderungen in gesetzlichen Grundlagen des Bildungssystems geführt haben, können diesen Förderprogrammen besonders nachhaltige Wirkungen attestiert werden.

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

Die in **Maßnahme 8** ausschließlich vom Bund durchgeführte „Qualifizierung in Kurzarbeit“ wurde – so Ergebnisse der Begleitforschung – insgesamt in etwa wie in der Programmplanung vorgesehen umgesetzt; jedoch etwas geringer als in anderen Förderbereichen des ESF-BA-Programms. Dabei spielt diese Förderung im Rahmen dieses Programms eine bedeutende Rolle für die Umsetzung des ESF-Zielspektrums in den neuen Bundesländern wie in Deutschland insgesamt. Über die Programmumsetzung hinaus ergeben sich daneben noch zahlreiche Fragen, insbesondere hinsichtlich des Erfolgs der Maßnahmen, die in weiteren Arbeitsschritten von der Begleitforschung beantwortet werden sollen.

Erste Ergebnisse der in **Maßnahme 9** durchgeführten ESF-kofinanzierten Existenzgründerförderung zeigen relativ geringe Übergänge in Arbeitslosigkeit. Insgesamt ist die Programmevaluierung zu dem Ergebnis gekommen, dass diese Gründungsförderung in der ersten Hälfte der Förderperiode eine wichtige Ergänzung zu den Hilfen im Rahmen der Regelförderung und damit in Hinblick auf die Zielsetzung der Förderung des Unternehmergeistes wirksam war.

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

Ergebnisse der beiden volumenstärksten Bundesprogramme

Mit dem **Jugendsofortprogramm** wurden ergänzend zum SGB III Instrumente gefördert, die offenbar geeignet sind, individuelle Probleme der unterstützten Jugendlichen zu kompensieren und deren Integration in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem anzustoßen. Gleichwohl macht auch das JuSoPro die begrenzte Wirkungsreichweite von Arbeitsmarktpolitik sowie deren starke Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung sowie der damit verbundenen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes deutlich. Dies signalisieren insbesondere die erreichten Integrationsquoten, die sich seit Programmbeginn – entsprechend der sich verschlechternden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – verringert haben und sich zudem deutlich zwischen dem Ziel 1- und Ziel 3-Gebiet unterscheiden.

Für das ESF-BA-Programm als zentralem Förderprogramm auf Bundesebene hat das IAB im Rahmen seiner Begleitforschung die Eingliederungsquoten für ESF- und regulär geförderte Teilnehmer/innen ermittelt und verglichen. Die Eingliederungsquote in ungeforderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die sich für die Förderung beruflicher Weiterbildung im ESF-BA-Programm ergibt, liegt mit 18,7 % nur geringfügig niedriger als bei der Regelförderung. Bei den Trainingsmaßnahmen liegt die Eingliederungsquote in ungeforderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei 17,1 %. Beides kann als positives Resultat der ESF-Förderung interpretiert werden.

Hinsichtlich der Existenzgründungsförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms können folgende Aussagen getroffen werden: Der Anteil der Geförderten, der sechs Monate nach Ende der Förderung arbeitslos gemeldet war, ist – wie im Westen - mit rund 10-11 % sehr gering. Ohne genauere Informationen über die angesprochenen Teilnehmergruppen der Fördermaßnahmen sind allerdings keine weiteren Aussagen darüber möglich, inwieweit dies als Erfolg der Maßnahmen zu werten ist.

Gesamtbewertung der ESF-Bundesförderung und ihres Beitrages zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Den ESF-Interventionen des Bundes im Ziel 1 ist insgesamt ein **positiver Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit** und zur **Förderung von Existenzgründungen** in Ostdeutschland zu bescheinigen. Der ESF wurde im Bundesprogramm fast über die gesamte Bandbreite der Europäischen Beschäftigungsstrategie eingesetzt. Der quantitative Beitrag der ESF-Förderung in den Jahren 2000 bis 2002 konzentriert sich sehr stark auf präventive Förderstrategien und dabei auf Themen, bei denen die Überwindung von Arbeitslosigkeit, die Aneignung von Qualifikationen sowie eine gezielte Frauenförderung im Mittelpunkt stehen (**Tabelle KF-3**). Dagegen sind die Förderung Benachteiligter sowie der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten im Bundes-OP Ziel 1 weniger stark vertreten.

