

ESF

Zielgebiet Konvergenz



Ex-ante-Bewertung

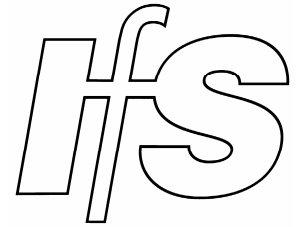
Operationelles Programm
für den Europäischen Sozial-
fonds (ESF)
im Ziel "Konvergenz"
Förderperiode 2007 – 2013



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds



Niedersachsen



Ex-ante-Bewertung

**Operationelles Programm des Landes Niedersachsen
für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der
EU-Strukturfondsperiode 2007-2013**

Ziel "Konvergenz"

im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Februar 2007

Ex-ante-Bewertung

Operationelles Programm des Landes Niedersachsen für den Europäischen Sozialfonds (ESF) in der EU-Strukturfondsperiode 2007-2013

Ziel "Konvergenz"

Bearbeitung:
Wolfgang Jaedicke
Oliver Schwab

im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Februar 2007

Kurztitel:

Ex-ante-Bewertung ESF-OP Niedersachsen Ziel 1 - IfS H84/2

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Aufgabenstellung und Prozess der Ex-ante-Bewertung	2
2. Überprüfung und Ergänzung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse.....	5
3. Bewertung der Relevanz und Kohärenz der Strategie	13
3.1 Überblick über das Zielsystem.....	13
3.2 Relevanz der Strategie	15
3.3 Kohärenz der Strategie.....	24
3.4 Querschnittsziele.....	35
3.5 Zusammenfassende Einschätzung von Relevanz und Kohärenz der Strategie.....	38
4. Bewertung der Kohärenz zu den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft sowie zu den nationalen und regionalen Politiken	41
4.1 Lissabon-Strategie und Beschäftigungspolitische Leitlinien	42
4.2 Strategische Kohäsionsleitlinien und Nationaler Strategischer Rahmenplan ...	45
4.3 Kohärenz mit dem Ziel 1-Programm des EFRE	46
4.4 Verhältnis von ESF-Programm und gesetzlicher Arbeitsmarktförderung (SGB III und SGB II).....	47
4.5 Zusammenfassende Einschätzung zur externen Kohärenz der Strategie	49
5. Indikatorensystem und quantifizierte Ziele	51
5.1 Anforderungen und Probleme.....	51
5.2 Vorgehen für die niedersächsischen ESF-Programme	56
5.3 Zusammenfassende Einschätzung zu Indikatorensystem und Zielquantifizierung	63
6. Beurteilung der Auswirkungen bzw. Effekte des Programms.....	64
6.1 Quantitative Effekte des Programms	64
6.2 Einschätzung der Effektivität der Förderansätze.....	68
6.3 Zusammenfassende Einschätzung zu den Wirkungen bzw. Effekten des Programms.....	71
7. Beurteilung der vorgeschlagenen Durchführungssysteme.....	73
8. Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse	80
Literaturverzeichnis	87

Einleitung

Das niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat eine Gruppe von Forschungsinstituten unter der Leitung der MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH (Delmenhorst) beauftragt, die Ex-ante-Bewertungen zu den niedersächsischen Programmen für die Ziele "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" und "Konvergenz" zu erstellen. Die Bewertungen zu den beiden Programmen für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung wurden von MR in Kooperation mit der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR (GEFRA, Münster) erstellt. Die beiden Programme für den Europäischen Sozialfonds wurden vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Berlin) bewertet. Die Bewertung der vier Programme folgte einem einheitlichen Muster und wurde in enger Abstimmung durchgeführt.

Hiermit wird der Abschlussbericht der Ex-ante-Bewertung für das Programm für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel "Konvergenz" (im Folgenden auch Ziel 1-Programm) vorgelegt. Er bezieht sich auf die Ende Dezember 2006/Anfang Januar 2007 als Vorschlag an die Europäische Kommission übermittelte Fassung des Programms. Der Entwurf gliedert sich in acht Kapitel. In Kapitel 1 wird zunächst ein Überblick über die Aufgabenstellung und die Vorgehensweise der Ex-ante-Bewertung gegeben. Das Kapitel 2 befasst sich mit der sozioökonomischen Analyse, der SWOT-Analyse und den auf ihrer Basis vorgenommenen strategischen Herleitungen. Kapitel 3 bewertet die Strategie des Programms im Hinblick auf Relevanz und interne Kohärenz; dieses Kapitel stellt gewissermaßen den Kern der Ex-ante-Bewertung dar. In Kapitel 4 wird das Verhältnis der Strategie zu den europäischen Zielen und Politiken sowie zu den relevanten nationalen Politiken bewertet. Kapitel 5 bezieht auf das im Programm definierte Indikatorensystem und die vorgenommene Quantifizierung. Kapitel 6 diskutiert die Auswirkungen des Programms. Gegenstand von Kapitel 7 sind die vorgeschlagenen Durchführungssysteme. Das abschließende Kapitel 8 fasst die Bewertungsergebnisse zusammen.

1. Aufgabenstellung und Prozess der Ex-ante-Bewertung

Art. 48 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds - im Folgenden allgemeine Strukturfondsverordnung - sieht die Durchführung von Ex-ante-Bewertungen für die Operationellen Programme unter Verantwortung des Mitgliedsstaats bzw. der jeweils zuständigen Verwaltungsbehörde vor. Das Ziel der Ex-ante-Bewertung ist nach dem Verordnungstext in der Gewährleistung eines optimalen Einsatzes der Haushaltsmittel und der Verbesserung der Qualität der Programmplanung zu sehen. Dabei sollen der mittel- und langfristige Bedarf, die zu verwirklichenden Ziele, die erwarteten Ergebnisse, die quantifizierten Zielvorgaben und gegebenenfalls die Kohärenz der vorgeschlagenen Strategie für eine ganze Region, der gemeinschaftliche Mehrwert, der Grad der Berücksichtigung der Prioritäten der Europäischen Union, die aus der vorangegangenen Programmplanung gewonnenen Erfahrungen sowie die Qualität der Vorkehrungen für die Durchführung, Begleitung, Bewertung und finanzielle Abwicklung ermittelt und bewertet werden.

Im Vordergrund der Ex-ante-Bewertung zu den niedersächsischen ESF- und EFRE-Programmen standen damit die folgenden, im einschlägigen Arbeitspapier der Europäischen Kommission aufgeführten Fragen:¹

- Stellt das Programm eine geeignete Strategie dar, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen die Region oder der Sektor steht?
- Ist die Strategie sorgfältig ausgearbeitet, mit eindeutig definierten Zielen und Schwerpunkten, und können diese Ziele mit den den einzelnen Schwerpunkten zugeteilten Finanzmitteln realistischerweise erreicht werden?
- Steht die Strategie mit den Politiken auf regionaler und nationaler Ebene (einschließlich dem einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan) sowie auf der Gemeinschaftsebene im Einklang? Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon?
- Wurden für die Ziele geeignete Indikatoren bestimmt und können diese Indikatoren und deren Zielgröße als Grundlage für die zukünftige Begleitung und Leistungsbewertung dienen?
- Welche quantifizierbaren Auswirkungen wird die Strategie haben?

¹ Siehe Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006a, S. 6.

- Sind die Durchführungssysteme dazu geeignet, die Ziele des Programms zu erreichen?

Die Ex-ante-Bewertung wurde als iterativer Prozess durchgeführt. Programmerstellung und Evaluierung verliefen weitgehend parallel zueinander. Ergebnisse und Empfehlungen der Ex-ante-Bewertung konnten auf diese Weise kontinuierlich in die Programmerstellung eingespeist werden. Elemente des iterativen Prozesses waren insbesondere:

- die Abgabe von schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen zu verschiedenen Fassungen des Programms,
- ein Workshop, auf dem eine fortgeschrittene Programmfassung intensiv mit der Verwaltungsbehörde diskutiert wurde,
- die aktive Teilnahme des Bewertungsteams an der Arbeitsgruppe Programmaufstellung (Mitglieder: Verwaltungsbehörde, betroffene Landesministerien, relevante Verbände).

Was die Themenkomplexe "Analyse" und "Indikatoren und Zielquantifizierung" anbelangt, oblag dem Bewertungsteam eine aktivere Rolle, die über die klassischen Evaluationstätigkeiten "Bewerten und Empfehlen" hinausging:

- Auf Basis der umfangreichen fonds- und zielübergreifenden Vorarbeiten wurde von der Ex-ante-Bewertung für jedes der niedersächsischen Programme eine spezifische sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse erstellt, die in den Programmtext übernommen wurde.
- Bei der Definition von Ergebnis- und Outputindikatoren sowie der Zielquantifizierung oblag dem Bewertungsteam die inhaltliche Federführung. Hierbei wurde zunächst ein Vorschlag für das Indikatorensystem erarbeitet und mit der Verwaltungsbehörde abgestimmt. Anschließend wurden die für die einzelnen kofinanzierten Maßnahmen zuständigen Stellen bei der Quantifizierung der Ziele für die Indikatoren methodisch angeleitet und unterstützt.

Die Anregungen und Optimierungsvorschläge der Ex-ante-Bewertung wurden von der Verwaltungsbehörde aufgenommen und haben ihren Niederschlag im Programmtext gefunden. Dies betraf die folgenden Gegenstände:

- den Aufbau des Zielsystems auf den verschiedenen Ebenen (Oberziel, strategische Ziele, spezifische Ziele, Querschnittsziele, operative Ziele),

- die Darstellung der (externen) Kohärenz mit Gemeinschaftspolitiken und nationalen Politiken,
- die Begründung von vorgenommenen Schwerpunktsetzungen,
- die Art und Detaillierung der Darstellung der beabsichtigten Maßnahmen bzw. Förderansätze,
- das Verhältnis von EFRE und ESF und die mögliche Nutzung der "Querfinanzierung" nach Art. 34 Abs. II der allgemeinen Strukturfondsverordnung.

2. Überprüfung und Ergänzung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

Der erste Komplex der Ex-ante-Bewertung betraf die Grundlagen und die Herleitung der Strategie für die ESF-Förderung in der Förderperiode 2007 bis 2013. Im Wesentlichen war hier zu prüfen, ob die erstellte Analyse die Herausforderungen klar herausarbeitet, vor denen Niedersachsen mit der ESF-Förderung in seinem Ziel 1-Gebiet (im Folgenden auch Region Lüneburg) steht. Auf Basis der Prüfung waren Ergänzungen und Modifizierungen des Analyseteils des Programms vorzunehmen. Konkreter Gegenstand der Bewertung waren die Programmkapitel "Sozioökonomische Analyse" (Kapitel 1), "Rahmenbedingungen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene" (Kapitel 2) sowie "Stärken- und Schwächenanalyse sowie Ansatzpunkte für die zukünftige Strategie" (Kapitel 3).

a) Sozioökonomische Analyse

Zur Vorbereitung der vier EFRE- und ESF-OP wurde vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung eine umfassende Analyse der Ausgangssituation sowie der Stärken und Schwächen Niedersachsens und seiner Regionen erstellt (NIW 2006a). Damit stand zu Beginn der eigentlichen Programmierungsarbeiten eine fundierte Grundlage zur Verfügung, was sich positiv auf die Entwicklung von Zielen, strategischem Ansatz und Einsatzfeldern der ESF-Förderung auswirkte.

Trotz dieser guten Grundlage waren von Seiten der Ex-ante-Bewertung erhebliche Arbeiten durchzuführen, um die sozioökonomische Analyse zu ergänzen und an die Erfordernisse des konkreten Programmtextes anzupassen. Dies ergab sich vor allem aus der Notwendigkeit, aus der im Wesentlichen ziel- und fondsübergreifenden angelegten Gesamtanalyse spezielle Analysen für den ESF-relevanten Bereich in den beiden Zielgebieten zu gewinnen. Zudem waren die Verabredungen umzusetzen, die Bund, Länder und Europäische Union hinsichtlich von Gliederung, Gegenständen und Tiefe der Analysen für die deutschen ESF-Programme getroffen haben.

Im Ergebnis wurden von der Ex-ante-Bewertung die folgenden wesentlichen Anpassungen und Ergänzungen der Analyse vorgenommen und in den Programmtext eingearbeitet:

- Aus der umfassenden Analyse des NIW wurden die Themenkomplexe und Analysen destilliert, die für die ESF-Förderung von zentraler Relevanz sind. Für einige "Spezialthemen" des ESF und der Humanressourcen mussten ergänzende Datenauswertungen durchgeführt werden (insbesondere Situation am Ausbildungsmarkt, Arbeitslosigkeit von Zielgruppen, Vertiefungen zur Gleichstellung von Frau und Mann).

- Wo sinnvoll und mit vertretbarem Aufwand möglich, wurden die ausgewählten Indikatoren für das niedersächsische Ziel 1-Gebiet dargestellt (und nicht für Niedersachsen insgesamt). Teils wurden hierzu vom NIW weitere Auswertungen aus seinen Datenbanken zur Verfügung gestellt, teils von der Ex-ante-Bewertung entsprechende Auswertungen auf Basis von Daten der amtlichen Statistik erstellt.
- Im Aufbau der Analyse wurde klarer als im Ursprungstext zwischen den Ergebnis- bzw. Zielgrößen auf der einen Seite (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit etc.) und den sie beeinflussenden Potenzialfaktoren (z. B. Qualifikationsniveau der Beschäftigten, Innovationsfähigkeit der Unternehmen) unterschieden.
- Entsprechend den ESF-bezogenen Absprachen zwischen Bund, Ländern und Europäischer Kommission wurde die Analyse knapp gehalten.
- Das Thema "Humanressourcen in Forschung und Entwicklung" wurde im Analyseteil des Programms nicht vertiefend behandelt. Dies folgte der Entscheidung Niedersachsens, die Förderung im FuE-Bereich aus Effektivitäts- und Effizienzgründen nur im Programm des EFRE vorzusehen und dort investive Förderung mit Förderung von FuE-Humanressourcen zusammenzuführen.

Das auf die dargestellte Weise erarbeitete Analysekapitel des Programms stellt aus Sicht der Ex-ante-Bewertung die Ausgangssituation der Humanressourcen im niedersächsischen Ziel 1-Gebiet und die Herausforderungen, vor denen die ESF-Förderung steht, in der erforderlichen Tiefe und Genauigkeit dar und ist eine gute Basis für die Herleitung und Begründung des Zielsystems und des strategischen Ansatzes des Programms.

Zwar weist die Analyse an einigen Stellen gewisse Lücken auf. Diese gehen aber darauf zurück, dass zu den entsprechenden Themen Daten nicht bzw. nicht in der wünschenswerten thematischen Tiefe bzw. regionalen Differenzierung vorliegen. Dies betrifft insbesondere:

- das Themenfeld "soziale Ausgrenzung", für das auf "Ersatzindikatoren" wie den Leistungsbezug nach SGB II oder die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit zurückgegriffen werden musste,
- die Situation der wichtigen Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund, für die sich aus den Veröffentlichungen der amtlichen Statistik bislang nur wenige (und vor allem nicht niedersachsen-spezifische) Informationen gewinnen lassen,

- den Stand der betrieblichen Kompetenzentwicklung und Innovationstätigkeit, für den nur wenig "harte" Daten vorliegen (zuma! zu Unternehmen im Zielgebiet des Programms),
- die zu einigen Themen nur eingeschränkt mögliche geschlechtsspezifische Differenzierung.

Mit den Mitteln, die der Programmierung und der Ex-ante-Evaluierung zur Verfügung standen, ließen sich diese Lücken nicht beseitigen. Die Lücken sind aber nicht so groß, dass sie das empirische Fundament des Programms gefährden würden.

Als Teil der Analyse wurden zu zentralen Themen Vergleiche mit der Lage in Westdeutschland sowie mit der Lage im gesamten Land Niedersachsen durchgeführt. Der Vergleich macht in Bezug auf die Ergebnisvariablen deutlich, dass sich zwischen der Region Lüneburg und dem westdeutschen Durchschnitt eine "Wachstumsschere" geöffnet hat. Die Region weist in Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität signifikante Rückstände aus, die merklich größer als im sonstigen Niedersachsen ausfallen. Auf dem Arbeitsmarkt schlägt diese besondere Schwäche nicht vollständig durch. Der hohe Auspendlerüberschuss vor allem gegenüber Hamburg und Bremen führt dazu, dass die Erwerbstätigenquote und die Arbeitslosenquote günstiger ausfallen als im niedersächsischen Ziel 2-Gebiet. Dabei bestehen innerhalb der Region Lüneburg sehr große Unterschiede. In den an Hamburg und Bremen angrenzenden Kreisen ist die Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich, die weniger günstig gelegenen Kreise und hierbei insbesondere der Kreis Lüchow-Dannenberg sind sehr stark von Arbeitslosigkeit und ihren sozialen Folgeproblemen betroffen.

Die Ursachen für unzureichendes Wachstum und Beschäftigungsprobleme der Region Lüneburg entsprechen im Bereich der Humanressourcen im Großen und Ganzen denen im sonstigen Niedersachsen, sie sind aber besonders ausgeprägt. Dies betrifft Faktoren wie die Innovationskraft der Unternehmen, die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen oder das Niveau der Schulabschlüsse. Eine besondere Schwäche im Vergleich zum Ziel 2-Gebiet stellen der geringe Industriebesatz und damit verbunden die kleinteilige Unternehmensstruktur dar.

b) Rahmenbedingungen und Strategien auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene

Die Strategien auf europäischer und nationaler Ebene, die entscheidende Ausgangs- und Rahmenbedingungen für die ESF-Förderung in Niedersachsen setzen, sind im Pro-

grammtext prägnant und aus Sicht der Ex-ante-Bewertung hinreichend dargestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass im Abschnitt "Rahmenbedingungen auf Landesebene" klare landespolitische Schwerpunktsetzungen deutlich werden.

Kapitel 2 des Programms fasst darüber hinaus die Ergebnisse der bisherigen ESF-Förderung zusammen. Es stützt sich hierbei zum einen auf die Erträge der Begleitforschung,² die zur ESF-Förderung in Niedersachsen in der Förderperiode 2000 bis 2006 durchgeführt wurden, zum anderen wurden die bundesweiten Evaluierungsstudien zur Gemeinschaftsinitiative EQUAL³ ausgewertet.

Ein wesentlicher Teil des Politikmodells, das den Europäischen Strukturfonds zugrunde liegt, ist die Optimierung der Interventionen durch systematische Bewertungstätigkeit und durch die mit ihnen verbundenen Rückkopplungsprozesse. Die Evaluierung der bisherigen ESF-Förderung ist damit eine wichtige Grundlage für die Programmierung einer neuen Förderperiode. Vor diesem Hintergrund ist positiv hervorzuheben, dass Niedersachsen eine eigene begleitende Evaluierung für seine ESF-Förderung realisiert hat. Damit steht für die Programmierung eine bessere Informationsbasis zur Verfügung als für diejenigen westdeutschen Bundesländer, die für ihre bisherige Ziel 3-Förderung keine länderspezifischen Evaluierungen in Auftrag gegeben haben. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung wäre es allerdings denkbar gewesen, im Rahmen der Begleitforschung über die vorgelegten Analysen zu den Ergebnissen und zur Wirksamkeit einzelner Förderinstrumente hinaus in stärkerem Maße strategische Aussagen und Empfehlungen für das Gesamtprogramm zu erarbeiten. Dies hätte den Nutzen der Begleitforschung für die Programmierung weiter erhöht.

Die vom Bund beauftragte Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative EQUAL folgt einem eigenen Arbeits- und Berichterstattungszyklus. Die Empfehlungen, die sich aus den vorgelegten Berichten ergeben, sind relativ allgemeiner Natur und nur bedingt so gehalten, dass sich mit ihrer Hilfe die Strategien und Einsatzfelder für die ESF-Förderung auf Länderebene zuschneiden lassen.

² Dies betrifft insbesondere die Halbzeitbewertung (Steria Mummert Consulting 2004), die Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Steria Mummert Consulting 2005a), Ausgangspapiere, die zur Programmvorbereitung erstellt wurden (Steria Mummert Consulting 2006a und 2006b) sowie die Sonderuntersuchung zu den Jugendwerkstätten (Steria Mummert Consulting 2005b).

³ Icon Institute/Compass/PIW/ProBeruf 2003 und 2005.

c) SWOT-Analyse und Ansatzpunkte für die künftige Strategie

Die wesentlichen Aussagen der sozioökonomischen Analyse werden im Programm zu einer Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken zusammengeführt (SWOT-Analyse). Auf dieser Basis sowie der Darstellung der Rahmenbedingungen und der Erträge der Evaluierung der bisherigen ESF-Förderung werden am Ende des Kapitels 3 des Programms neun Ansatzpunkte für die ESF-Strategie 2007 bis 2013 herausgearbeitet. Diese Ansatzpunkte stellen die Brücke zwischen dem Analyseteil und dem Strategieteil des Programms dar.

Für die SWOT-Analyse wurde die klassische Tabellenform gewählt. Entsprechende Tabellen waren bereits vom NIW entwickelt worden. Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung wurden die umfassend angelegten Tabellen des NIW-Gutachtens auf spezifische Tabellen zu den Potenzialfaktoren bzw. Handlungsfeldern zugeschnitten, an denen die ESF-Förderung ansetzt. Dabei erfolgte eine Gliederung entlang der Prioritätsachsen des Programms. Dies folgte den von der Generaldirektion Beschäftigung geäußerten Vorstellungen und diente dem Zweck, die logische Verbindung zwischen der Situation bzw. den Herausforderungen auf der einen Seite und der Strategie auf der anderen Seite transparent darzustellen und die strategische Ausrichtung leichter überprüfbar zu machen.⁴

Um die Basis für die weiteren Bewertungsschritte zu verdeutlichen, sind in Übersicht 1 die zentralen Inhalte der SWOT-Analyse zusammengefasst. Die Übersicht stellt zugleich den Bezug zwischen der SWOT-Analyse und den Ansatzpunkten für die Strategie her. Die Übersicht verdeutlicht, dass mit den neun strategischen Ansatzpunkten die wesentlichen Ergebnisse der Analyse aufgegriffen werden. Zwei Einschränkungen sind hier allerdings zu machen:

- Durch die Analyse der Humanressourcen im Zielgebiet (wie auch in Niedersachsen insgesamt) zieht sich quasi als roter Faden, dass die Region merkliche Stärken im Bereich der mittleren Qualifikationen hat, dass aber im interregionalen Vergleich Defizite hinsichtlich des Anteils der Hochqualifizierten bestehen, was insbesondere vor dem Hintergrund des Strukturwandels nachteilig ist.⁵ Um diese Schwäche abzubauen ist

⁴ Die tabellarische Darstellungsform hat auch Nachteile. Sie ist kaum geeignet, unterschiedliche Gewichte der einzelnen Einträge deutlich zu machen. Sie verleitet leicht dazu, jeweils alle vier Felder der Tabelle unabhängig von ihrer Relevanz zu füllen. Die Abgrenzung zwischen Schwächen und Risiken (und genauso zwischen Stärken und Chancen) ist in der Praxis schwierig. Diese Gründe sind dafür verantwortlich, dass für die niedersächsischen EFRE-Programme eine andere Darstellung gewählt wurde, die einige Probleme der Tabellenform vermeidet, aber dafür mit anderen Nachteilen verbunden ist. Die Auswahl der Tabellenform für die ESF-Programme erfolgte letztlich aus pragmatischen Gründen.

⁵ Siehe auch ausführlich NIW 2006b.

letztlich der Anteil der Erwerbstätigen mit Hochschulabschluss zu steigern. In den strategischen Ansatzpunkten wird dieses Thema nicht aufgegriffen (abgesehen vom Thema Schulerfolg), hier wird eher am Bereich der mittleren Qualifikationen angesetzt (Sicherung der Erstausbildung im dualen System). Allerdings besitzt die ESF-Förderung auch kaum Handlungsmöglichkeiten, den Anteil der tertiären Bildungsabschlüsse zu erhöhen. Hier sind Länder und Bund gefordert.

- Das Thema Selbstständigkeit/Unternehmertum wird in der SWOT-Analyse gesondert behandelt, und zwar als Teil der Analysen zum Unternehmenssektor. In den Ansatzpunkten wird es hingegen nicht explizit aufgegriffen. Es wird dort wie auch in Zielsystem und Strategie (siehe unten) als ein Aspekt der Eingliederung von Arbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt bzw. der chancengleichheitsspezifischen Förderung (jeweils Schwerpunkt 3) gesehen. Während in der Analyse das Thema Existenzgründung primär unter regionalökonomischen Gesichtspunkten betrachtet wird, wird es in den Ansatzpunkten vorrangig als Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik gesehen.⁶

⁶ Unter regionalökonomischen Aspekten sind vor allem Gründungen interessant, die sich in innovativen Bereichen bewegen und neue Absatzmöglichkeiten bzw. Märkte erschließen können. Unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten sind hingegen auch Gründungen relevant, die gesättigte Märkte betreffen (und insofern mit der erheblichen Gefahr von Verdrängungseffekten verbunden sind), die aber den Gründern den Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit erlauben.

Übersicht 1: SWOT- Analyse (Auszug) und Ansatzpunkte für die Strategie des Ziel 1-Programms im Überblick

Analyse der Ziel- und Ergebnisvariablen	
Analyseergebnisse	Ansatzpunkt für die Strategie (AP)
Beschäftigungsdefizite und Arbeitslosigkeit primär als Folge von Wachstumsschwäche	AP 2: Entwicklung der Humanressourcen als Potenzialfaktor für die Überwindung der Wachstumsschwäche und für den Aufbau von Beschäftigung

Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen (zu Schwerpunkt 1 des OP)			
Bereich	Stärken und Chancen	Schwächen und Risiken	Ansatzpunkte für Strategie (AP)
Struktur und Situation der Unternehmen	Chancen durch Verstärkung von Weiterbildung und Verknüpfung mit betrieblicher Kompetenzentwicklung	geringer Industriebesatz merkliche Schwächen bei wissensintensiven Dienstleistungen ausgeprägte Defizite von KMU bei FuE und Internationalität sowie allgemein hinsichtlich von Innovationen Risiko sinkender Wettbewerbsfähigkeit aufgrund Strukturwandel zur Wissensgesellschaft zu geringe Ausschöpfung der Humanressourcen der weiblichen Erwerbstätigen als Risiko für die Unternehmensentwicklung	AP 3: Forcierung der betrieblichen Weiterbildung und Kompetenzentwicklung vor allem in KMU AP 4: Notwendigkeit, im Rahmen von Weiterbildung und Kompetenzentwicklung spezifische Ansätze zur Nutzung der Humanressourcen von Frauen und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu realisieren Ergänzend:
Qualifikationsniveau der Beschäftigten	gut ausgebildete Fachkräfte mit Stärken in mittleren Qualifikationen	unterdurchschnittlicher Anteil hochqualifizierter Beschäftigter Weiterbildungsbeteiligung zu gering, Weiterbildungsdefizite vor allem bei KMU steigendes Beschäftigungsrisiko bei stark vertretenen Arbeitnehmergruppen aufgrund des Strukturwandels längerfristig Risiko des Fachkräftemangels aufgrund des demographischen Wandels	AP 7: Fortentwicklung der Aus- und Weiterbildungssysteme auch als Antwort auf die Herausforderungen des demographischen Wandels (Vernetzung, Innovation) AP 5: Sicherung der Erstausbildung in hoher Qualifikation
Selbstständigkeit/ Unternehmertum	steigende Bedeutung der Selbstständigkeit	schwache Gründungsneigung in technologie- und wissensintensiven Bereichen	<i>in den Ansatzpunkten nicht explizit aufgegriffen, teilweise angesprochen mit:</i> AP 10: gezielte Eingliederung von Arbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt/Abbau von "mismatch"

Humankapital (zu Schwerpunkt 2 des OP)			
Bereich	Stärken und Chancen	Schwächen und Risiken	Ansatzpunkte für Strategie (AP)
Ausbildung der jungen Generation	überdurchschnittliche Anteile jüngerer Altersgruppen und damit zurzeit noch junges Arbeitskräftepotenzial Chancen durch Aktivierung von Begabungsréserven und Aufbau einer breiter Basis junger Fachkräfte	stark überdurchschnittlicher Anteil von Schulabgängerinnen ohne Hauptschulabschluss, stark unterdurchschnittlicher Abiturientenanteil besondere Bildungsprobleme bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu wenig betriebliche Ausbildungsplätze hoher Anteil der Ausbildungsplatzsuchenden aus marktbedingten und individuellen Gründen im "Übergangssystem" in peripheren Teilen der Region Gefahr zunehmender Abwanderung der besser qualifizierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen	AP 6: Verbesserung der Schulerfolge AP 5: Sicherung der Erstausbildung in hoher Qualität
Aus- und Weiterbildungssysteme	prinzipiell leistungsfähige Systeme	Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung zu wenig miteinander verknüpft	AP 7: Fortentwicklung der Aus- und Weiterbildungssysteme auch als Antwort auf die Herausforderungen des demographischen Wandels (Vernetzung, Innovation)

Zugang zur Beschäftigung und soziale Eingliederung (zu Schwerpunkt 3 des OP)			
Bereich	Stärken und Chancen	Schwächen und Risiken	Ansatzpunkte für Strategie (AP)
Beschäftigungs- und Eingliederungsprobleme bei Jugendlichen	mittelfristig relativ gute Arbeitsmarktchancen bei benachteiligten Jugendlichen, sofern deren Probleme und Defizite frühzeitig abgebaut werden können	erhebliche Zahl von Jugendlichen, bei denen Bildungs- und Arbeitsmarktprobleme mit individuellen Beeinträchtigungen und sozialen Problemen zusammentreffen Gefahr dauerhaft geringer beruflicher und sozialer Integration	AP 8: Berufliche und soziale Integration von benachteiligten Jugendlichen durch Förderung im Schnittfeld von Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Jugendhilfe
Beschäftigungs- und Eingliederungsprobleme bei Erwachsenen		geringe bzw. veraltete Qualifikation vieler Arbeitsloser Gefahr von wachsendem "mismatch" infolge des Strukturwandels und damit Risiko hoher Arbeitslosigkeit selbst bei wirtschaftlicher Belebung und steigender Arbeitskräftenachfrage Gefahr wachsender sozialer Ausgrenzung und zunehmender regionaler Konzentration der Probleme spezielle Zugangsprobleme bei Teilgruppen der Frauen	AP 10: gezielte Eingliederung von Arbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt/Abbau von "mismatch" AP 9: Zielgruppenförderung durch Verbindung von Bildung und sozialer Eingliederung

3. Bewertung der Relevanz und Kohärenz der Strategie

Die Prüfung der Relevanz und der (internen) Kohärenz der Strategie stellt den wichtigsten Schritt der Ex-ante-Bewertung dar. Die Relevanzprüfung bezieht sich auf die Frage, ob Zielsystem und Strategie an den wesentlichen Herausforderungen ansetzen, vor denen die Region Lüneburg im Bereich des Arbeitsmarkts und der Humanressourcen steht und zu deren Bewältigung der ESF einen Beitrag liefern kann. Die Kohärenzprüfung betrachtet, inwieweit das Zielsystem sorgfältig ausgearbeitet wurde und ob Ziele und Umsetzungsstrategien in einem logischen Verhältnis zueinander stehen. Dabei wird auch die finanzielle Mittelausstattung der Schwerpunkte des Programms sowie generell die thematische und finanzielle Konzentration untersucht. Die Relevanz- und Kohärenzprüfung bezieht sich primär auf die Ausführungen in Kapitel 4 des Programms.

Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über das Zielsystem des Operationellen Programms gegeben. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse der Prüfung der Relevanz und der Prüfung der internen Kohärenz der Strategie dargestellt. Das Kapitel schließt mit der Betrachtung der Querschnittsziele.

3.1 Überblick über das Zielsystem

Das Oberziel der ESF-Ziel 1-Förderung in Niedersachsen ist die "Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit". Das Zielsystem des Operationellen Programms fächert sich unterhalb des Oberziels in vier strategische Ziele auf, denen jeweils ein Schwerpunkt (Prioritätsachse im Sinne von Art. 37 der allgemeinen Strukturfondsverordnung) zugeordnet ist:

- Das erste strategische Ziel ist die "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von KMU bei der Bewältigung des Strukturwandels". Innerhalb dieses auf die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten fokussierten strategischen Ziels richtet sich ein erstes spezifisches Ziel auf die "Steigerung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten", während das zweite spezifische Ziel die "Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung" umfasst.
- Das zweite strategische Ziel stellt mit der "Stärkung der regionalen Humanressourcen" insbesondere auf die berufliche Ausbildung ab. Hierbei ist ein erstes spezifisches Ziel die "Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation", während das zweite die systematische "Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung" zum Gegenstand hat.

- Die "Verbesserung der beruflichen und sozialen Eingliederung" bildet das dritte strategische Ziel. Es ist mit drei spezifischen Zielsetzungen untersetzt: Ein erstes spezifisches Ziel ist der "beruflichen und sozialen Integration benachteiligter Jugendlicher" gewidmet. Das zweite Ziel nimmt die "Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt insbesondere durch zielgerichtete Integration von Arbeitslosen" in den Blick, während sich das dritte Ziel auf die "Erhöhung der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung von Frauen" bezieht.
- Das vierte strategische Ziel lautet "Steigerung der Lernfähigkeit durch transnationalen Austausch". Es ist mit dem spezifischen Ziel "Stärkung der interkulturellen Kompetenz in KMU" unterlegt.

Im Zielsystem sind zudem vier Querschnittsziele definiert. Dies sind zunächst die "Erhöhung der Chancengleichheit" und die "Nachhaltigkeit" als klassische Querschnittsziele, die auch im EFRE-Ziel 1-Programm enthalten sind (dort aber "Umwelt" statt "Nachhaltigkeit"). Hinzu kommen im ESF-Programm die "Bewältigung des demographischen Wandels" und - eher ein Förderprinzip als ein inhaltliches Querschnittsziel - die "Qualitätsoffensive durch kriteriengeleitete und transparente Förderentscheidungen sowie kontinuierliche Kontrolle der Programmergebnisse".

Schließlich wird im Programm eine Strategie für Innovation, transnationale und interregionale Kooperation entwickelt. Mit dieser Strategie sollen Förderansätze fortgeführt werden, die bislang vor allem im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL realisiert wurden, allerdings in einer an die Bedingungen eines ESF-Landesprogramms und seiner begrenzten Mittelausstattung angepassten Form. Die Strategie für Innovation und Kooperation soll zu wichtigen Teilen über Schwerpunkt 4 des Programms ("Transnationale Maßnahmen") umgesetzt werden, sie ist aber auch für die anderen drei Schwerpunkte relevant und hat damit Querschnittscharakter.

Insgesamt besteht zwischen den Zielsystemen der beiden niedersächsischen ESF-Programme ein sehr hohes Maß an Übereinstimmung. Das Ziel 1-Programm unterscheidet sich vom Ziel 2-Programm nur durch das vierte, den transnationalen Austausch betreffende strategische Ziel bzw. den entsprechenden Schwerpunkt sowie durch eine etwas andere Fassung des zweiten spezifischen Ziels im Schwerpunkt 2, das sich auf die Aus- und Weiterbildungssysteme bezieht.

3.2 Relevanz der Strategie

Mit der Formulierung des Oberziels "Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit", das inhaltsgleich mit dem Oberziel des EFRE-Ziel 1-Programms ist, macht das Programm deutlich, dass primär an den Ursachen von Beschäftigungsschwäche und Arbeitslosigkeit in der niedersächsischen Ziel 1-Region angesetzt werden soll. Damit liegt dem Programm eine implizite Theorie zugrunde, die den aktuellen Forschungsstand zu den Bestimmungsfaktoren von wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung aufnimmt ("neue Wachstumstheorien"). Danach hängt die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und damit auch die nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation neben anderen Potenzialfaktoren in erheblichem Maße von den regionalen Humanressourcen bzw. den Qualifikationen der Erwerbspersonen ab.⁷

Die ersten beiden strategischen Ziele des Programms sind inhaltlich klar dem Oberziel zuzuordnen. Sie beziehen sich auf die beiden zentralen Wirkungskanäle, über die mit dem ESF die regionalen Humanressourcen und damit die Wettbewerbsvoraussetzungen verbessert werden können:

- Das erste strategische Ziel ("Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Bewältigung des Strukturwandels") setzt unmittelbar an den Unternehmen und ihren Beschäftigten an. Durch Unterstützung der Weiterbildung von Beschäftigten und der Erweiterung von Unternehmenskompetenzen sollen die Wettbewerbschancen der Unternehmen gestärkt und damit zugleich die Voraussetzungen für den Erhalt und den Ausbau von Beschäftigung verbessert werden. Das strategische Ziel hat einen kurz- bis mittelfristigen Wirkungshorizont. Der hierbei auf KMU gesetzte Fokus ist vor dem Hintergrund des Forschungsstands gut begründbar.
- Das zweite strategische Ziel ("Stärkung der regionalen Humanressourcen") setzt auf die Basis der regionalen Humanressourcen (vor allem auf die schulische und vorschulische Bildung sowie berufliche Ausbildung der jungen Generation) sowie auf die Verbesserung der Aus- und Weiterbildungssysteme. Mit diesem Ansatz wird insbesondere der Erkenntnis Rechnung getragen, dass die wirtschaftlichen Entwicklungschancen einer Region stark vom Ausbildungsstand des Nachwuchses abhängen. Die entsprechenden Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung sind langfristiger Natur.

⁷ Siehe IfS 2005, S. 16 ff. sowie GEFRA u. a. 2005a, S. 323 ff., jeweils mit zahlreichen Nachweisen zum Diskussions- und Forschungsstand.

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung wäre es denkbar bzw. wünschenswert, das Verhältnis des dritten strategischen Ziels ("Verbesserung der beruflichen und sozialen Eingliederung") zu Oberziel noch klarer darzulegen als es im Programm erfolgt. Dies gilt zumal angesichts der großen finanziellen Bedeutung des entsprechenden Schwerpunkts (siehe unten). Hier ist auf zwei Begründungszusammenhänge zu verweisen: Zum einen ist dem ESF ein breiteres Zielbündel aufgegeben als dem EFRE. Dieses Zielbündel umfasst neben der Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung explizit auch die Förderung der sozialen Eingliederung. Zum anderen ist es durch die effektive Verbindung von sozialpolitischen Interventionen und Bildungspolitik langfristig durchaus möglich, positive Effekte für die regionale Humanressourcenausstattung zu erzielen. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels gilt dies insbesondere dann, wenn es gelingt, Begabungsreserven in der Gruppe der benachteiligten Jugendlichen in relevanter Größenordnung zu heben und so Bildungsarmut wirksam zu bekämpfen.