Tabelle KF-3

Struktur der Ziel 1-Interventionen des Bundes in Bezug auf strategische Schwerpunkte der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Schwerpunkt der Europäischen Beschäftigungsstrategie	Teilnehmereintritte 2000 – 2002		ESF-Ausgaben 2000 – 2002	
	Personen	Prozent	Mio. Euro	Prozent
Prävention und Aktivierung	189.068	69	550	62
Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme, Besteuerung der Arbeit	-	-	-	-
Lebenslanges Lernen	-	-	50	6
Ein Arbeitsmarkt der alle einbezieht	34.263	12	84	9
Unternehmergeist	10.610	4	29	3
Modernisierung der Arbeitsorganisation	3.734	1	5	1
Chancengleichheit	37.770	14	175	19
Lokale und regionale Dimension	-	-	-	-
Insgesamt	275.445	100	893	100
Eigene Berechnungen				

Insgesamt kann der Beitrag des ESF zur Europäischen Beschäftigungsstrategie positiv bewertet werden. Im Einzelnen zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Dem Schwerpunkt „**Prävention und Aktivierung**“ (A) – gleichfalls zentrale Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie – kam in der ersten Hälfte der Förderperiode des OP des Bundes Ziel 1 ein besonderes Gewicht zu. Dieses Förderfeld wurde im Wesentlichen durch das Jugendsofortprogramm und das ESF-BA-Programm abgedeckt. Kann die Förderung in ihrer Gesamtheit als wirksam eingeschätzt werden, so bestehen durchaus noch Spielräume in Hinblick auf die Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen. Die intensive Förderung in diesem Bereich fügte sich – in Einklang mit den Planungen zur Gesamtstrategie des ESF – nahtlos in die Europäische Beschäftigungsstrategie ein.
- Der Schwerpunkt „**Gesellschaft ohne Ausgrenzung**“ (B) wurde beim OP des Bundes im Wesentlichen über das ESF-BA-Programm, das Programm XENOS und in

etwas geringerem Ausmaß durch CAST realisiert. Trotz des auf den ersten Blick ungünstigen Befundes hinsichtlich der Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt spielt der ESF in diesem Bereich unter dem **Themenfeld „ein Arbeitsmarkt, der alle einbezieht“** eine wichtige Rolle für die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie. In Hinblick auf die Erfüllung dieser sozialpolitischen Zielsetzungen zeigen sich – trotz bislang fehlender konkreter „harter“ Indikatoren– aus Sicht der Evaluierung Hinweise auf positive Wirkungen der Förderung.

- Der Schwerpunkt **„Lebenslanges Lernen“** (C) ist durch Bundesprogramme gekennzeichnet, die der Weiterentwicklung des Systems und der Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung dienen. In der Europäischen Beschäftigungsstrategie spielen diese Aktivitäten im **gleichnamigen Themenfeld** eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Evaluierung ergaben sich in den qualitativen Aussagen im Rahmen der Expertengespräche Hinweise auf positive Effekte der Förderung. Insgesamt zeichnet die Evaluation daher ein generell positives Bild, was den Beitrag der Förderung in diesem Schwerpunkt zur Beschäftigungsstrategie anlangt.
- Die Förderung im Schwerpunkt **„Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“** (D) hat in der ersten Hälfte der Förderperiode ebenfalls zum **Themenfeld „Lebenslanges Lernen“** beigetragen. Obwohl die Bundesförderung in diesem Bereich quantitativ nicht sehr intensiv ist, können jedoch den durchgeführten Bundesprogrammen – in Einklang mit den Zielen der Beschäftigungsstrategie zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten – gute qualitativ-inhaltliche Ergebnisse attestiert werden.
- Die **Förderung von Existenzgründungen** im Rahmen von Schwerpunkt D leistete in der ersten Hälfte der Förderperiode einen positiven Beitrag zum Aspekt **Entwicklung des Unternehmergeistes** in der Beschäftigungsstrategie. Hinsichtlich der Wirkungen der Förderung mittels dieses Instruments und der mit ihr verbundenen Beschäftigungseffekte gelangt die Evaluierung zu einer insgesamt positiven Einschätzung. Die Wirkung der Förderung auf die klassischen Zielgruppen der ESF-Förderung war dabei jedoch eher indirekter Natur.
- Das **Themenfeld der Chancengleichheit** ist im Rahmen der ESF-Förderung **sowohl als Querschnittsziel als auch im Schwerpunkt E** verankert, das unter anderem eine Verbesserung des Zugangs von Frauen und die Förderung ihrer Aufstiegsmöglichkeiten zum Ziel hat. Als eigenständiger Politikansatz wird dieses Ziel am ehesten wahrgenommen und akzeptiert und ist derzeit auch am klarsten konturiert. Daher ergibt sich in Hinblick auf den Beitrag der Förderung im ESF zur Beschäftigungsstrategie in diesem Schwerpunkt ein grundsätzlich positives Bild. In der praktischen Umsetzung werden noch einige Probleme gesehen, die gezielter angegangen werden sollten.
- Die mit der **Strategie des „Lokalen Kapitals“** im Schwerpunkt F unterstützten Kleinprojekte zur Förderung lokaler Beschäftigungsentwicklung leisten unter dem Blickwinkel der Europäischen Beschäftigungsstrategie vor allem einen Beitrag zur **lokalen (und regionalen) Dimension des Arbeitsmarktes** und ebenso – wenn auch in deutlich geringerem Maße – zum **Themenfeld Unternehmergeist**. Da die Förde-