Das vierte strategische Ziel ("Steigerung der Lernfähigkeit durch transnationalen Austausch") ist primär auf die Erhöhung der interkulturellen Kompetenzen und der internationalen Orientierung der Unternehmen sowie darauf gerichtet, Erfahrungen anderer Staaten für die Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildungssysteme zu nutzen. Das strategische Ziel ist damit klar auf das Oberziel orientiert.

Die Ergebnisse der Prüfung des Zusammenhangs zwischen der Analyse auf der einen Seite und dem Zielsystem bzw. der Strategie auf der anderen Seite gibt Tabelle 3.1 im Überblick wieder. Die Tabelle stellt die aus der Analyse entwickelten strategischen Ansatzpunkte (siehe Kapitel 2 dieses Berichts) den spezifischen Zielen sowie den operativen Zielen gegenüber, die die spezifischen Ziele untergliedern.⁸ Dabei wird deutlich, dass alle aus der Analyse abgeleiteten Ansatzpunkte in der Strategie aufgenommen und in das Zielsystem umgesetzt wurden. Insgesamt setzen Zielsystem und Strategie damit gut an den mit der sozioökonomischen Analyse und SWOT-Analyse identifizierten Herausforderungen an und sind in dieser Hinsicht als relevant zu bezeichnen.

Die sehr weitgehende Übereinstimmung des Zielsystems des Ziel 1-Programms mit dem des Ziel 2-Programms ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sachgerecht. Die Probleme, die die Region Lüneburg im Bereich der Humanressourcen hat, unterscheiden sich von den Problemen im übrigen Niedersachsen durch einen merklich größeren Umfang, nicht aber durch eine andere Qualität. Insofern ist es adäquat, mit den beiden ESF-Programmen in Niedersachsen im Grundsatz eine einheitliche Strategie zu verfolgen.

⁸ Die Definition operativer Ziele ging auf eine Anregung der Generaldirektion Beschäftigung zurück. Die operativen Ziele haben insbesondere Bedeutung im Zusammenhang mit dem Indikatorensystem und der Zielquantifizierung (siehe Kapitel 5 des Bewertungsberichts).

Die Besonderheiten, die das Ziel 1-Zielsystem aufweist, folgen aus der - relativ betrachtet - günstigeren finanziellen Ausstattung des Programms (siehe unten), die ein breiteres Interventionsspektrum als im Ziel-2 Programm zulässt. Dies findet seinen Niederschlag zum einem im spezifischen Ziel "Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung", das anders als das vergleichbare spezifische Ziel des Ziel 2-Programms auch mit Förderansätzen im schulischen und vorschulischen Bereich umgesetzt werden soll, sowie im eigenen strategischen Ziel für die transnationale Zusammenarbeit. Diese besonderen Ausprägungen des Zielsystems im Ziel 1-Programm sind aus der Analyse herleitbar. Das Niveau der Schulabschlüsse liegt in der Region Lüneburg unter dem Landesdurchschnitt, die internationale Orientierung der Unternehmen fällt geringer aus als im sonstigen Niedersachsen. Die Definition eines eigenen Schwerpunkts für die Transnationalität ist aber auch unter pragmatischen Gesichtspunkten zu sehen. Sie ist Voraussetzung dafür, um nach Art. 8 der ESF-Verordnung⁹ für die Unterstützung von transnationalen und interregionalen Aktionen einen um zehn Prozentpunkte erhöhten Interventionssatz nutzen zu können.

Hinsichtlich der Bedeutung der Förderansätze im schulischen und vorschulischen Bereich ist allerdings eine nähere Einordnung erforderlich: Für das entsprechende Modellprogramm "Inklusion durch Enkulturation" steht ein zwar nennenswerter, angesichts der Dimensionen der Aufgaben im Schulwesen letztlich aber doch eher begrenzter Betrag zur Verfügung. Das Operationelle Programm führt hierzu in seinem Abschnitt 2.3 aus, dass die wichtige Aufgabe der Verbesserung des Bildungssystems und der Schulabschlüsse im Wesentlichen aus Landesmitteln angegangen wird. Der ESF kann hier aber durch Aktionen im Bereich der frühzeitigen Sprachförderung, der interkulturellen Erziehung und der individuellen Lernbegleitung wichtige ergänzende Beiträge für die Bekämpfung von Bildungsarmut bei Kindern mit Migrationshintergrund bzw. bei Kindern aus sozialen Problemgruppen leisten.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999.

Tabelle 3.1: Strategische Ansatzpunkte und Zielsystem des Operationellen Programms

Strategisches Ziel: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von KMU bei der Bewältigung des Strukturwandels (Schwerpunkt 1)		
Strategischer Ansatzpunkt aus Analyse (AP)	Spezifisches Ziel nach Zielsystem	Operative Ziele nach Zielsystem
AP 3: Forcierung der betrieblichen Weiterbildung und Kompetenzentwicklung vor allem in KMU	1.1 Steigerung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten - Unterstützung von Unternehmen bei der Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs und Erhöhung der Weiterbildungstransparenz
	4.1 Stärkung der interkulturellen Kompetenz in KMU*	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der internationalen Orientierung in KMU - Entwicklung und Transfer von Innovationen in interregionaler/transnationaler Zusammenarbeit
	1.2 Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung der unternehmerischen Kompetenzen in Personal- und Organisationsentwicklung - Stärkung der unternehmerischen Kompetenzen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf - Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen - Entwicklung des Humanpotenzials weiblicher Beschäftigter
AP 4: Notwendigkeit, im Rahmen von Weiterbildung und Kompetenzentwicklung spezifische Ansätze zur Nutzung der Humanressourcen von Frauen und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu realisieren		

Strategisches Ziel: Stärkung der regionalen Humanressourcen (Schwerpunkt 2)		
Strategischer Ansatzpunkt aus Analyse (AP)	Spezifisches Ziel nach Zielsystem	Operative Ziele nach Zielsystem
AP 5: Sicherung der Erstausbildung in hoher Qualität	2.1 Sicherung und Verbesserung der Ausbildungssituation	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen
	2.2 Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der Qualität der Berufsausbildung im dualen System - Weiterentwicklung von Bildungszentren etc. - Entwicklung und Erprobung von Innovationen
AP 7: Fortentwicklung der Aus- und Weiterbildungssysteme auch als Antwort auf die Herausforderungen des demographischen Wandels		
AP 6: Verbesserung der Schulerfolge		<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung von Grundfähigkeiten für die Wissensgesellschaft - Förderung von aktivem Bürgersinn, Chancengleichheit und gesellschaftlichem Zusammenhang

Strategisches Ziel: Verbesserung der beruflichen und sozialen Eingliederung (Schwerpunkt 3)		
Strategischer Ansatzpunkt aus Analyse (AP)	Spezifisches Ziel nach Zielsystem	Operative Ziele nach Zielsystem
AP 8: Berufliche und soziale Integration von benachteiligten Jugendlichen durch Förderung im Schnittfeld von Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Jugendhilfe	3.1 Berufliche und soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher	<ul style="list-style-type: none"> - Abbau von Bildungsrückständen, Stärkung von Schlüsselqualifikationen und Bekämpfung sozialer Desintegration bei benachteiligten Jugendlichen - Verbesserung der Voraussetzungen für die Integration von benachteiligten Jugendlichen durch Case Management und Profiling
AP 9: Zielgruppenförderung durch Verbindung von Bildung und sozialer Eingliederung AP 10: gezielte Eingliederung von Arbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt/Abbau von "mismatch"	3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt insbesondere durch zielgerichtete Integration von Arbeitslosen	<ul style="list-style-type: none"> - bedarfsgerechte Qualifizierung von Arbeitslosen (Abbau "mismatch") - Eingliederung junger Fachkräfte in den Arbeitsmarkt - Schaffung von zusätzlichen Erwerbsmöglichkeiten durch Existenzgründungen - Verbesserung der Voraussetzungen für die berufliche Integration von Strafgefangenen und Straftatlassenen
	3.3 Erhöhung der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung von Frauen	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Arbeitsmarktchancen durch spezifisch auf die Situation von Frauen zugeschnittene Aus- und Weiterbildung - Verbesserung der Chancen von Unternehmensgründerinnen

* auch Bezug zum Ansatzpunkt 7

In einem weiteren Schritt der Relevanzprüfung wurde betrachtet, welche der nach Artikel 3 Abs. 1 der ESF-Verordnung möglichen Einsatzfelder mit den definierten spezifischen Zielen in das Portfolio des Ziel 1-Programms aufgenommen werden sollen und ob die getroffene Auswahl nachvollziehbar ist. Als Beurteilungskriterien wurden hierbei die mit der SWOT-Analyse ermittelte Bedeutung sowie die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im jeweiligen Aufgabenfeld herangezogen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Einsatzfelder von hoher Relevanz sind, die nach der SWOT hohe Bedeutung haben *und* für die die primäre Zuständigkeit beim Land liegt. Dies folgt der Überlegung, dass Land und Bund sich mit dem ESF jeweils auf die Einsatzfelder konzentrieren (nicht vollständig beschränken) sollten, für die sie die primäre Zuständigkeit haben, um auf diese Weise das Nebeneinander von Förderungen, Förderkonkurrenzen, komplizierte Abstimmungsprozesse und unklare Profile der einzelnen Programme zu verhindern.

Tabelle 3.2 macht deutlich, dass mit den spezifischen Zielen überwiegend Einsatzfelder des ESF aufgegriffen werden, für die beide Relevanzkriterien in vollem Maße gegeben sind, die also nach der SWOT-Analyse hohe Bedeutung haben und bei denen die primäre Zuständigkeit beim Land liegt. Dies betrifft die spezifischen Ziele der Schwerpunkte 1 und 2 sowie die berufliche und soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher im Schwerpunkt 3 (letztere unter der Voraussetzung der klaren Konzentration auf Förderung im Schnittfeld von Arbeitsmarkt, Bildung und Jugendhilfe). Bei den anderen drei Zielen kommt die Ex-ante-Bewertung zu einer mittleren Relevanzeinschätzung.¹⁰

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, welche der in Artikel 3 Abs. 1 der ESF-Verordnung vorgesehenen Einsatzfelder mit den spezifischen Zielen des Programms nicht aufgegriffen werden. Dem Einsatzfeld "Netzwerkaktivitäten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft" ist hohe Relevanz zu bescheinigen. Es soll aber nicht mit dem ESF-Programm, sondern als Teil einer integrierten Forschungs- und Innovationsförderung mit dem EFRE-Programm aufgegriffen werden. Das Einsatzfeld "Modernisierung und Stärkung der Arbeitsmarktinstitutionen" hat für ein ESF-Länder-OP keine Relevanz. Das Einsatzfeld "Förderung der Akzeptanz der Unterschiedlichkeit am Arbeitsplatz und Bekämpfung der Diskriminierung" hat aus Sicht der Ex-ante-Bewertung für die Region Lüneburg eine eher geringe Relevanz, sodass es hierfür keines eigenen spezifischen Ziels bedarf. Entsprechende Inhalte können und sollten aber im Kontext anderer spezifischer Ziele umgesetzt werden. Schließlich wird das Einsatzfeld "Förderung von Partnerschaften, Bündnissen und Initiativen ..." im Programm nicht aufgenommen. Auch dieses Einsatzfeld hat aus Sicht der Ex-ante-Bewertung für Niedersachsen keine besondere Relevanz.

¹⁰ Das spezifische Ziel 4.1 "Stärkung der interkulturellen Kompetenz in KMU" bleibt in Tabelle 3.2 unberücksichtigt. Es hat seine Verankerung in Art. 3 Abs. 6 der ESF-Verordnung.

Insgesamt ist die Auswahl nachvollziehbar, die Niedersachsen mit seinem Ziel 1-Programm aus den nach der ESF-Verordnung möglichen Einsatzfeldern getroffen hat. Die Relevanz der Strategie ist auch in dieser Hinsicht gegeben. Prinzipiell denkbar wäre allerdings eine Konzentration auf wenige Einsatzfelder gewesen. Auf Fragen der Konzentration wird im weiteren Verlauf des Bewertungsberichts noch näher eingegangen.

Tabelle 3.2: Spezifische Ziele des Ziel 1-Programms und Einsatzfelder der ESF-Verordnung

a) im Programm aufgegriffene Einsatzfelder der ESF-Verordnung

Spezifisches Ziel Programm	Einsatzfeld nach Art. 3 Abs. 1 ESF-VO	Bedeutung nach SWOT	Primäre Zuständigkeit für Förderpolitik	Relevanz aus Sicht Ex-ante-Bewertung	Erläuterungen
Strategisches Ziel: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere von KMU bei der Bewältigung des Strukturwandels (Schwerpunkt 1)					
1.1 Steigerung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten	Buchstabe a Ziff. i und ii Buchstabe b Ziff. iii	hoch	Land	Hoch	
1.2 Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung	Buchstabe a Ziff. i und ii Buchstabe b Ziff. 3	hoch (in Teilbereichen)	Land	hoch	Ziel ist im Programm jenseits des Bereichs "Chancengleichheit" noch wenig spezifiziert
Strategisches Ziel: Stärkung der regionalen Humanressourcen (Schwerpunkt 2)					
2.1 Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation	Buchstabe d Ziff. i	hoch	Land (hinsichtlich betriebliche Ausbildung)	hoch	
2.2 Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung	Buchstabe d Ziff. i	hoch	Land	hoch	
Strategisches Ziel: Verbesserung der beruflichen und sozialen Eingliederung (Schwerpunkt 3)					
3.1 Berufliche und soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher	Buchstabe c Ziff. i Buchstabe b Ziff. iv *	hoch	Land (im Schnittfeld Arbeitsmarktpolitik, Bildung, Soziales), bei Arbeitsmarktpolitik im Engeren Bund	hoch	Bewertung geht von einem Zuschnitt der Förderung in diesem Bereich aus, der sich gegenüber dem Förderung durch Arbeitsagenturen, ARGEN und Optionskommunen durch spezifisches Profil und Mehrwert auszeichnet
3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt	Buchstabe b Ziff. ii	hoch	Bund	mittel	Einschätzung als "mittel" trotz hohen Bedarfs und positiver Erfahrungen der Vergangenheit aufgrund der primären Zuständigkeit des Bundes
3.3 Erhöhung der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung von Frauen	Buchstabe b Ziff. iii	hoch (in Teilbereichen)	Bund	mittel	primäre Zuständigkeit Bund, aber Lücken bei Teilgruppen ("Nichtleistungsbezieherinnen"), zudem Mehrwert durch innovative Förderinstrumente, möglich

b) im Programm nicht aufgegriffene Einsatzfelder der ESF-Verordnung

Einsatzfeld nach Art. 3 Abs. 1 ESF-VO	Bedeutung nach SWOT	Primäre Zuständigkeit für Förderpolitik	Relevanz aus Sicht Ex-ante-Bewertung	Erläuterungen
Buchstabe b Ziff. i - Modernisierung und Stärkung der Arbeitsmarktinstitutionen	gering	Bund	keine	eindeutige Bundesaufgabe
Buchstabe c Ziff. ii - Förderung der Akzeptanz der Unterschiedlichkeit am Arbeitsplatz und Bekämpfung der Diskriminierung	gering bis mittel	Land	gering bis mittel	Realisierung im Rahmen der Förderung von Weiterbildung und betrieblicher Kompetenzentwicklung sinnvoll, nicht aber als eigenes Ziel des Programms
Buchstabe d Ziff. ii - Förderung von Netzwerkaktivitäten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft	hoch (aber kein expliziter Gegenstand der Analyse)	Land	hoch	Realisierung entsprechender Aktionen aus dem EFRE-Programm, Nutzung der Möglichkeiten des cross financing nach Art. 34 allgemeine Strukturfondsverordnung
Buchstabe e - Förderung von Partnerschaften, Bündnissen etc.	keine Aussage	Land/Bund	eher gering	eher Instrument als Inhalt, insofern mit den anderen Einsatzfeldern schwer vergleichbar

* Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und die soziale Eingliederung von Migranten bzw. Personen mit Migrationshintergrund (Art 2 Abs. 1 Buchstabe b Ziffer 4 der ESF-VO) hat für dieses spezifische Ziel besondere Bedeutung; es wird aber auch mit anderen spezifischen Zielen angesprochen

3.3 Kohärenz der Strategie

Das Zielsystem des Operationellen Programms weist eine klare Struktur aus strategischen und spezifischen Zielen auf. Die strategischen Ziele sind eindeutig auf die Schwerpunkte (Prioritätsachsen) bezogen, die die Förderung aus dem Programm strukturieren. Die spezifischen Ziele untersetzen die strategischen Ziele in nachvollziehbarer und sinnvoller Weise. Das Zielsystem ist damit kohärent aufgebaut.

Ungewöhnlich erscheint allerdings die Fassung der spezifischen Ziele im Schwerpunkt 1 ("Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Bewältigung des Strukturwandels"). Neben dem spezifischen Ziel "Verbesserung des Qualifikationsniveaus von Beschäftigten" steht hier das spezifische Ziel "Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung", das sowohl allgemeine Ansätze der Kompetenzentwicklung als auch spezielle Ansätze umfasst, mit denen die Voraussetzungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen verbessert und die bessere Nutzung des Humanpotenzials der weiblichen Erwerbstätigen ermöglicht werden sollen. Im Sinne einer effektiven Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen sind Weiterbildung der Beschäftigten und Entwicklung der unternehmerischen Kompetenzen nicht als getrennte Ansätze zu sehen, sondern als Bestandteile eines möglichst integrierten Förderansatzes.¹¹ Dies hätte dafür gesprochen, Weiterbildung und allgemeine betriebliche Kompetenzentwicklung in einem spezifischen Ziel zusammenzufassen und das zweite spezifische Ziel auf die spezifische Förderung der Chancengleichheit im Kontext der Unternehmen zuzuschneiden. Bei der Konzeption des konkreten Förderinstrumentariums sollte aus Sicht der Ex-ante-Bewertung die Verbindung von Weiterbildung und betrieblicher Kompetenzentwicklung ermöglicht werden.

Die spezifischen Ziele dienen zugleich zur Untergliederung der Förderschwerpunkte, sie bilden insofern die Ebene der Handlungsfelder. Den spezifischen Zielen sind jeweils Förderansätze klar zugeordnet. Angesichts der strategischen Ausrichtung der Programme ist in der Förderperiode 2007 bis 2013 keine Einzeldarstellung der vorgesehenen Maßnahmen und Instrumente (gar im Sinne der früheren Programmergänzung) notwendig. Auf der anderen Seite sind gewisse Informationen über die Förderansätze und Instrumente, die eingesetzt werden sollen, erforderlich, um die Strategie nachvollziehbar und bewertbar zu machen. Das Programm zeichnet sich in diesem Spannungsfeld durch einen angemessenen Detaillierungsgrad der Beschreibung der Förderansätze aus. Der Programmtext macht deutlich, wie die einzelnen spezifischen Ziele erreicht werden sollen, ohne so

¹¹ Siehe hierzu ausführlich IfS und ConLogos 2006.

detailliert zu sein, dass der strategische Charakter des Programms gefährdet wäre.¹² Die für jedes spezifische Ziel vorgenommene Kurzdarstellung von operativen Zielen, typischen Instrumenten und wichtigen Zielgruppen erhöht die Transparenz der Darstellung. Die aufgeführten Förderansätze bzw. typischen Instrumente passen plausibel zum jeweiligen spezifischen Ziel. Aus den dargestellten Gründen enthalten sie nicht alle für die Zielerreichung denkbaren Ansätze und Instrumente, sondern bilden Schwerpunkte.

Einschätzung der Wirkungspotenziale

Als Teil der Prüfung der internen Kohärenz wurde von der Ex-ante-Bewertung in einem standardisierten Verfahren eine Einschätzung der möglichen Wirkungen des Programms vorgenommen. Die Einschätzung wurde für die einzelnen spezifischen Ziele und die ihnen im Programm zugeordneten Förderansätze durchgeführt. Bei den hinsichtlich der Förderansätze relativ heterogen angelegten spezifischen Zielen "Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung", "Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung" und "Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt" erfolgte eine Differenzierung in zwei bzw. drei Teilbereiche.

Die Einschätzung wurde im Hinblick auf vier Wirkungsdimensionen vorgenommen:

- Die erste Wirkungsdimension betrifft den Beitrag zur Entwicklung regionaler Humanressourcen, der wiederum zwischen in die auf die Unternehmen bezogenen Dimension und die Dimension der allgemeinen Entwicklung des regionalen Qualifikationsniveaus differenziert wurde. Diese Dimension bezieht sich auf das Oberziel des Programms.
- Die zweite Dimension bildet Wirkungen im Hinblick auf die Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt ab. Die Dimension bezieht sich auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, regionale Effekte bleiben anders als bei der ersten Dimension unberücksichtigt.
- Die dritte Dimension ist auf Wirkungen hinsichtlich der sozialen Eingliederung gerichtet. Hiermit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass für signifikante Gruppen Beschäftigungsprobleme mit sozialen Problemen und der Gefahr der Ausgrenzung einhergehen und daher für sie integrierte Problemlösungsstrategien zum Einsatz kommen müssen, bei denen eine Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt häufig erst am Ende eines längeren Integrationswegs möglich ist.

¹² Zu dem gewissen Widerspruch, der zwischen der strategischen Ausrichtung und der detaillierten Zielquantifizierung von Outputs besteht, siehe Kapitel 5 des Bewertungsberichts.

- Die vierte Dimension betrifft schließlich die Wirkungen auf die Antizipations- und Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarkt- und Bildungssysteme und damit einen Bereich, der in den letzten Jahren zunehmend in das Blickfeld der ESF-Förderung getreten ist. Sie bildet ab, dass es im Zuge von Wissensgesellschaft, Internationalisierung und demographischem Wandel darauf ankommt, dass die relevanten Systeme Probleme und Herausforderungen möglichst frühzeitig erkennen und entsprechende Anpassungs- und Problemlösungsstrategien entwickeln. Europäische Ziele wie der "lebenszyklusorientierte Ansatz", die "integrativen Arbeitsmärkte" und die "Neuorientierung von Aus- und Weiterbildungssystemen" beinhalten über die fachlich-instrumentelle Dimension hinaus auch den Aspekt der Veränderung des Grundansatzes des jeweiligen Politikbereichs.

Die unterschiedenen Wirkungsdimensionen lassen sich sowohl aus den Beschäftigungspolitischen Leitlinien als auch aus den in der ESF-Verordnung vorgesehenen Einsatzfeldern und den Strategischen Kohäsionsleitlinien herleiten. Sie sind auch in den strategischen Zielen bzw. den Schwerpunkten des Ziel 1-Programms angelegt. So können die ersten beiden Schwerpunkte des Programms und auch der vierte Schwerpunkt primär der Wirkungsdimension "Humanressourcen" zugeordnet werden, der dritte Schwerpunkt ist primär auf die Wirkungsdimensionen "Integration in den 1. Arbeitsmarkt" und "Soziale Integration" ausgerichtet. Die systemisch geprägte vierte Dimension ist per se keinem Schwerpunkt zuzuordnen.

Generell ist darauf zu verweisen, dass sich die Einschätzungen auf die im OP dargestellte Grundausrichtung von Zielen und Förderansätzen beziehen. Ob die entsprechenden Wirkungen auch tatsächlich eintreten, hängt entscheidend davon ab, wie effektiv die konkreten Förderinstrumente ausgestattet werden. Abgeschätzt werden insofern eigentliche Wirkungspotenziale und nicht tatsächliche Wirkungen.¹³

Die Wirkungseinschätzung wurde auf Basis von Evaluierungsstudien zum ESF in Niedersachsen, von länderübergreifenden ESF-Evaluierungsstudien¹⁴ sowie des allgemeinen Forschungsstands zu Arbeitsmarktpolitik und Humanressourcen erarbeitet. In einem ersten Schritt wurde in Textform eingeschätzt, welche Wirkungen von den einzelnen spezifischen Zielen für jede der Wirkungsdimensionen erwartet werden können. Tabelle 3.3 stellt dies als Textsynopse dar.

¹³ Siehe zur Diskussion der tatsächlichen Effekte des Programms Kapitel 7 des Bewertungsberichts.

¹⁴ Siehe RWI u. a. 2005 und GEFRA u. a. 2005b.

Tabelle 3.3: Einschätzung der Wirkungspotenziale der ESF-Förderung

Spezifisches Ziel - Teilbereich	Entwicklung der regionalen Humanressourcen		Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt	Soziale Integration	Antizipations- und Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarkt- und Bildungssysteme
	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen	Erhöhung des allgemeinen Qualifikationsniveaus			
Schwerpunkt 1					
1.1 Steigerung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten	hoher Beitrag, sofern gezielt auf Bedarf der Unternehmen zugeschnitten	Qualifikationseffekt bei Beschäftigten in gewissem Maße auch unabhängig von betrieblichem Kontext	betrifft Erwerbstätige, Beschäftigte, daher grundsätzlich nicht relevant (mit gewisser Ausnahme Qualifikation in Transfergesellschaften als Teilbereich)	---	Regionale Anlaufstellen können gewisse Wirkungen im Hinblick auf die Früherkennung betrieblicher Anpassungsprozesse entfalten
1.2 Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung - allgemeine Kompetenzentwicklung	hoher Beitrag	---	---	---	---
1.2 Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung - chancengleichheitsspezifische Förderung	hoher Beitrag, weil Humanpotenzial der weiblichen Beschäftigten besser genutzt werden kann	bessere Nutzung des Humanpotenzials wirkt sich auch unabhängig vom betrieblichen Kontext positiv aus	---	---	Spezielle Ansätze zur Steigerung der Chancengleichheit leisten gewisse Beiträge
Schwerpunkt 2					
2.1 Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation	zum Teil auch kurzfristige betriebliche Effekte	hoher Beitrag durch Sicherung der Fachkräftebasis im Bereich der mittleren Qualifikationen	hoher Beitrag, da unmittelbare Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit und Berufsausbildung späteres Arbeitslosigkeitsrisiko stark senkt	gewisser Beitrag, da Vermeidung der sozialen Folgewirkungen von Jugendarbeitslosigkeit	---
2.2 Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung - Inklusion durch Enkulturation	---	mittlerer Beitrag, Entwicklung von Grundfertigkeiten verbessert die Voraussetzungen für Schulerfolge und kann zur Hebung von regionalen Bildungsreserven beitragen	da Förderung vor allem in Grundschule und Kindergarten, keine bzw. nur sehr langfristige und indirekte Wirkungen	mittlerer Beitrag durch ausgeprägte Konzentration auf Kinder aus bildungsfernen Familien	mittlerer Beitrag, systemische Effekte über konkrete Maßnahmen hinaus durch Sensibilisierung des Fachpersonals und Netzbildung
2.2 Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung - ÜLU, Kompetenzzentren, Innovationsprojekte	mittlerer bis hoher Beitrag, je nach Ausrichtung	mittlerer bis hoher Beitrag, je nach Ausrichtung	---	---	Beiträge insbesondere durch Kompetenzzentren als wichtiger Teil der regionalen Aus- und Weiterbildungssysteme

Spezifisches Ziel - Teilbereich	Entwicklung der regionalen Humanressourcen		Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt	Soziale Integration	Antizipations- und Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarkt- und Bildungssysteme
	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen	Erhöhung des allgemeinen Qualifikationsniveaus			
Schwerpunkt 3					
3.1 berufliche und soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher	---	gewisser bis mittlerer Beitrag langfristiger Art, wenn es gelingt, tatsächliche bislang nicht genutzte Begabungsreserven zu aktivieren	gewisser bis mittlerer Beitrag, je nachdem wie eng die Verbindung mit weiterführenden Maßnahmen ist und wie gut diese greifen	hoher Beitrag, integrierter Aktivierungsansatz, in der Regel am Beginn weiterführender Maßnahmen	Pro-Aktiv-Centren könnten u. U. Beiträge zur erhöhten Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems der Förderung benachteiligter Jugendlicher erbringen
3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt - Qualifizierung von Arbeitslosen	---	gewisser Beitrag durch zusätzliche Qualifikationen	hoher Beitrag bei effektivem Maßnahmezuschnitt	gewisser bis mittlerer Beitrag je nach Zielgruppenezuschnitt	---
3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt - Unterstützung von Existenzgründungen	gewisser Beitrag durch zusätzliche Unternehmen (Beiträge aber überwiegend arbeitsmarktpolitischer Natur)	---	hoher Beitrag	---	---
3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt - Qualifizierung spezieller Gruppen	---	---	geringer bis mittlerer Beitrag	hoher Beitrag	--
3.3 Erhöhung der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung von Frauen	gewisser Beitrag	gewisser Beitrag durch zusätzliche Qualifikationen	hoher Beitrag	gewisser Beitrag	gewisse Effekte durch Netzwerkbildung vor allem im Gründerinnenbereich
Schwerpunkt 4					
4.1 Stärkung der interkulturellen Kompetenzen in KMU	mittlerer bis hoher Beitrag je nach konkreter Ausrichtung	geringer bis mittlerer Beitrag, vor allem hinsichtlich Qualifikationsverbesserung Erstausbildung	---	---	aus Beschreibung nicht erkennbar

Die Textsynopse soll an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden. Besser darstellbar und interpretierbar sind die Wirkungseinschätzungen dann, wenn sie aus der textlichen Darstellung in ein Punktesystem transformiert werden. Ein entsprechendes Scoring wird in Tabelle 3.4 dargestellt. Für die Erarbeitung der Tabelle wurde jeder Wirkungseinschätzung ein Punktwert zwischen "3" (hoher Beitrag) und "0" ("kein Beitrag") zugeordnet.

Tabelle 3.4: Scoring-Tabelle zu den Wirkungseinschätzungen

Spezifisches Ziel - Teilbereich	Entwicklung regionale Humanressourcen	Eingliederung in 1. Arbeitsmarkt	Soziale Integration	Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarkt- und Bildungssysteme	Gesamtergebnis
Gewichtungsfaktor	0,5	0,2	0,2	0,1	
Punktwerte					
Schwerpunkt 1					
1.1 Steigerung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten	3	0	0	1	1,6
1.2 Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung - allg. Kompetenzentwicklung	3	0	0	0	1,5
1.2 Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung - Chancengleichheit	3	0	0	1	1,6
Schwerpunkt 2					
2.1 Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation	3	2	1	0	2,1
2.2 Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung - Inklusion durch Enkulturation	2	0	2	2	1,6
2.2 Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der allgemeinen und beruflichen Bildung - ÜLU, Kompetenzzentren, Innovationsprojekte	3	0	0	2	1,7
Schwerpunkt 3					
3.1 berufliche und soziale Eingliederung benachteiligter Jugendlicher	1	2	3	1	1,6
3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt - Qualifizierung von Arbeitslosen	1	3	1	0	1,4
3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt - Unterstützung von Existenzgründungen	1	3	0	0	1,2
3.2 Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt - Qualifizierung spezieller Gruppen	0	1	3	0	0,8
3.3 Erhöhung der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung von Frauen	1	3	1	1	1,4
Schwerpunkt 4					
4.1 Stärkung der interkulturellen Kompetenz in KMU	3	0	0	1	1,6
Erläuterung Punktwerte: 3 = hoher Beitrag, 2 = mittlerer Beitrag, 1 = gewisser Beitrag, 0 = kein Beitrag					

Aus der Scoring-Tabelle lassen sich zunächst die folgenden wesentlichen Aussagen ableiten:

- Allen spezifischen Zielen kann ein ausgeprägtes Wirkungspotenzial für zumindest eine der unterschiedlichen Wirkungsdimensionen bescheinigt werden.
- Die Hauptwirkungsrichtung passt in allen Fällen stimmig zum strategischen Ziel bzw. zum Schwerpunkt, denen die spezifischen Ziele zugeordnet sind. Die Ziele bzw. Förderansätze der Schwerpunkte 1 und 2 entfalten ihre Wirkung vor allem hinsichtlich der Verbesserung der regionalen Humanressourcen (und damit direkt auf das Oberziel), die Ziele bzw. Förderansätze des Schwerpunkts 3 hinsichtlich der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die soziale Integration. Das Scoring macht insofern eine hohe interne Kohärenz zwischen den strategischen Zielen auf der einen Seite und den spezifischen Zielen bzw. den ihnen jeweils zugeordneten Förderansätzen auf der anderen Seite deutlich.
- Eine Reihe von spezifischen Zielen und Teilbereichen besitzt Wirkungspotenziale im Hinblick auf mehr als eine Wirkungsdimension. Besonders auffällig ist dies für das Ziel "Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation", dessen primäre Wirkungsrichtung in der Stärkung der regionalen Humanressourcen zu sehen ist, das darüber hinaus aber Beiträge zur Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt und in gewisser Weise auch zur sozialen Integration erwarten lässt. Auch der Teil "Inklusion durch Enkulturation" des auf die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gerichteten spezifischen Ziels im Schwerpunkt 2 ist mit einem breiten Spektrum von Wirkungspotenzialen verbunden.

Ein relativ breites Wirkungspotenzial haben auch die spezifischen Ziele/Handlungsfelder des Förderschwerpunkts 3. So sind von der beruflichen und sozialen Eingliederung benachteiligter Jugendlicher Wirkungspotenziale nicht nur hinsichtlich der sozialen Eingliederung, sondern (mittelfristig) auch hinsichtlich der Integration in den 1. Arbeitsmarkt sowie (langfristig) in gewissem Maße auch hinsichtlich der regionalen Humanressourcen zu erwarten. Voraussetzung dieser Wirkungseinschätzungen ist, dass die ESF-Förderung, die sich im Wesentlichen über Profiling und Case-Management (Pro-Aktiv-Centren) und ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen (Jugendwerkstätten) vollziehen soll, eng mit weiterführenden Maßnahmen verknüpft wird, sodass den benachteiligten Jugendlichen tatsächlich ein Bildungs- und Integrationspfad eröffnet wird, der schließlich dazu führt, dass Begabungsreserven in relevanter Größenordnung nutzbar gemacht werden können. Auch die allgemeine und chancengleichheitsspezifische Qualifizierungs- und Existenzgründungsförderung des Schwerpunkts 3 besitzt gewisse

Wirkungspotenziale hinsichtlich der regionalen Humanressourcen und damit des Oberziels des Programms.

- Relativ schwache Wirkungspotenziale lassen die spezifischen Ziele und die mit ihnen verbundenen Förderansätze hinsichtlich der Antizipations- und Leistungsfähigkeit der Systeme erwarten, sieht man vom explizit auf die Systementwicklung ausgerichteten zweiten spezifischen Ziel des Schwerpunkts 2 ab.

In einem abschließenden Schritt des Scorings wurden die für die einzelnen Wirkungsdimensionen vergebenen Punktwerte zu einem Gesamtwert zusammengeführt. Dabei war zu berücksichtigen, dass die vier Wirkungsdimensionen eine unterschiedliche Bedeutsamkeit innerhalb der Zielhierarchie besitzen. Den Unterschieden wurde mit einer Gewichtung Rechnung getragen, bei der die Entwicklung der regionalen Humanressourcen wegen des unmittelbaren Bezugs zum Oberziel das höchste Gewicht (Faktor 0,5), die Dimensionen "Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt" und "Soziale Integration" ein mittleres Gewicht erhielten (0,2) und die die Dimension "Systementwicklung" das geringste Gewicht (0,1). Der Gesamtscore kann damit Werte zwischen 0,0 und 3,0 annehmen. Der Maximalwert ist dabei kaum erreichbar, da es nicht plausibel ist, dass mit der Förderung aus einem spezifischen Ziel bzw. den dazugehörigen Förderansätzen alle Wirkungsdimensionen im selben hohen Maße unterstützt werden.

Wie Tabelle 3.4 zeigt, führt die Einschätzung der Wirkungspotenziale für die spezifischen Ziele bzw. Handlungsfelder zu Gesamtscores zwischen 2,1 (Sicherheit und Verbesserung der Ausbildungssituation) und 0,8 (Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt - Teilbereich Qualifizierung spezieller Gruppen). Die Masse der Punktwerte liegt jedoch im Spektrum zwischen 1,4 und 1,7 und damit relativ eng beieinander. Auch auf Basis der Gesamtscores kann damit insgesamt von ausgeprägten Wirkungspotenzialen der ESF-Ziel 1-Förderung ausgegangen werden.

Thematische und finanzielle Konzentration

Für das ESF-Ziel 1-Programm stehen in der Förderperiode 2007 bis 2013 Gemeinschaftsmittel im Umfang von 210 Mio. Euro zur Verfügung. In der Förderperiode 2000 bis 2006 belief sich die ESF-Mittelausstattung für ganz Niedersachsen auf 450 Mio. Euro, von denen weniger als 20% auf die Region Lüneburg entfielen. In Zukunft kann Niedersachsen im Ziel 1-Gebiet also weitaus mehr ESF-Mittel einsetzen, als es in den vergangenen Jahren der Fall war. Pro Einwohner werden im Ziel 1-Gebiet ESF-Mittel in Höhe von 123 Euro zur Verfügung stehen und damit mehr als das Dreifache des Betrags im Ziel 2-Gebiet (38 Euro pro Einwohner).

Die Umsetzung des Ziel 1-Programms ist aufgrund der dargestellten Verschiebung der finanziellen Gewichte mit großen Herausforderungen verbunden. Im Folgenden werden vor diesem Hintergrund die vorgesehene thematische Konzentration, die geplante Finanzverteilung über die Schwerpunkt des Programms sowie weitere Aspekte der finanziellen Konzentration untersucht.

Wie oben dargestellt, greift das Programm eine relativ große Zahl der in der ESF-Verordnung vorgesehenen Einsatzfelder auf. Dennoch ist eine thematische Konzentration festzustellen. Unter Zielgruppenaspekten erfolgt eine Konzentration auf die Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die vor allem durch die Förderung der Erstausbildung aus dem Schwerpunkt 2 sowie die Förderung junger Fachkräfte an der 2. Schwelle und die Förderung benachteiligter Jugendlicher aus dem Schwerpunkt 3 realisiert werden soll. Was Förderansätze und Instrumente anbelangt, ist die Strategie des Programms stark auf die Erhöhung des Qualifikationsniveaus ausgerichtet. Alle vier Schwerpunkte sehen als zentrale Förderansätze die Förderung von Aus- oder Weiterbildung vor. Die auf diese Weise getroffene Schwerpunktbildung ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sinnvoll.