rung in diesem Politikfeld insgesamt spät angelaufen ist, befindet sie sich noch in ihrer Startphase. Aus Sicht der Evaluierung bietet diese Förderung viel versprechende Ansätze, wobei auch Probleme hinsichtlich des erforderlichen administrativen Aufwandes und der Einbindung von Trägern in die Förderung deutlich wurden.

Empfehlungen

Die **strategischen Überlegungen** zur künftigen Rolle des ESF in der zweiten Hälfte der Förderperiode orientieren sich an den **neuen, gestrafften Beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie den neuen Säulen des Jahres 2003 und berücksichtigt die aktuelle gesamtwirtschaftliche Entwicklung dieses Zielgebietes**. Dabei zeigte sich, dass sich in Ostdeutschland arbeitsmarktliche, regionale, strukturelle und konjunkturelle Probleme mit weiterhin negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung überlagern. Bei der künftigen Ausrichtung der ESF-Interventionen sind vor allem die hohe Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit zu berücksichtigen. Bei Beibehaltung der Strategie würde der Schwerpunkt weiterhin auf Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote und zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit liegen. Gerade diese Zielsetzungen liegen auch im Kernbereich der derzeitigen Reform der Arbeitsmarktpolitik.

Im Rahmen einer Gesamtstrategie, die darauf hinarbeitet, alle Zielsetzungen der Beschäftigungsstrategie zu erreichen, erscheint es daher aus Sicht der Evaluierung notwendig und sinnvoll, **dass sich die Ziel 1-Interventionen des Bundes in der zweiten Hälfte der Förderperiode auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen präventivem Ansatz und einer Strategie zur „Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung“ orientieren**. Dabei sollten allerdings die erfolgreichen und effektiven Ansätze im Rahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik nicht aufgegeben werden.

Folgende Empfehlungen berücksichtigen neben den Ergebnissen der Halbzeitbewertung zugleich das zwischenzeitlich veränderte sozioökonomische und förderpolitische Umfeld in den neuen Bundesländern. Die generelle Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft wurde in den letzten Jahren durch negative konjunkturelle Einflüsse verstärkt. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um den **Sozialstaat zu modernisieren** und die nationale **Arbeitsmarktpolitik zu reformieren**. Diese Reformen haben einen erheblichen Einfluss auf die Durchführung der Ziel 1-Interventionen des Bundes. Die genauen Auswirkungen werden sich aber vielfach erst nach Kenntnis der endgültigen Gestalt der beabsichtigten Reformen ermitteln lassen. Die Planungsarbeiten für die zweite Hälfte der Förderperiode und auch die Empfehlungen der Gutachter bewegen sich daher auf einem Terrain, das sich durch die anstehenden Entscheidungen noch stark verändern kann.

Empfehlungen zur Gesamtstrategie

1. Vor dem Hintergrund der Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene und der Kofinanzierungsproblematik ist ein **Kompromiss zwischen Beibehaltung der Grundanlage des laufenden Programms** und einer **erforderlichen Umorientierung** zu finden. Die Gutachter befürworteten somit keinen generellen

Kurswechsel für das OP des Bundes im Ziel 1-Gebiet. Weiterhin sollte die Stärkung der Innovationskraft Ostdeutschlands, die Schaffung neuer Ausbildungs- und Arbeitsplätze sowie die Verhinderung der Abwanderung junger Menschen Vorrang haben.

2. Ein zentrales Anliegen der ESF-Förderung besteht darin, die Chancen der jungen Generation auf eine friktionslose berufliche Integration nachhaltig zu verbessern. Aus Sicht der Gutachter sollte der Bund (wie auch die Länder) **verstärkt Maßnahmen für Jugendliche** anbieten, wobei in Maßnahme 1 auch solche schulischer Natur in den Blick genommen werden sollten. Hierbei kann es sowohl um eine verbesserte Berufsfrühorientierung an allgemeinbildenden Schulen als auch um qualitative Verbesserungen der beruflichen Erstausbildung (insbesondere in Berufsschulen) gehen.
3. Wenn die Veränderungen in der nationalen Förderpolitik, die mit der Umsetzung des Hartz-Konzepts und der Agenda 2010 einhergehen, dazu führen, dass die Förderlücken, in denen die ESF-Förderung bislang stattfindet, geschlossen werden, kann es sich als erforderlich erweisen, die bisherige ESF-Strategie grundsätzlich zu überdenken. Für die zweite Hälfte der Förderperiode stellt sich dann die Frage, ob sich die bisherige Interpretation der **Komplementarität von ESF-Förderung und nationaler Förderung** auch weiterhin als sinnvoll und zielführend erweist. Alternativ könnten solche **Instrumente**, die das **SGB III** vorsieht, im Gegensatz zur bisherigen Praxis mit ESF-Mitteln bedient werden, falls es sich um nachweisbar effektive Instrumente handelt.
4. Eine alternative Möglichkeit für die Ausgestaltung der Finanzgrundlagen auf Bundesebene wurde durch die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm entwickelt. Dabei sollte **eine neue Finanzgrundlage des Programms aus Steuermitteln des Bundes und Mitteln des ESF angestrebt werden**, welche die Nachteile der gegenwärtig durchgeführten Mischfinanzierung vermeidet.

Empfehlungen zu einzelnen Instrumenten

5. Die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern erfordert erfahrungsgemäß auch den Einsatz von **Instrumenten**, die diese Entwicklungen **sozial abfedern** (Schwerpunkt B). Wenn diese Maßnahmen jedoch allein mit gängigen Effizienzindikatoren bewertet werden, sind sie arbeitsmarktpolitisch kaum noch zu legitimieren. Neben der **politischen Entscheidung** über die Höhe des ESF-Anteils bei der Umsetzung primär sozialpolitischer Zielsetzungen sind daher Indikatoren zu definieren und zu operationalisieren, anhand derer sich die Wirksamkeit solcher ESF-Interventionen beurteilen lässt.
6. Die Schwerpunkte Lebenslanges Lernen (C) und Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist (D) bieten vor allem auf längere Sicht interessante Ansatzpunkte für die inhaltliche **Profilierung der ESF-Förderung**, die auf die Formel „**Förderung der sozialen Kohäsion in einer unternehmerisch orientierten Gesellschaft**“ gebracht werden könnte.

7. Die Mitteilung der Kommission vom 25.4.2003 („Vereinfachungsrichtlinie“, Punkt 1.1.) eröffnet neue Möglichkeiten **privater ESF-Kofinanzierung**. Trotz vorstellbarer Berührungsf lächen zwischen unternehmerischen Interessen und genuinen Förderfeldern des ESF scheint jedoch eine gewisse Skepsis bezüglich des Entwicklungspotenzials dieser – vor allem für Maßnahme 7 nutzbaren – Kofinanzierungsquelle angebracht.
8. Bei der Förderung von **berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen** (Schwerpunkt D) sollte in Einklang mit den „Empfehlungen des Rates zur Durchführung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in den Mitgliedsstaaten“ unter dem Aspekt des lebensbegleitenden Lernens eine stärkere **Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen** erfolgen: ältere Arbeitnehmer, Frauen, un- bzw. angelernte Arbeitskräfte und Behinderte.

Empfehlungen zu Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen

9. Zur Erhöhung der **Programmflexibilität** sollten sozioökonomisch und förderpolitisch begründete Anpassungen der Mittelverteilung in kürzeren Abständen als bisher vorgenommen werden können. Derartige Änderungen sollten durch Entscheidungen des Begleitausschusses realisiert werden können, wobei das Volumen der umschichtbaren Mittel absolut und relativ begrenzt werden sollte, um grundsätzlichen Umstrukturierungen des Programms vorzubauen. Diesbezüglich sollte nach wie vor das Prozedere der Änderungsanträge gelten. Ein anderer, wenngleich grundsätzlich in der gleichen Intention liegender Verfahrensweg wäre es, die Mittel für zuvor konkret zu bestimmende Schwerpunkte und Maßnahmen bis zu einer gewissen Höhe gegenseitig deckungsfähig zu gestalten. Dies würde die Verfahren weiter vereinfachen.
10. Die Verwaltungsverfahren sind aber auch an anderer Stelle zu vereinfachen. Dies gilt insbesondere für das **Monitoringsystem** (einschließlich des Stammbblattverfahrens), das durch Verschlinkung optimiert werden kann.
11. Soll dem **Instrument der Effizienzreserve** künftig eine Steuerungsfunktion zukommen, so ist zunächst das mit ihr verfolgte Ziel – allgemeine Bewertung der Programmdurchführung **oder** Beurteilung der Effizienz der ESF-Interventionen – präziser zu definieren und anschließend mit zieladäquaten und operationalisierbaren Indikatoren zu untersetzen.