Die finanzielle Verteilung der ESF-Mittel auf die Schwerpunkte bzw. Prioritätsachsen sieht wie folgt aus:

- Schwerpunkt 1 (Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen): 29,8%,
- Schwerpunkt 2 (Verbesserung des Humankapitals): 19,1%,
- Schwerpunkt 3 (Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen): 42,5%,
- Schwerpunkt 4 (Transnationale Maßnahmen): 4,8%,
- Schwerpunkt 5 (Technische Hilfe): 3,8%.

Für die Schwerpunkte 1, 2 und 4, die in ihren Wirkungspotenzialen unmittelbar dem Oberziel des Programms zugeordnet werden können, stehen damit 53,7% der Gemeinschaftsmittel zur Verfügung. Besonders hervorzuheben ist der hohe Finanzanteil, der für die Förderung der Anpassungsfähigkeit bzw. Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Schwerpunkt 1 eingeplant ist.¹⁵ Auf diese Weise wird der in der Analyse herausgearbeitete

¹⁵ Absolut betrachtet sind für den Schwerpunkt 1 im Ziel 1-Gebiet mit 62,5 Mio. Euro mehr ESF-Mittel vorgesehen als im Ziel 2-Gebiet mit 55,3 Mio. Euro. Bei Betrachtung der Gesamtkosten stellen sich die Verhältnisse allerdings aufgrund unterschiedlicher Interventionssätze etwas anders dar.

ten Struktur- und Innovationsschwäche der Unternehmen in der Region Lüneburg Rechnung getragen.

Dass das Programm den größten Finanzanteil für den Schwerpunkt 3 vorsieht, erklärt sich vor allem aus der Entscheidung des Landes, die in den letzten Jahren mit dem Europäischen Sozialfonds aufgebaute Struktur zur Integration benachteiligter Jugendlicher (Pro-Aktiv-Centren, Jugendwerkstätten) auch in den Jahren ab 2007 landesweit fortzuführen. Hierdurch werden nach den vorliegenden Schätzungen zwei Fünftel der ESF-Mittel im Schwerpunkt 3 gebunden.

Für den großen finanziellen Stellenwert der Förderung benachteiligter Jugendlicher können gute Gründe angeführt werden. Von einer erfolgreichen Integration dieser Gruppe sind - wie oben dargelegt - längerfristig durchaus auch positive Wirkungen hinsichtlich der regionalen Humanressourcen und damit Beiträge zum Oberziel zu erwarten. Darüber hinaus ist es im Sinne des europäischen Mehrwerts prinzipiell positiv einzuschätzen, wenn mit dem ESF in einem wichtigen Einsatzfeld Förderansätze realisiert werden, die landesweit greifen, eine hohe Abdeckungsquote haben und damit fühlbare Effekte auf der Makroebene erzielen können.

Die im Ziel 1-Programm vorgesehene Mittelverteilung über die vier bzw. - mit Technischer Hilfe - fünf Schwerpunkte ist damit aus Sicht der Ex-ante-Bewertung insgesamt nachvollziehbar und begründbar.

Vor dem Hintergrund der großen finanziellen Bedeutung der Förderung benachteiligter Jugendlicher wird allerdings angeregt, den entsprechenden Instrumenten im Rahmen der zukünftigen Evaluation besonderes Gewicht einzuräumen. Denn bislang ist über die Effektivität der entsprechenden Instrumente und insbesondere über ihre längerfristigen Wirkungen zu wenig bekannt.

Der im Programm vorgenommenen vorläufigen Aufschlüsselung des Mitteleinsatzes auf die thematischen Kategorien nach Anhang 2 der Durchführungsverordnung zu den Strukturfonds¹⁶ lässt sich entnehmen, dass zehn der 13 Kategorien, die dem Interventionsbereich des ESF zugerechnet werden können, mit dem Ziel 1-Programm aufgegriffen werden sollen. Trotz dieser Breite erfolgt aber eine Mittelkonzentration: Auf die vier Katego-

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

rien mit der höchsten indikativen Finanzausstattung entfallen allein mehr als 70% der ESF-Mittel. Dies sind:

- Kategorie 62 - "Entwicklung von betrieblichen Systemen und Strategien für lebenslanges Lernen ..." mit einem Anteil von 23,5%, sie bezieht sich auf die Weiterbildung von Beschäftigten und die betriebliche Kompetenzentwicklung.
- Kategorie 71 - "Konzepte für die Eingliederung und Wiedereingliederung von benachteiligten Personengruppen ..." mit einem Anteil mit 20,7%, sie umfasst vor allem die Förderung benachteiligter Jugendlicher.
- Kategorie 66 - "Durchführung aktiver und präventiver Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt" mit einem Anteil von 15,4%; ihr sind die Instrumente der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeordnet.
- Kategorie 73 - "Maßnahmen im Hinblick auf eine verstärkte Teilnahme an der allgemeinen und beruflichen Bildung ..." mit einem Anteil von 12,3%, mit dieser Kategorie wird im Wesentlichen die Förderung der beruflichen Erstausbildung abgebildet.

Auf der Ebene der Kategorien sieht das Programm damit eine Mittelkonzentration vor, die sich kohärent in das Zielsystem einfügt. Allerdings wäre aus Sicht der Ex-ante-Bewertung vorstellbar, eine noch etwas stärkere Konzentration vorzunehmen und hierzu auf das eine oder andere Einsatzfeld mit geringer Finanzausstattung zu verzichten.

Risiken im Hinblick auf die finanzielle Umsetzbarkeit des Programms

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung soll auch beurteilt werden, ob aus der Strategie und den vorgesehenen Förderansätzen und Instrumenten Risiken für die finanzielle Umsetzung des Programms erwachsen (insbesondere hinsichtlich eines Mittelverfalls aufgrund der "N+2-Regel").¹⁷

Für das niedersächsische ESF-Programm sind gewisse Risiken dieser Art zu sehen. Um ein gegenüber der Vergangenheit stark erhöhtes Mittelvolumen bei hoher Qualität umsetzen zu können, bedarf es großer Anstrengungen der beteiligten Akteure. Dies gilt auch deshalb, weil sich aus den Strukturschwächen des Fördergebiets gewisse Begrenzungen hinsichtlich der Absorptionsfähigkeit von Trägern und Unternehmen ergeben. Insbesonde-

¹⁷ Siehe Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung 2006a, S. 13.

re die betriebliche Weiterbildung und Kompetenzentwicklung im Schwerpunkt 1 könnte hiervon betroffen sein.

Auf der anderen Seite ist auf Faktoren zu verweisen, die die entsprechenden Risiken abmildern. Zum einen sollen überwiegend bewährte Förderansätze fortgeführt werden, zum anderen erfolgt die Umsetzung innerhalb erprobter Strukturen.

3.4 Querschnittsziele

Chancengleichheit

In Bezug auf die Chancengleichheit von Frau und Mann sieht das Programm die Fortsetzung der "Doppelstrategie" vor, die bereits in der abgelaufenen Förderperiode verfolgt worden ist. Chancengleichheit wird zum einen als Querschnittsaufgabe verstanden, die mit Hilfe des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in allen Förderbereichen angegangen werden soll. Zum anderen sind chancengleichheitsspezifische Förderansätze in den Schwerpunkten 1 und 3 vorgesehen und dort durch eigene spezifische Ziele bzw. Teilziele verankert.

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist der in Bezug auf die Chancengleichheit verfolgte strategische Ansatz aus der Chancenungleichheit abgeleitet, die trotz gewisser positiver Entwicklungen nach wie vor auf dem Arbeitsmarkt und im Erwerbsleben besteht. Unter Kohärenzgesichtspunkten ist hervorzuheben, dass mit den spezifischen Ansätzen konsequent an der Entwicklung der Humanpotenzials von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Frauen angesetzt werden soll (und nicht an sozialen Ausgleichsmaßnahmen), was Beiträge zum Oberziel des Programms erwarten lässt.

Der Programmtext trifft Festlegungen, wie Chancengleichheit als Querschnittsziel realisiert werden soll. Hierzu gehören die Einbeziehung von Frauen in die Förderung mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen bzw. Erwerbstätigen, die laufende Sensibilisierung der arbeitsmarktpolitischen Akteure für die Anwendung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes und die Berücksichtigung der Chancengleichheit bei Planung und Umsetzung der Förderung sowie bei Monitoring, Controlling und Evaluation.

Nachhaltigkeit

Das Querschnittsziel Nachhaltigkeit wird im ESF-Programm in zweifacher Hinsicht verstanden: im Engeren als Beitrag zum umweltgerechten Verhalten, im Weiteren als Beitrag

zu einer nachhaltigen Entwicklung, die die ökonomische, die soziale und die ökologische Dimension umfasst. In diesem Kontext wird auch auf die nachhaltige Stadtentwicklung eingegangen. Das ESF-Programm unterscheidet sich damit von den niedersächsischen EFRE-Programmen, aber auch vom NRSP, die mit "Umwelt" und "Nachhaltige Stadtentwicklung" zwei enger gefasste Querschnittsziele definieren. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung wäre es überzeugender gewesen, die Querschnittsziele in allen vier niedersächsischen ESF- und EFRE-OPs gleich zu fassen.

Die Ausführungen zur ESF-Strategie machen deutlich, dass das Programm Beiträge vor allem zur sozialen und ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit erwarten lässt. In Bezug auf die Dimension "Umwelt" wird auf Beiträge verwiesen, die die Aus- und Weiterbildungsförderung mit Themen des umweltgerechten Wirtschaftens und des Ressourcenschutzes leisten kann. Diese unterschiedliche Gewichtung der drei Dimensionen ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung realistisch. Insgesamt bringen die Ausführungen zum Querschnittsziel "Nachhaltigkeit" nur einen geringen Zusatzertrag zur allgemeinen Beschreibung der Strategie. Ein wirklicher Mangel ist darin aber nicht zu sehen.

Bewältigung des demographischen Wandels

Mit der Definition eines Querschnittsziels zum demographischen Wandel trägt das Programm den großen Herausforderungen Rechnung, die sich für Wirtschaft und Beschäftigung zunächst aus der gravierenden Alterung der Erwerbsbevölkerung und langfristig aus einem Rückgang der Bevölkerung ergeben. Dabei werden die wesentlichen Ansätze zusammengefasst, die einen Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels erwarten lassen und die in allen Schwerpunkten ihre Verankerung gefunden haben. Hierzu gehören vor allem die Sicherung der Ausbildung der jungen Generation, die Aktivierung von Bildungsreserven (vor allem bei benachteiligten Jugendlichen), die Unterstützung einer stärkeren Erwerbstätigkeit von Frauen bei gleichzeitig besserer Nutzung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen sowie die Forcierung der Weiterbildung.

Als gewisses Defizit ist allerdings zu sehen, dass sich das Programm kaum mit Strategien des aktiven Alters auseinandersetzt. Die Unterstützung einer längeren Erwerbstätigkeit der Älteren stellt im Kontext des demographischen Wandels ein zentrales Handlungsfeld dar. Dies bedeutet nicht notwendigerweise die Planung und Budgetierung "altersspezifische Förderansätze" - die entsprechende Kategorie ist in der indikativen Kategorientabelle des Programms auf null gestellt. Wohl aber wären Aussagen dazu hilfreich, welche Ansatzpunkte für die Unterstützung der Erwerbstätigkeit der Älteren und der besseren Nutzung des Humanpotenzials dieser Gruppe gesehen werden und welche Rolle der ESF hierbei spielen soll. Eventuell könnten zu diesem Thema Aussagen und Anregungen aus

der Arbeit der Landtags-Enquete "Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen" gewonnen werden.

Qualitätsoffensive

In allen Förderbereichen des niedersächsischen ESF soll nach dem Programmtext eine Qualitätssteuerung durch kriteriengeleitete und transparente Förderentscheidungen sowie eine kontinuierliche Kontrolle der Programmergebnisse vorgenommen werden. Dies beinhaltet u. a. die Projektauswahl auf Basis von Scoring-Modellen zur Vorab-Bewertung der Förderergebnisse und Wirkungen. Insgesamt soll sichergestellt werden, dass Projekte primär auf Basis ihrer Qualität zur Förderung ausgewählt werden. Auf detaillierte Vorab-Festlegungen von besonders förderwürdigen Themen und Schlüsselbranchen oder von regionalen Quotierungen verzichtet das OP im Gegenzug zur Steuerung über Qualität bewusst.

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist die Steuerung der Förderung über Qualität, mit der bereits in der laufenden Förderperiode begonnen wurde, positiv hervorzuheben. Zu ihrer Realisierung erscheint eine noch engere Verknüpfung mit dem Monitoring und mit den Ergebnissen der Evaluierung sinnvoll (siehe auch Kapitel 5 des Bewertungsberichts).

Innovation, Transnationalität, interregionale Kooperation

Quasi in Fortführung der Prinzipien der Gemeinschaftsinitiative EQUAL formuliert das Programm eine Strategie für Innovation, transnationale und interregionale Kooperation. Transnationale und interregionale Kooperation sollen über den hierfür vorgesehenen Schwerpunkt gefördert werden. Innovationen sollen hingegen in allen Schwerpunkten unterstützt werden. Die Förderung von Innovationen hat insofern Querschnittscharakter, ohne explizit als Querschnittsziel definiert zu sein. Konkret ist vorgesehen, die Qualitätskriterien für die Projektauswahl so zu gestalten, dass innovative Projekte durch einen Bonus prämiert werden können. Darüber hinaus sind im Schwerpunkt 2 im Rahmen der Systementwicklung innovative Projekte explizit als Förderansatz aufgeführt.

Niedersachsen setzt in seiner Strategie darauf, Innovation und Transnationalität nicht "um ihrer selbst willen", sondern im Kontext der zentralen Probleme und Herausforderungen zu fördern, die im Bereich des Arbeitsmarkts und der Humanressourcen zu bewältigen sind. Dies ist nach Auffassung der Ex-ante-Bewertung sachgerecht.

3.5 Zusammenfassende Einschätzung von Relevanz und Kohärenz der Strategie

Die Strategie, die mit dem ESF im niedersächsischen Ziel 1 verfolgt wird, besitzt ein hohes Maß an Relevanz. Mit der Formulierung des Oberziels "Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit" wird deutlich, dass primär an den Ursachen der Beschäftigungsschwäche und der Arbeitslosigkeit in der Region Lüneburg angesetzt werden soll. Der Zuschnitt der Strategie wird der großen Bedeutung gerecht, die die Humanressourcen nach dem aktuellen Forschungs- und Wissensstand für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen haben. Die Strategie ist geeignet, um gemeinsam mit den sonstigen Landespolitiken zum Abbau der Defizite beizutragen, die Niedersachsen in Qualifikationsstruktur und Qualifikationsniveau gegenüber anderen deutschen und europäischen Regionen aufweist.

Die Ziele des Programms knüpfen konsequent an den zentralen Ansatzpunkten und Handlungsbedarfen an, die in der sozioökonomischen Analyse und SWOT-Analyse identifiziert wurden. Das Zielsystem richtet sich zugleich in erster Linie auf Einsatzfelder des ESF, für die die primäre Zuständigkeit beim Land (und nicht beim Bund) liegt. Auch hierin wird die Relevanz von Zielsystem und Strategie deutlich.

Niedersachsen verfolgt mit der ESF-Förderung der Periode 2007 bis 2013 eine landeseinheitliche Strategie. Die Zielsysteme und die strategische Grundausrichtung der Operationellen Programme für die Ziele "Konvergenz" und "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" sind im Wesentlichen gleich. Dies ist sachgerecht, denn die sozioökonomische Analyse zeigt, dass sich das Ziel 1-Gebiet vom restlichen Niedersachsen zwar durch das größere Ausmaß an zentralen Entwicklungsproblemen, nicht aber durch eine völlig andere Art von Problemen abhebt.

Die gegenüber der Vergangenheit relativ hohe Mittelausstattung im Ziel 1-Gebiet gibt die Möglichkeit, neben den landesweit einheitlichen auch einige regionsspezifische Förderansätze zu verfolgen. Mit dem Schwerpunkt 4 "Transnationale Maßnahmen" und mit dem im Schwerpunkt 2 "Verbesserung des Humankapitals" vorgesehenen Modellprogramm "Inklusion durch Enkulturation" sind hierfür Förderansätze vorgesehen, die ausgeprägte Probleme der Region Lüneburg aufnehmen und zugleich einen europäischen Mehrwert erwarten lassen.

Das Zielsystem des Programms und die vorgesehenen Handlungsansätze besitzen aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ein hohes Maß an interner Kohärenz. Das Zielsystem ist in sich kohärent aufgebaut. Es weist eine klare Struktur aus strategischen Zielen und spezifischen Zielen auf, die logisch aufeinander aufbauen. Die strategischen Ziele sind eindeu-

tig auf die Schwerpunkte der Förderung bezogen. Den spezifischen Zielen sind jeweils Förderansätze klar zugeordnet. Der Detaillierungsgrad, in dem die Förderansätze beschrieben werden, ist angemessen: Die Beschreibung macht deutlich, wie die einzelnen spezifischen Ziele erreicht werden sollen, ohne so detailliert zu sein, dass der strategische Charakter des Programmtextes gefährdet wäre.

Wirkungen im Hinblick auf die Beseitigung der Wachstums- und Beschäftigungsschwäche und damit auf das Oberziel sind vor allem von den ersten beiden Schwerpunkten des Programms zu erwarten. Der Schwerpunkt 1 ("Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen") zielt darauf, durch Weiterbildung und betriebliche Kompetenzentwicklung einen direkten und relativ kurzfristig wirkenden Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu leisten. Der Schwerpunkt 2 ("Verbesserung der Humankapitals") lässt mit seiner Ausrichtung primär auf die Ausbildung der jungen Generation positive Effekte für die Wettbewerbsfähigkeit erwarten, die eher langfristiger Art sind, insofern aber besondere Bedeutung haben, als sie sich auf die Basis der regionalen Humanressourcenausstattung beziehen. Der unter Gesichtspunkten der Wettbewerbsfähigkeit zunehmend wichtiger werdende Aspekt der Internationalität bzw. der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Unternehmen und der Aus- und Weiterbildungssysteme wird mit dem Schwerpunkt 4 ("Transnationale Maßnahmen") hervorgehoben.

Mit dem Schwerpunkt 3 ("Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personengruppen") setzt das Programm vor allem auf die Integration von arbeitsmarktpolitischen, jugendhilfepolitischen und sozialpolitischen Förderansätzen. Dabei leistet auch dieser Schwerpunkt Beiträge zum Oberziel. Dies gilt insbesondere für die Förderung der benachteiligten Jugendlichen, die innerhalb des Schwerpunkts hervorgehobenen Stellenwert hat. Die angestrebte berufliche und soziale Integration dieser Zielgruppe ist nicht nur ein wichtiges Ziel der präventiven Arbeitsmarktpolitik, sondern kann im Sinne einer Hebung von Begabungsreserven die regionale Humanressourcenausstattung und damit indirekt auf längere Sicht auch die regionale Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflussen.

Das Operationelle Programm sieht für den Schwerpunkt 3 den größten Mittelanteil vor (42,5% der ESF-Mittel), gefolgt vom Schwerpunkt 1 (29,8%), dem Schwerpunkt 2 (19,1%) und dem Schwerpunkt 4 (4,8%). Damit soll auf die Schwerpunkte 1, 2 und 4, die unmittelbar auf das Oberziel bezogen sind, mehr als die Hälfte der ESF-Mittel entfallen. Berücksichtigt man zudem, dass auch die Förderung im Schwerpunkt 3 längerfristig Effekte auf das Oberziel entfalten kann, so ist die vorgesehene Mittelverteilung nachvollziehbar und begründbar.

Die im Programm vorgesehene Konzentration auf die Qualifikation und Integration der jungen Generation erscheint - auch vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demographischen Wandels - sachgerecht. Dasselbe gilt für die Konzentration auf Instrumente der Qualifizierung, die in allen vier Schwerpunkten eine zentrale Rolle spielen. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sollte eine noch stärkere Konzentration und im Gegenzug ein Verzicht auf das eine oder andere Handlungsfeld in Erwägung gezogen werden, für das nur eine geringe Mittelausstattung zur Verfügung steht.

Dass im Ziel 1-Gebiet deutlich mehr ESF-Mittel als in der Vergangenheit umzusetzen sind, birgt auch gewisse Risiken. Es wird besonderer Anstrengungen bedürften, um die vorgesehenen Mittel bei hoher Projektqualität umzusetzen. Denn naturgemäß sind die Strukturschwächen des Fördergebiets auch mit gewissen Begrenzungen der Absorptionsfähigkeit von Unternehmen und Trägern verbunden.

Neben den EU-weiten Querschnittszielen "Chancengleichheit" und "Nachhaltigkeit/Umwelt" definiert das Programm mit der "Bewältigung des demographischen Wandels" und - eher Förderprinzip als materielles Querschnittsziel - der "Qualitätsoffensive" zwei weitere Querschnittsziele. Positiv hervorzuheben ist, dass die Ausführungen zur Realisierung der Querschnittsziele (insbesondere zum demographischen Wandel und zur Chancengleichheit) inhaltlich klar auf die Humanressourcenentwicklung und damit auf die Erreichung des Oberziels ausgerichtet sind. Für das Querschnittsziel "Chancengleichheit", das für den ESF besondere Bedeutung hat, werden quantifizierte Ziele und Umsetzungsprinzipien definiert.

4. Bewertung der Kohärenz zu den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft sowie zu den nationalen und regionalen Politiken

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die interne Kohärenz der Programmstrategie bewertet wurde, wird in diesem Kapitel die Bewertung der Strategie hinsichtlich ihres Verhältnisses zu externen Politiken auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene vorgenommen (externe Kohärenz).

Das Programm bezieht sich in seinen Aussagen zur externen Kohärenz zum einen auf die Beschäftigungspolitischen Leitlinien als Teil der Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung,¹⁸ die Strategischen Kohäsionsleitlinien,¹⁹ das deutsche Nationale Reformprogramm²⁰ und den Nationalen Strategischen Rahmenplan.²¹ Zum anderen werden das Verhältnis zwischen der ESF-Förderung und der Arbeitsmarktpolitik des Bundes und das Verhältnis des ESF-Programms zu den anderen Strukturfondsprogrammen bzw. sonstigen EU-Programmen in Niedersachsen dargestellt (Kapitel 5 des Programms sowie ergänzend Abschnitte 2.1 bis 2.3). Damit werden aus Sicht der Ex-ante-Bewertung die wesentlichen Leitlinien und Politiken betrachtet, die für die ESF-Förderung in Niedersachsen relevant sind.

Die anzulegenden Bewertungsmaßstäbe unterscheiden zwischen den zu betrachtenden Politiken: Um die externe Kohärenz zu den europäischen Leitlinien und zum Nationalen Strategischen Rahmenplan zu beurteilen, sind vor allem

- die Kongruenz der Zielsetzungen von Programm und externen Politiken,
- die Kompatibilität der relativen Gewichtung,
- und damit letztlich der Beitrag der Strategie zu den übergeordneten Zielen

in den Blick zu nehmen. Dies bedeutet aber nicht, dass von der ESF-Förderung in Niedersachsen erwartet werden kann, das vollständige Zielspektrum abzudecken, das in den europäischen und nationalen Dokumenten formuliert worden ist. Als Folge der im Operationellen Programm vorzunehmenden Konzentration ergibt sich vielmehr, dass prinzipiell nur zu einer Auswahl der übergeordneten Ziele beigetragen werden kann.

¹⁸ Europäische Kommission 2005a.

¹⁹ Rat der Europäischen Union 2006.

²⁰ Bundesregierung 2005.

²¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007.

Was die Bewertung der Kohärenz zu den anderen niedersächsischen EU-Förderprogrammen anbelangt, kommt es sowohl auf das Zusammenwirken als auch auf die Abgrenzung an. Auf der einen Seite sollten vor allem ESF-Programm und EFRE-Programm im Sinne einer gemeinsamen regionalen Entwicklungsstrategie zusammenwirken, was in gemeinsamen Zielen und gemeinsamen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen zum Ausdruck kommen sollte. Auf der anderen Seite kommt es darauf an, die konkreten Instrumente und Aktionen beider Fonds voneinander abzugrenzen bzw. klare Verfahrensregeln für diese Abgrenzung zu definieren. Die Frage der Abgrenzung und der Transparenz des Verhältnisses von ESF und EFRE hat an Bedeutung gewonnen, weil die fondsspezifischen Verordnungen inzwischen einen gewissen Schnittbereich besitzen, der die Förderung aus beiden Fonds möglich macht, und zudem die Möglichkeit besteht, unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen des "cross financing" nach Art. 34 Abs. 2 der allgemeinen Strukturfondsverordnung Aktionen aus dem Interventionsbereich des jeweils anderen Fonds zu finanzieren.

Was die Bewertung des Verhältnisses von ESF-Programm und Arbeitsmarktpolitik des Bundes anbelangt, geht es vor allem um die Frage, ob die niedersächsische ESF-Strategie gegenüber der gesetzlichen SGB II- und SGB III-Förderung ein eigenständiges Profil aufweist, das europäischen Mehrwert erwarten lässt.

Im Folgenden wird zunächst auf die Kohärenz zur Lissabon-Strategie und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie zu den Strategischen Kohäsionsleitlinien und zum Nationalen Strategischen Rahmenplan eingegangen. Im Anschluss daran wird das Verhältnis des ESF-Programms zum EFRE-Programm und schließlich das Verhältnis zur gesetzlichen Arbeitsmarktförderung nach SGB II und SGB III behandelt.

4.1 Lissabon-Strategie und Beschäftigungspolitische Leitlinien

Im Jahr 2005 wurde ein "Neustart" der Lissabon-Strategie "für Wachstum und Beschäftigung" vorgenommen. "Ziel der Lissabonner Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung ist es, unsere Wirtschaft zu modernisieren, um angesichts zunehmend globaler Märkte, des technologischen Wandels, der Umweltbelastungen und der Alterung der Bevölkerung den Erhalt unseres einzigartigen Sozialmodells zu sichern".²² Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen werden in der Lissabon-Strategie als "Schlüssel" für die Erreichung der wirtschaftlichen und sozialen Ziele verstanden. Die Empfehlungen der Lissabon-Strategie werden auf die drei zentralen Aspekte "Wissen und Innovation", "Eu-

²² Europäische Kommission 2005, S. 1 f.

ropa für Investoren und Arbeitnehmer attraktiver machen" sowie "mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen" ausgerichtet.

Als Teil der Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung wurden die neuen Leitlinien für Beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten definiert. Das Operationelle Programm geht in Kapitel 5 auf die Kohärenz der ESF-Strategie mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien ein, und wählt hierzu eine tabellarische Darstellung, die die Beiträge zu den einzelnen Leitlinien in einer Art Scoring darstellt. Diejenigen Leitlinien, die breiter gefasst sind, werden hierbei in Handlungsfelder unterteilt (siehe Tabelle 4.1). Diese Darstellungsform wurde gemeinsam von Verwaltungsbehörde und Ex-ante-Bewertung entwickelt, und die Zuordnungen wurden diskutiert.

Tabelle 4.1 Im Operationellen Programm dargestellte Beiträge der Schwerpunkte zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien

Leitlinien für Beschäftigungspolitische Maßnahmen	SP 1	SP 2	SP 3
LL 17: Ausrichtung der Beschäftigung auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und -produktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts	++		+
LL 18: Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern:			
Beschäftigungspfade für junge Menschen		++	+
Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen, geschlechtsspezifischen Benachteiligungen entgegenwirken	+	+	++
Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben	+		
Aktives Altern	++		+
LL 19: Integrative Arbeitsmärkte schaffen			
Aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, Armutsbeseitigung			++
Neue Beschäftigungspotenziale bei Dienstleistungen			
LL 20: Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden			
Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen			
Abbau Hindernisse für europaweite Mobilität			
Antizipation der Arbeitsmärkte			+
Management Wirtschaftsmigration			
LL 21: Flexibilität und Beschäftigungssicherheit, Segmentierung der Arbeitsmärkte verhindern			
Verbesserung der Antizipation und Bewältigung des Wandels	++		
Förderung innovativer Formen der Arbeitsorganisation	++		
Übergang in Erwerbstätigkeit erleichtern			+
LL 22: Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten			
LL 23: Investitionen in Humankapital steigern und optimieren			
Integrative Maßnahmen bei allgemeiner und beruflicher Bildung		++	
Reduzierung der Anzahl frühzeitiger Schulabgänger		+	
Schaffung von Strategien für das lebenslange Lernen	+	++	+
LL 24: Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten			
Aus- und Weiterbildungssysteme verbessern	+	++	
Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung erleichtern	+	+	+
Einstellen auf neue Qualifikationsanforderungen	++	+	+

+ Unterstützung der LL durch den Schwerpunkt

++ sehr starke Unterstützung der LL durch den Schwerpunkt

Beitrag aus Sicht der Ex-ante-Bewertung größer als im Programm angegeben

Beitrag aus Sicht der Ex-ante-Bewertung geringer als im Programm angegeben

Quelle: ESF-OP Ziel 1, eigene Hervorhebungen

Die im OP getroffene Einordnung hinsichtlich der Beiträge zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien ist für die Ex-ante-Bewertung insgesamt nachvollziehbar. Auf ihrer Basis kann festgestellt werden, dass sich die Strategie kohärent in die Lissabon-Strategie und die Beschäftigungspolitischen Leitlinien einfügt. Die vom Ziel 1-Programm zu erwartenden Auswirkungen konzentrieren sich hierbei auf die Leitlinien 18, 23 und 24. Zur Einordnung dieser insgesamt sachgerechten Konzentration ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der anderen Leitlinien primär Handlungsfelder anspricht, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Was einzelne Beschäftigungspolitische Leitlinien bzw. einzelne der ihnen zuzuordnenden Handlungsfelder anbelangt, kommt die Ex-ante-Bewertung allerdings zu etwas anderen Einschätzungen der Beiträge der ESF-Förderung, als sie im Programmtext vorgenommen worden ist.²³

- Im Schwerpunkt 1 wird zwar bei der Schwerpunktsbeschreibung im Zusammenhang mit betrieblicher Weiterbildung auch die Zielgruppe der über 45-Jährigen genannt, es wird aber, wie in Kapitel 3 des Bewertungsberichts bereits dargestellt, kein umfassender Ansatz zur Förderung des aktiven Alterns präsentiert. Weiterbildung ist ein wichtiger Schlüssel für eine längere Erwerbstätigkeit. Jedoch wird aus dem Programm nicht deutlich, ob und wie die Weiterbildungsförderung auf die Gruppe der älteren Beschäftigten fokussiert werden soll. Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien sprechen zudem explizit die Arbeitsbedingungen, den Gesundheitsschutz sowie geeignete Arbeitsanreize an, sodass alleine aus zielgruppenorientierten Weiterbildungsangeboten hier noch kein sehr starker Beitrag der Förderstrategie zum Handlungsfeld "aktives Altern" zu erwarten ist.
- In der Beschreibung des Schwerpunkts 1 ist außerdem - über die dort angesprochenen Ansätze zur Verbesserung der Chancengleichheit hinaus - ein breit angelegter Ansatz für innovative und anpassungsfähige Formen der Arbeitsorganisation nur bedingt ersichtlich.
- Der Aspekt der Antizipation künftiger Entwicklungen wird in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien sowohl im Hinblick auf den Arbeitsmarkt als auch umfassender im Hinblick auf den strukturellen Wandel angesprochen. Inwiefern Erkenntnisse aus Prognose- und Foresight-Methoden in die Gestaltung der Strategie und der Instrumente einfließen, bleibt unklar. Die Antizipation sollte nicht alleine den Unternehmen und Bildungsakteuren überlassen werden.

²³ Zur Grundlage der hier vorgenommenen Einschätzungen siehe die Analyse der Wirkungspotenziale in Kapitel 3 des Bewertungsberichts.

- Hinter dem Anspruch, einen umfassenden Beitrag zur Schaffung eines Systems des lebenslangen Lernens zu leisten, bleibt das Programm aus Perspektive der Ex-ante-Bewertung stärker zurück, als es die Zuordnung der Beiträge der drei Schwerpunkte erwarten lässt: Eine Kombination von Maßnahmen für Personengruppen verschiedenen Alters entspricht noch nicht den in den Leitlinien angesprochenen "umfassenden" Strategien, "die allen Menschen in Schule, Unternehmen, Behörden und Haushalten offen stehen". Ansatzpunkte in diese Richtung sind aber natürlich im Programm enthalten - etwa mit der Weiterentwicklung der Rolle von Weiterbildungszentren zu Kompetenzzentren.
- Zugleich geht die Ex-ante-Bewertung von einem stärkeren Beitrag der Förderung im Schwerpunkt 3 zur Öffnung von Beschäftigungspfaden für junge Menschen aus, als er im Programm eingeschätzt worden ist. Zu verweisen ist hier auf die (auch quantitativ sehr bedeutende) Förderstruktur für benachteiligte Jugendliche.
- Hohe Beiträge zur "Dachleitlinie" 17 (Ausrichtung der Beschäftigung auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und -produktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts) sind von allen drei ausgewiesenen Schwerpunkten zu erwarten.

Generell ist hinsichtlich des Aussagegehalts der vorgenommenen Einschätzungen zu berücksichtigen, dass ein möglicher Beitrag zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien letztlich auch vom Zuschnitt der Förderinstrumente/Förderrichtlinien und von der konkreten Projektauswahl abhängt, sodass zum jetzigen Zeitpunkt keine abschließende Bewertung möglich ist.

4.2 Strategische Kohäsionsleitlinien und Nationaler Strategischer Rahmenplan

Mit den Strategischen Kohäsionsleitlinien hat der Europäische Rat Grundlinien für die Förderung aus den Strukturfonds 2007 bis 2013 beschlossen. Die Aufgabe der Kohäsionsleitlinien ist insbesondere, die Kohärenz zwischen der Kohäsionspolitik und der Lissabonstrategie sicherzustellen. Die Kohäsionsleitlinien haben die Funktion eines "indikativen Rahmenplans für die Mitgliedstaaten zur Vorbereitung des ‚Nationalen Strategischen Rahmenplans und der operationellen Programme'" (Art. 1).

Das Ziel 1-Programm stellt die Bezüge zu NSRP und Kohäsionsleitlinien sehr gerafft dar, daher sollen hier kurz die inhaltlichen Querverbindungen skizziert werden. Dabei ist vorab darauf hinzuweisen, dass sich Bund und Länder für die deutschen ESF-Programme auf

eine einheitliche Struktur der Schwerpunkte geeinigt haben, die "eins zu eins" aus den thematischen Prioritäten des Nationalen Strategischen Rahmenplans abgeleitet ist.

Der Schwerpunkt 1 des niedersächsischen ESF-Ziel 1-Programms hat vor allem die Förderung der Weiterbildung, der Anpassungsfähigkeit von KMU sowie die Stärkung der Chancengleichheit im Berufsleben zum Gegenstand. Mit dieser Ausrichtung greift das Programm die thematische Priorität "Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten" aus dem NSRP auf. Damit bedient das Programm die analoge Leitlinie 1.3.2 "Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern und die Flexibilität der Arbeitsmärkte steigern".

Der zweite Schwerpunkt greift dezidiert den im NSRP formulierten Schwerpunkt auf Maßnahmen für Jugendliche auf. Er deckt damit wesentliche Teile der thematischen Priorität 5 des NSRP sowie vor allem der Leitlinie 1.3.3 "Steigerung der Investitionen in Humankapital durch bessere Ausbildung und Qualifikation" ab.

Schwerpunkt 3 bündelt schließlich diejenigen Maßnahmen, die - wie im NSRP definiert - der "Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen" dienen. Damit ist dieser Schwerpunkt vor allem der Leitlinie 1.3.1 "Mehr Menschen in Arbeit zu bringen und zu halten und die Sozialschutzsysteme zu modernisieren" zuzuordnen.

Innerhalb des Spektrums, das von den kohäsionspolitischen Leitlinien umrissen und im NSRP konkretisiert wird, betont das niedersächsische Ziel 1-Programm vor allem die Zielgruppe der Jugendlichen. Ein weiterer Schwerpunkt des Programms ist die - vor allem in Schwerpunkt 1 und 3 enthaltene - Förderung der Chancengleichheit. Schließlich bilden die Förderung der beruflichen Weiterbildung und der betrieblichen Entwicklung sowie die Förderung bestimmter Zielgruppen weitere Eckpfeiler, welche die Programmstrategie mit dem NSRP und den kohäsionspolitischen Leitlinien verbinden.

Nicht im Programm aufgegriffen werden die Leitlinie 1.3.4 ("Verwaltungskapazitäten") und 1.3.5 ("Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte"). Dies entspricht dem im NSRP gesteckten Rahmen und wird aus Sicht der Ex-ante-Bewertung den prioritären Handlungsbedarfen der Humanressourcenentwicklung in Niedersachsen gerecht.

4.3 Kohärenz mit dem Ziel 1-Programm des EFRE

Für die vier niedersächsischen ESF- und EFRE-Programme wurde inhaltlich (wenn auch nicht in der konkreten Formulierung) dasselbe Oberziel definiert. Damit wird deutlich, dass

beide Fonds auf die Verbesserung der Potenzialfaktoren für die wirtschaftliche Entwicklung und den nachhaltigen Aufbau von Beschäftigung ausgerichtet werden sollen. Diese gemeinsame Orientierung findet ihre Entsprechung in thematischen Klammern, die zwischen beiden Programmen bestehen:

- Die Entwicklung eines leistungsfähigen Unternehmenssektors mit besonderem Fokus auf KMU wird sowohl aus dem Schwerpunkt 1 des EFRE-OP (Förderung von Investitionen und "soft measures") als auch aus dem Schwerpunkt 1 (Weiterbildung, Kompetenzentwicklung) und dem Schwerpunkt 2 (Förderung der Erstausbildung) des ESF-OP unterstützt.
- Die Modernisierung der Aus- und Weiterbildungssysteme wird aus Schwerpunkt 3 des EFRE baulich-investiv und aus Schwerpunkt 2 des ESF mit Förderung im Projekt- bzw. Personalbereich unterstützt.
- Spezifische Chancengleichheitsförderansätze als wichtiger Teil der zukunftsorientierten Humanressourcenentwicklung sind nicht nur in den Schwerpunkten 1 und 3 des ESF-Programms, sondern auch im Schwerpunkt 2 des EFRE-Programms (Koordinierungsstellen Frau und Wirtschaft) vorgesehen.
- Hinsichtlich der Forschungs- und Innovationsförderung wurde ein anderer Weg beschritten. Hier soll auf eigene Aktivitäten des ESF-Programms verzichtet werden, stattdessen ist im Sinne des effizienten Mitteleinsatzes vorgesehen, im Schwerpunkt 2 des EFRE-Programms im Rahmen einer umfassend angelegten Innovationsförderung eine Reihe von Aktionen aus dem Interventionsbereich des ESF auf dem Wege des "cross financing" zu unterstützen.

Für die Abstimmung zwischen den beiden Fonds bestehen in Niedersachsen gute Voraussetzungen. Die Verwaltungsbehörde für EFRE und ESF ist identisch, die Umsetzung derselben Institution (NBank) übertragen. Die Partnerbeteiligung in der Programmierungsphase erfolgte für beide Fonds gemeinsam. Zwar sind für ESF und EFRE getrennte Begleitausschüsse vorgesehen, jedoch auch auf Ebene des Begleitausschusses Mechanismen für die fondsübergreifende Abstimmung vorgesehen.

4.4 Verhältnis von ESF-Programm und gesetzlicher Arbeitsmarktförderung (SGB III und SGB II)

Ein traditionelles Feld des Europäischen Fonds in Deutschland war es, Personen, die aus rechtlichen oder faktischen Gründen keinen (hinreichenden) Zugang zur Arbeitsförderung

der Bundesanstalt/Bundesagentur für Arbeit hatten, die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu eröffnen. Der Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger kam hierbei die Schlüsselrolle zu. Mit der arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebung der letzten Jahre und insbesondere der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hat sich die Ausgangssituation grundlegend geändert. Grundsätzlich steht nun für alle Arbeitslosen ein breites Spektrum an beitrags- bzw. bundesfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zur Verfügung. Die Mittel, die Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen hierfür einsetzen können, überschreiten die der ESF-Förderung um ein Mehrfaches.²⁴

Diese grundlegend veränderte Ausgangsposition spricht dafür, das Schwergewicht des ESF-Einsatzes der Länder auf Einsatzfelder außerhalb der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. auf Einsatzfelder im Schnittpunkt von Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Sozialpolitik zu legen.²⁵ Dort, wo mit dem ESF klassische aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben wird, kommt es darauf an, sollte ein deutlicher Mehrwert zur gesetzlichen Förderung bestehen.

Die niedersächsische ESF-Strategie wird diesen Anforderungen insgesamt gerecht. Die Schwerpunkte 1, 2 und 4 beziehen sich auf Förderansätze, die unabhängig von der nationalen Arbeitsmarktpolitik nach SGB III und SGB II sind. Der Schwerpunkt 3 wird quantitativ durch die Förderung der benachteiligten Jugendlichen und damit durch ein Handlungsfeld dominiert, dem durch seinen Schnittstellencharakter nach den Empfehlungen der deutschen ESF-Evaluierungsstudien hohe Relevanz für die ESF-Förderung ab 2007 beizumessen ist. Zurzeit wird eine noch stärkere Zielgruppenorientierung für die entsprechenden Förderinstrumente vorgenommen. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund eines möglichst eigenständigen Profils gegenüber der gesetzlichen Förderung sinnvoll.

Im Schwerpunkt 3 ist darüber hinaus der Einsatz klassischer arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie insbesondere der Förderung der beruflichen Weiterbildung vorgesehen. Dabei soll eine Konzentration zum einen auf die - empirisch schwer zu fassende - Gruppe der Nichtleistungsempfänger und zum anderen auf Typen von Weiterbildung vorgenommen werden, die von der Bundesagentur aufgrund ihrer geschäftspolitischen Orientierung nicht gefördert werden. Im Grundsatz wird damit ein spezifisches Profil der ESF-

²⁴ So lagen im Jahr 2005 die Ausgaben für aktive Maßnahmen nach SGB III in Niedersachsen bei 567,8 Mio. Euro und die Ausgaben für aktive Maßnahmen nach SGB II bei 168,2 Mio. Euro, wobei Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen mehr Mittel für aktive Maßnahmen zur Verfügung standen, als von ihnen ausgegeben wurden.

²⁵ Siehe in diese Richtung die Empfehlung der länderübergreifenden ESF-Evaluierungsstudien: GEFRA u. a. 2005b, S. 198 ff., RWI u. a., S. 327 ff.

Förderung in diesem Bereich deutlich. Bei anderen Instrumenten (Einstellungshilfen an der 2. Schwelle) ist eher von einer gemeinsamen Förderung von Bundesagentur und ESF auszugehen.

Recht unklar erscheint das Verhältnis von ESF-Förderung und SGB III bzw. SGB II im Existenzgründungsbereich. Das Programm führt hier Instrumente auf, die sich mit der gesetzlichen Förderung überschneiden ("... Einstiegsgeld für Gründerinnen und Gründer aus der Langzeitarbeitslosigkeit").

Was die Existenzgründungsförderung anbelangt, ist daher aus Sicht der Ex-ante-Bewertung eine Präzisierung im Hinblick auf die Ausrichtung und die Abgrenzung zur gesetzlichen Förderung sinnvoll. Und generell wird es bei Förderansätzen, die die Arbeitsmarktpolitik im Engeren betreffen, darauf ankommen, bei der Erarbeitung der Richtlinien und der Gestaltung der Projektauswahlmechanismen das Verhältnis zur SGB III- und SGB II-Förderung konkreter zu regeln und so die Erreichung eines gemeinschaftlichen Mehrwerts zu gewährleisten.

4.5 Zusammenfassende Einschätzung zur externen Kohärenz der Strategie

Die ESF-Strategie Niedersachsens ist mit den strategischen Vorgaben der Kohäsionspolitik - insbesondere dem NSRP und den Strategischen Kohäsionsleitlinien - wie auch mit den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung kohärent. Sie fügt sich in die strategischen Rahmenkonzepte ein, ohne auf eigene sinnvolle Schwerpunktsetzungen zu verzichten. Die vorgesehenen Förderansätze lassen signifikante Beiträge zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien bzw. zur Umsetzung der Lissabon-Strategie erwarten.

Die Prüfung der externen Kohärenz macht (wie schon die Prüfung der internen Kohärenz) aber auch deutlich, dass Teilaspekte der übergeordneten Strategiekonzepte mit dem Programm vergleichsweise schwach aufgegriffen werden. Dies betrifft vor allem Aspekte mit systemischem Charakter, wie eine umfassende Strategie für aktives Altern, die Entwicklung eines umfassenden Systems des lebenslangen Lernens oder die stärkere Integration von Prognose- und Foresight-Methoden zur Antizipation künftiger Entwicklungen. Es sollte in Erwägung gezogen werden, diese Aspekte bei der Ausdifferenzierung der Strategie oder zukünftigen Strategieberichtigungen stärker zur Geltung zu bringen. Sie könnten auch bei der Förderung innovativer Maßnahmen besondere Berücksichtigung erfahren.

Die Strategie des ESF-Ziel 1-Programms ist in hohem Maße mit der des EFRE-Ziel 1-Programms kohärent. Dies zeigt sich im gemeinsamen Oberziel wie in zentralen Themenfeldern, die aus beiden Programmen unterstützt werden. Die Voraussetzungen für die Ab-

stimmung der Fonds auf der Programm- wie auf der Durchführungsebene sind günstig. Wünschenswert wäre es allerdings, die Abgrenzung, die auf der Instrumentenebene zwischen den beiden Fonds vorgesehen ist (bzw. die hierfür beabsichtigten Mechanismen), im Programm präziser darzustellen.

Die Programmziele sollen überwiegend mit eigenständigen Förderansätzen des Landes Niedersachsen umgesetzt werden. Im Bereich des Schwerpunkts 3 existieren merkliche Berührungspunkte mit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Durch die Konzentration auf die Förderung im Schnittpunkt von Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik und Jugendhilfepolitik sind hier jedoch primär Förderansätze vorgesehen, die gegenüber der Arbeitsmarktpolitik des Bundes ein eigenständiges Profil besitzen und die nach dem Stand der ESF-Evaluierung weiterhin ein zentraler Gegenstand der ESF-Förderung sein sollten. Was die arbeitsmarktpolitischen Förderansätze in Engeren angeht, erscheinen bei der Erarbeitung von Richtlinien und der Etablierung von Projektauswahlmechanismen präzisere Regelungen zum Verhältnis von ESF-Förderung und SGB III-/SGB II-Förderung sinnvoll.

5. Indikatorensystem und quantifizierte Ziele

Die für das Programm definierten Indikatoren und ihre Quantifizierung stellten einen besonders wichtigen Gegenstand der Ex-ante-Bewertung dar. Die Bewertungsarbeiten waren hierbei darauf ausgerichtet, im iterativen Verfahren zu einem Indikatorensystem beizutragen, das gut für die Begleitung und Leistungsbewertung des Programms geeignet ist. Konkret betreffen die entsprechenden Arbeiten auf die am Ende der Beschreibung jedes der Schwerpunkte aufgenommenen Ziel- und Indikatorentabellen sowie ergänzend dazu auf die Ausführungen in Abschnitt 6.2.1.1 im Kapitel Durchführungssysteme, der das vorgesehene ESF-Indikatorensystem und seine Realisierung textlich darstellt.

Im Folgenden wird zunächst auf die Anforderungen und grundsätzliche Probleme eingegangen, die mit Indikatorenbildung und Zielquantifizierung verbunden sind. Anschließend wird das Vorgehen für die ESF-Programme in Niedersachsen beschrieben, und die auf Schwerpunktebene definierten Indikatoren ("programmspezifische Hauptindikatoren") werden vorgestellt und hinsichtlich ihrer Aussagekraft und Machbarkeit eingeschätzt. Wie bereits in der Einleitung dargestellt, erfolgten Indikatorendefinition und Zielquantifizierung unter wesentlicher Beteiligung des Bewertungsteams (wie im Arbeitspapier der Europäischen Kommission zur Ex-ante-Bewertung als Möglichkeit vorgesehen). Entsprechend handelt es sich bei den Ausführungen dieses Kapitels nicht um eine Bewertung von außen, sondern es geht im Wesentlichen darum, das gewählte Vorgehen und die gefundenen Lösungen zu erläutern, dabei aber auch auf Schwächen und ungelöste Probleme aufmerksam zu machen.

5.1 Anforderungen und Probleme

Die Operationellen Programme der Förderperiode 2007 bis 2013 sollen sich gegenüber denen der Vergangenheit durch einen stärker strategischen Charakter auszeichnen. Sie sollen von den Zielen her gedacht und aufgebaut werden. Die Steuerung des ESF soll mit Hilfe der festgelegten Ziele und der Kontrolle ihrer Erreichung erfolgen und nicht wie traditionell primär über die Mittel.

Aus dem stärker strategischen Ansatz folgt, dass Indikatoren und die Quantifizierung von Zielen für die Strukturfondsprogramme größere Bedeutung erhalten haben als es in der abgelaufenen Förderperiode 2000 bis 2006 der Fall war. Indikatoren und die Quantifizierung dienen dazu, die mit einem Strukturfondsprogramm verfolgten Ziele zu operationalisieren und in der Programmumsetzung überprüfbar zu machen. Entsprechend sieht Artikel 37 Abs. 1 Buchstabe c der allgemeinen Strukturfondsverordnung vor, dass die spezifischen Ziele, die in den Prioritätsachsen verfolgt werden, unter Beachtung des Verhältnis-

mäßigkeitsprinzips mit einer begrenzten Zahl von Ergebnisindikatoren quantifiziert werden. Diese Indikatoren müssen es nach dem Verordnungstext ermöglichen, die Fortschritte gegenüber der Ausgangssituation und die Erreichung der Ziele zu messen. Die ESF-Verordnung trifft in Art. 4 Abs. 4 nähere Regelungen zur Art der Indikatoren für die ESF-Programme. Danach sollen die Indikatoren strategischer Art und zahlenmäßig begrenzt sein, und sie sollen die Indikatoren widerspiegeln, die im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und im Zusammenhang mit den Zielen der Gemeinschaft in den Bereichen soziale Eingliederung und allgemeine und berufliche Bildung Anwendung finden.

Die Bedeutung, die den "programmspezifischen Hauptindikatoren" zukommt, wird u. a. auch daran deutlich, dass nach dem in Anhang XVIII der Durchführungsverordnung zu den Strukturfonds²⁶ enthaltenen Muster in den zukünftigen Jahres- und Abschlussberichten vor allem auf ihrer Basis berichtet und dabei dargelegt werden soll, inwieweit die quantifizierten Ziele erreicht werden.

Über die "programmspezifischen Hauptindikatoren" hinaus ergeben sich weitere europäische Anforderungen an das Indikatorensystem. Im Interesse einer europaweit einheitlichen Berichterstattung ist im Anhang XXIII der Durchführungsverordnung die nach einer Reihe von Zielgruppenmerkmalen differenzierte Erfassung der Teilnehmerzahlen vorgesehen. Zudem ergibt sich aus dem "Kategoriensystem" der Durchführungsverordnung die Notwendigkeit, Indikatoren zum finanziellen Verlauf mit bestimmten physischen Informationen zu den durchgeführten Projekten (Interventionsfeld, u. U. Wirtschaftszweig) zu kombinieren.

Die in den letzten Monaten deutschlandweit zu den Indikatoren und zur Zielquantifizierung in den ESF-Programmen geführte Diskussion ist durch eine sehr unterschiedliche Verwendung von Begriffen geprägt. Daher ist zum Verständnis des gewählten Vorgehens und zur Einschätzung des Indikatorensystems für die niedersächsischen ESF-Programme zunächst eine Begriffsklärung erforderlich. Ausgangspunkt hierfür ist das Arbeitspapier der Europäischen Kommission zum Indikatorenthema, das - neben den Kontextindikatoren, die den sozioökonomischen Rahmen abbilden - vier Typen von Indikatoren unterscheidet, die für die Programmierung relevant sind (Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006b, S. 8 f.):

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

- Outputindikatoren, die unmittelbar die aus den Strukturfonds finanzierten Aktionen abbilden,
- Ergebnisindikatoren, die die direkten und unmittelbaren Effekte für die direkt Begünstigten abbilden,
- Wirkungsindikatoren, die die Auswirkungen abbilden, und zwar
 - die spezifischen Auswirkungen, die nach einer gewissen Zeit bei den direkt Begünstigten entstehen,
 - die allgemeinen Auswirkungen im Sinne längerfristiger Effekte, die einen größeren Teil der Bevölkerung betreffen.

Wirkungsindikatoren sind anders als Ergebnisindikatoren in den Strukturfondsverordnungen nicht verpflichtend vorgesehen. Das Indikatoren-Arbeitspapier macht deutlich, dass sie prinzipiell wünschenswert sind, betont aber, dass Entwicklung und Einsatz valider Ergebnisindikatoren Vorrang haben sollte (Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006b, S. 13).

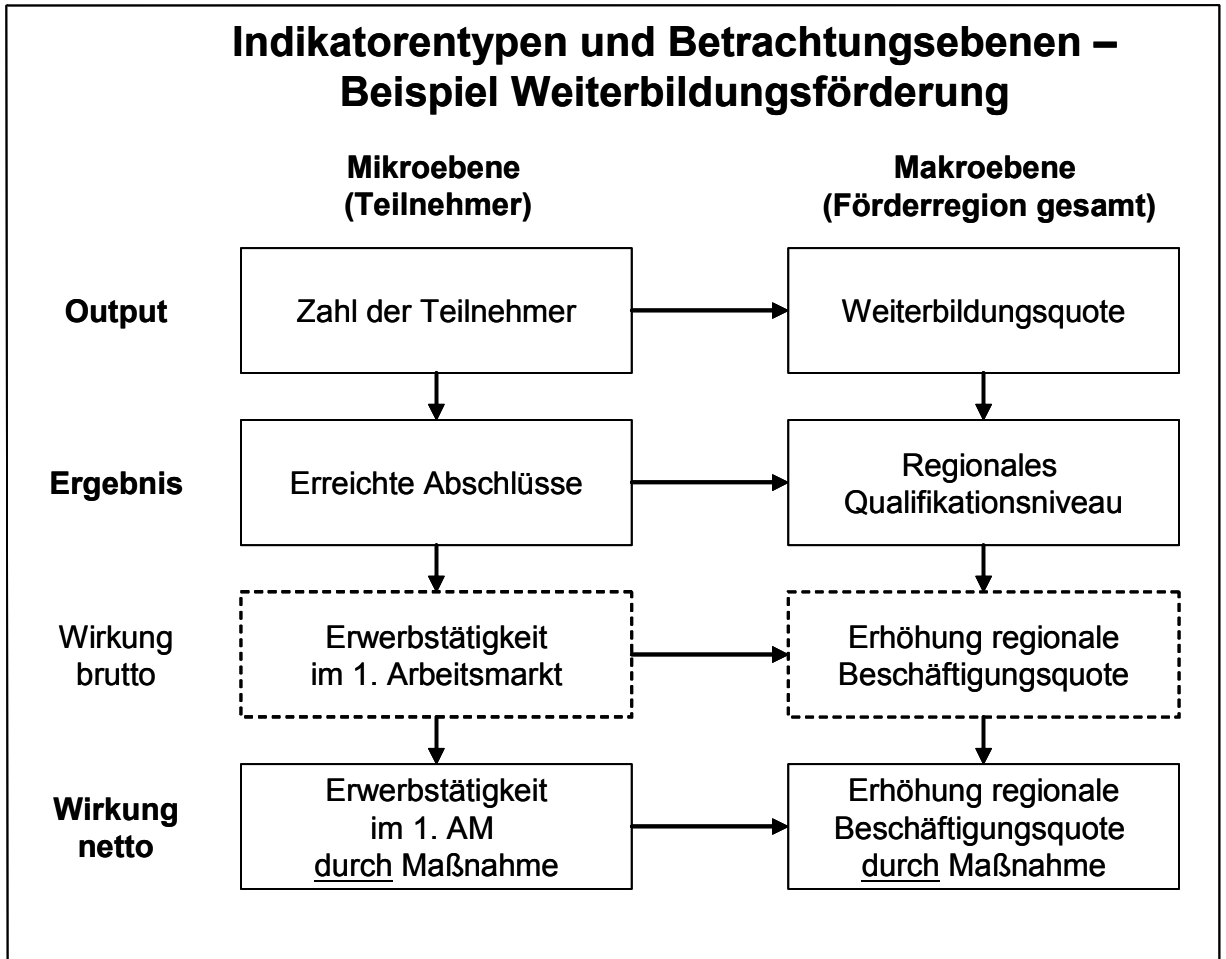
Die im Indikatoren-Arbeitspapier im Hinblick auf die Auswirkungen gemachte Unterscheidung der Ebenen, auf denen Indikatoren ansetzen, kann auch für die Output- und Ergebnisindikatoren getroffen werden. Alle drei Indikatorenklassen können sowohl auf der Mikroebene (beim ESF in der Regel der einzelne Teilnehmer) als auch auf der Makroebene (dem gesamten Fördergebiet, im konkreten Fall also der gesamten Region Lüneburg) gebildet werden.

In der deutschen Evaluationsforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen im Allgemeinen und zu den ESF-finanzierten Programmen im Besonderen hat sich in den letzten Jahren durchgesetzt, nur dann von Wirkungen zu sprechen, wenn die beobachteten Veränderungen auch kausal auf das eingesetzte Förderinstrument zurückgeführt werden können. In diesem Verständnis sind z. B. positive Veränderungen der Erwerbssituation nach Weiterbildung nur dann als Wirkungen zu bezeichnen, wenn nachweisbar ist, dass sie tatsächlich auf die Weiterbildung zurückgehen und nicht ohnehin eingetreten wären. Auch das Indikatoren-Arbeitspapier der Europäischen Kommission verwendet den Begriff "Wirkungen" grundsätzlich in diesem strengen Sinn. In Abbildung 5.1 werden die Indikatorenklassen und die Ebenen, auf denen sie gebildet werden, im Überblick dargestellt und mit Beispielen aus der Förderung der Weiterbildung illustriert.

In der aktuellen deutschen Praxisdiskussion zur Erstellung der operationellen Programme ist ein anderes Begriffsverständnis recht verbreitet. Hier werden Indikatoren auf der Makroebene zum Teil durchgängig als Wirkungsindikatoren bezeichnet, auch wenn es sich

eigentlich eher um Outputgrößen wie die Weiterbildungsquote handelt. Dieses Gutachten folgt hingegen in den Begrifflichkeiten dem state of the art.

Abbildung 5.1



Die Begleitung und Bewertung der deutschen ESF-Programme erfolgt traditionell ganz überwiegend mit Indikatoren auf der Mikroebene, d. h. mit Indikatoren, die sich auf den einzelnen geförderten Teilnehmer bzw. das einzelne geförderte Unternehmen beziehen. So ist der "klassische" ESF-Ergebnisindikator/Wirkungsindikator die Erwerbssituation sechs Monate nach der Maßnahme. Für die Förderperiode 2007 bis 2013 könnte allerdings daran gedacht werden, stärker als in der Vergangenheit auf Indikatoren auf der Makroebene zu setzen, also auf Indikatoren, die das gesamte Land bzw. das gesamte Fördergebiet abbilden. Dafür spricht, dass mit den ESF-Programmen nicht nur Zielgruppeneffekte (im Sinne der Steigerung der Beschäftigungschancen den einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer) erreicht, sondern auch zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus bzw. zur Senkung der Arbeitslosigkeit in der Region beigetragen werden soll. Mit der Ausrichtung der ESF-Förderung auf die Europäische Beschäftigungsstrategie haben

Makroziele an Bedeutung gewonnen, wie auch der in der ESF-Verordnung vorgesehene Bezug der OP-Indikatoren zu den Indikatoren der Europäischen Beschäftigungsstrategie und damit zu europäischen Benchmarks wie den Beschäftigungsquoten, den Weiterbildungsquoten oder den "Schulabbrecherquoten" zeigt.

Es gibt allerdings einige gravierenden Gründe, die dagegen sprechen, für die niedersächsischen ESF-Programme (wie generell die deutschen ESF-Programme) primär Indikatoren auf der Makroebene zum Einsatz zu bringen und sie damit zum zentralen Maßstab für die Begleitung der Programme zu machen:

- Das für die ESF-Förderung zur Verfügung stehende Mittelvolumen ist insgesamt nicht groß genug, um kurzfristig sichtbaren quantitativen Einfluss auf die großen Aggregate wie die Arbeitslosenquote oder die Beschäftigungsquote zu haben. Auch bei vorgelagerten Benchmarks wie der Weiterbildungsquote ist aufgrund der begrenzten Mittel häufig nur eine geringe Abdeckungsquote der ESF-Förderung zu erzielen (Anteil der Geförderten an der jeweiligen Grundgesamtheit, z. B. der Weiterbildungsteilnehmer an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter).²⁷
- Auch dort wo mit dem ESF-Einsatz eine höhere Abdeckungsquote möglich ist, stellt sich das Kausalitätsproblem. Die relevanten Makrogrößen werden nicht nur durch die Förderung, sondern auch und häufig in erster Linie durch andere Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung oder die vom Bund gesetzten Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik geprägt. So kann z. B. die Weiterbildungsquote aufgrund anderer Faktoren zurückgehen, obwohl die ESF-Förderung greift. Die anderen Einflussfaktoren analytisch auszublenden und so den kausalen Beitrag der ESF-Förderung auf die Makrogrößen zu ermitteln, ist - wenn überhaupt - nur mit anspruchsvollen wissenschaftlichen Spezialuntersuchungen möglich.
- Die Zusammenhänge zwischen der ESF-Förderung auf der einen Seite und Größen wie der regionalen Beschäftigungssituation auf der anderen Seite können nur langfristiger Natur sein, sieht man von bloßen Strohfeuereffekten ab. Durch Verbesserung der Qualifikationen wird die regionale Wettbewerbsfähigkeit erhöht, langfristig kann sich dies in einem Mehr an Beschäftigung niederschlagen. Wenn dem so ist, lassen sich auch Effekte auf der Makroseite relativ spät messen. Die ermittelten Ergebnisse sind dann aber von Zeitpunkt und Art her kaum für die laufende Steuerung des Programms und der aus ihm finanzierten Maßnahmen geeignet.

²⁷ Siehe zur Größe der Abdeckungsquoten der ESF-Förderung das folgende Kapitel 6 des Bewertungsberichts.

Die aufgeführten Argumente sprechen dafür, auch im Zukunft für die niedersächsischen ESF-Programme primär auf Indikatoren auf der Mikroebene zu setzen, also auf Indikatoren, die sich auf die mit der Förderung erreichten Teilnehmerinnen und Teilnehmer bzw. Unternehmen beschränken, die unmittelbar mit dem Programm beeinflusst werden können und die für die Steuerung der aus dem ESF finanzierten Aktivitäten relevant sind. Allerdings sind auch Mikroindikatoren mit spezifischen Herausforderungen und Problemen verbunden:

- Es liegt in ihrer Natur, dass mit Indikatoren auf der Mikroebene in der Regel Aussagen zu Makroeffekten nicht bzw. nur in Form von Plausibilitätsüberlegungen getroffen werden können.
- Um entsprechende Indikatoren im Programm definieren und Zielwerte quantifizieren zu können, bedarf es konkreter Vorstellungen über die Art der Instrumente, die eingesetzt werden sollen. (Im Fall der niedersächsischen ESF-Programme war diese Voraussetzung erfüllt.)
- Anders als bei Indikatoren auf der Makroebene, für die die Daten in der Regel aus der amtlichen Statistik bezogen werden können, sind für aussagefähige Ergebnisindikatoren häufig besondere Erhebungen bei Teilnehmern bzw. Unternehmen erforderlich (sei es im Rahmen des Monitorings, sei es im Rahmen von Evaluationsgutachten).
- Kausalitätsprobleme stellen sich auch bei der Verwendung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren auf der Mikroebene. Dies gilt insbesondere - wie oben dargestellt - für Indikatoren, die die Entwicklung der Erwerbssituation nach Maßnahmeteilnahme abbilden oder die wirtschaftliche Entwicklung von geförderten Unternehmen betreffen.

5.2 Vorgehen für die niedersächsischen ESF-Programme

Für die niedersächsischen ESF-Programme wurde unter Berücksichtigung der oben dargestellten Herausforderungen und Probleme sowie der zum Indikatorenthema zwischen Bund, Ländern und Generaldirektion Beschäftigung geführten Diskussion ein System von programmspezifischen Hauptindikatoren und quantifizierten Zielen entwickelt, das durch die folgende Elemente charakterisiert ist:

- Für jeden Schwerpunkt des Programms wurden Ergebnisindikatoren und Outputindikatoren definiert. Die Ergebnisindikatoren sind den spezifischen Zielen zugeordnet. Einem von der Generaldirektion Beschäftigung angeregten Muster folgend, wurden die spezifi-

schen Ziele durch operative Ziele untergliedert und diese durch die Outputindikatoren untersetzt.

- Zwar wurden keine Ergebnisindikatoren auf der Makroebene definiert, jedoch wurde dargestellt, zu welchen europäischen Benchmarks die Förderung aus dem jeweiligen Schwerpunkt beitragen soll (ohne Quantifizierung).
- Die Ergebnisindikatoren wurden grundsätzlich auf der Mikroebene definiert. Dies erfolgte auch deshalb, weil auf diese Weise die Qualität der geförderten Projekte am besten erfasst werden kann. Indikatoren und quantifizierte Ziele können so einen Beitrag zur "Qualitätsoffensive" leisten, die als Querschnittsziel bzw. Leitprinzip für die gesamte ESF-Förderung der Jahre 2007 bis 2013 Anwendung finden soll. Einzelne der Ergebnisindikatoren haben aber aufgrund einer hohen Abdeckungsquote auch gewisse Makroeffekte.
- Die Definition der Ergebnisindikatoren (und der Outputindikatoren) erfolgte gemeinsam mit den für den jeweiligen Förderbereich zuständigen Fachreferaten. Damit konnte die Validität der Indikatoren und ihre Relevanz für die Qualitätsentwicklung erhöht werden.
- Die definierten Ergebnisindikatoren stellen gemäß der oben vorgestellten Typologie zum Teil echte Ergebnisindikatoren dar (z. B. mit Qualifizierungsmaßnahmen erreichte Abschlüsse), zum Teil handelt es sich um Indikatoren, die Bruttowirkungen abbilden (z. B. Verbleib nach Maßnahme). Indikatoren, die Nettowirkungen abbilden (und damit die eigentlichen Wirkungsindikatoren) sind für eine Vorabquantifizierung und für die laufende Begleitung des Programms nicht geeignet. Ggf. macht es Sinn, solche Wirkungsindikatoren im Rahmen der Evaluation zum Einsatz zu bringen (siehe die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt 6.2.1 des Programmtextes).
- Das OP enthält in Abschnitt 6.2.1.1 die Regelung, Output-Indikatoren, sofern sie sich auf natürliche Personen beziehen, in den Istwerten durchgängig geschlechtsdifferenziert zu erfassen. Bei den Ergebnisindikatoren ist die geschlechtsdifferenzierte Erfassung nicht ausdrücklich benannt, sie dürfte aber auch hier problemlos zu realisieren sein. Was die Outputindikatoren anbelangt, werden zudem zielgruppenspezifische Differenzierungen (Alters, Ausbildungsberuf etc.) möglich sein. Für die Zielquantifizierung wurde bewusst darauf verzichtet, getrennte Zielwerte für die beiden Geschlechter oder zielgruppenspezifische Zielwerte festzulegen, weil entsprechende Planungen nur mit hohem Aufwand und einer sehr eingeschränkten Zuverlässigkeit möglich wären. Der Programmtext enthält jedoch in Abschnitt 4.3.2 für das Gesamtprogramm das klare Ziel, Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen bzw. Erwerbstätigen an den Maßnahmen zu beteiligen.

Ergebnisindikatoren

Tabelle 5.1 stellt die im Ziel 1-Programm definierten Ergebnisindikatoren im Überblick dar und gibt zugleich Informationen zur Art der Indikatoren, zur Quantifizierung und zu den Datenquellen. Dabei wird deutlich, dass mit einer Ausnahme für alle spezifischen Ziele Ergebnisindikatoren definiert wurden. Fast alle Ergebnisindikatoren sind mit einem Zielwert quantifiziert, in der Regel ist auch ein Ausgangswert (base line) ausgewiesen. Je nach Art des Indikators wurde als Ausgangswert entweder das bislang mit der ESF-Förderung erreichte Ergebnis oder der Indikatorwert ohne Förderung verwandt. Für Indikatorendefinition und Zielquantifizierung wirkte sich positiv aus, dass häufig auf den Erfahrungen der letzten Jahre und Ergebnissen der ESF-Begleitforschung in Niedersachsen aufgebaut werden konnte.

Kein sinnvoller Ergebnisindikator konnte für das spezifische Ziel "Stärkung der interkulturellen Kompetenz" im Schwerpunkt 4 definiert werden. Dies ergab sich aus der Neuartigkeit dieses Einsatzfeldes sowie aus den noch recht allgemeinen Planungen für seine Umsetzung.

Relevanz

Die definierten Ergebnisindikatoren beziehen sich auf Förderansätze bzw. Instrumente, die für das jeweilige spezifische Ziel quantitativ wie qualitativ von hervorgehobener Bedeutung sind. Sie bilden für diese Ansätze und Instrumente zentrale Dimension der Förderergebnisse und der Förderqualität ab. Auf dem jetzigen Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass die definierten Ergebnisindikatoren und quantifizierten Ziele mehr als drei Viertel des finanziellen Programmvolumens abdecken. Das Relevanzkriterium ist damit aus Sicht der Ex-ante-Bewertung erfüllt.

Das Modellprogramm "Inklusion durch Enkulturation" im Rahmen des spezifischen Ziels "Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der beruflichen und allgemeinen Bildung" stellt ein neues Einsatzfeld für den ESF in Niedersachsen dar.²⁸ Zu diesem Einsatzfeld wurden vom zuständigen Ressort Ergebnisindikatoren (Rückstellungen vom Schulbesuch, bedrohte Bildungskarrieren) definiert und mit quantifizierten Zielen versehen. Anders als bei den anderen Ergebnisindikatoren war keine Herleitung bzw. Überprüfung der Zielwerte auf Basis von Ergebnissen der bisherigen Förderung möglich. Die Ex-ante-Bewertung schätzt die für die beiden Indikatoren festgelegten Zielwerte als sehr ehr-

²⁸ Für den anderen Bereich dieses spezifischen Ziels konnte aufgrund von Breite und Art der Förderansätze (insbesondere Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung, Förderung von Kompetenzzentren, Innovationsprojekte) kein sinnvolles spezifisches Ziel formuliert werden.

geizig ein. Damit sie erreicht werden können, dürfte es erforderlich sein, dass das Modellprogramm mit weiteren, national finanzierten Anstrengungen zur Verbesserung der Schulerfolge zusammenwirkt.

Die im Programm aufgelisteten Ergebnisindikatoren sollten nicht zu der Vorstellung verleiten, dass das komplexe ESF-Programm in seinen Ergebnissen und Wirkungen mit einer begrenzten Zahl an Indikatoren hinreichend erfasst werden könnte. Die ausgewiesenen Ergebnisindikatoren sind dazu geeignet, zentrale Größen des Fortschritts der ESF-Förderung abzubilden. Für eine fundierte Einschätzung des Ertrags des Gesamtprogramms müssen sie aber durch weitere Indikatoren ergänzt werden. Dasselbe gilt für die laufende Begleitung der einzelnen Förderinstrumente im Sinne von Qualitätsentwicklung. Auch für sie ist die Einbettung in ein breiteres Indikatorenset notwendig. Das Programm berücksichtigt die Notwendigkeit, für Zwecke der Evaluation und Qualitätsentwicklung die Indikatoren zu ergänzen, in den Ausführungen in Abschnitt 6.2.1.

Sensitivität

Alle definierten Ergebnisindikatoren bilden Größen ab, die prinzipiell vom Einsatz der ESF-Mittel signifikant beeinflusst werden können. Das Kriterium der Sensitivität ist damit erfüllt.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Größen auch durch andere Faktoren beeinflusst werden. Bleibt der Istwert eines Ergebnisindikators hinter dem Zielwert zurück, muss das nicht auf Qualitätsprobleme des ESF-finanzierten Instruments zurückgehen, sondern kann sich aus einer veränderten Zielgruppensammensetzung (z. B. mehr Teilnehmer mit vermittlungshemmenden Merkmalen) ergeben oder auf verschlechterte sozioökonomische Rahmenbedingungen zurückgehen. Der bloße Ziel-Ist-Vergleich der Ergebnisindikatoren reicht insofern für die Begleitung und Bewertung nicht aus. Bei der Interpretation sind immer auch die anderen denkbaren Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Zielabweichungen sind insofern zunächst einmal Ausgangspunkt für vertiefende Analysen bzw. für die Ursachenanalyse im Dialog mit den Akteuren der Förderpraxis.

Tabelle 5.1: Übersicht über die Ergebnisindikatoren des ESF-Ziel 1-Programms

Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator (Kurzform)	Typ	Ebene	Ziel quantifiziert?	base line quantifiziert?	Datenquelle
Schwerpunkt 1						
Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten	Anteil Teilnehmer mit erhöhter Arbeitsplatzsicherheit Anteil Teilnehmer mit verbesserten Aufstiegschancen	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	ja	ja	Teilnehmerbefragung (nicht jährlich)
Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung	Anteil geförderte Unternehmen mit erfolgreicher Personal- und Organisationsentwicklung	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	nein	nein	Unternehmensbefragung (nicht jährlich)
	Zahl der Unternehmen, die mit Hilfe der Förderung familienfreundliche Arbeitszeit- und Organisationsmodelle erfolgreich eingeführt haben	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro/ makro*	ja	ja	Auditierungsdaten oder Erhebung bei den erreichten Unternehmen
Schwerpunkt 2						
Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation	Zahl der Unternehmen, die erstmals oder mehr als bisher ausbilden bzw. Ausbildungsplätze anbieten**	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	ja	nein	Erhebungen Kammern, Monitoring
Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung - Inklusion durch Enkulturation***	Anteil der Rückstellungen vom Schulbesuch bei den erreichten Kindern	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro/ makro****	ja	ja	Statistik zur Unterrichtsversorgung
	Anteil der erreichten Kinder, deren Bildungskarriere bedroht ist	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro/ makro****	ja	ja	Erhebungen bei Schulen
Schwerpunkt 3						
Berufliche und soziale Integration benachteiligter Jugendlicher	Anteil Teilnehmer, die im Rahmen von Jugendwerkstätten Schulabschluss erwerben	Ergebnis	mikro	ja	Nein ****	Monitoring (Trägermeldung)
	Verbleib Teilnehmer an Jugendwerkstätten nach Austritt und sechs Monate nach Austritt	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	ja	Nein ****	Monitoring (Trägermeldung) oder gesonderte Teilnehmerbefragung (nicht jährlich)
	Anteil der im Case Management/Profiling betreuten Personen, die in eine Berufsausbildung, in Beschäftigung, in eine Maßnahme der Berufsvorbereitung, der Weiterbildung oder in eine schulische Maßnahme	Ergebnis	mikro	ja	ja	Monitoring (Trägermeldung) oder gesonderte Teilnehmerbefragung (nicht jährlich)

Spezifisches Ziel	Ergebnisindikator (Kurzform)	Typ	Ebene	Ziel quantifiziert?	base line quantifiziert?	Datenquelle
	vermittelt werden					
Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt insbesondere durch zielgerichtete Integration von Arbeitslosen	Verbleib Teilnehmer an Qualifizierung sechs Monate nach Austritt	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	ja	ja	Monitoring (Trägermeldung) oder gesonderte Teilnehmerbefragung (nicht jährlich)
	Anteil Teilnehmer an Qualifizierung für Strafgefangene etc. mit Zertifikat	Ergebnisse	mikro	ja	ja	Monitoring (Trägermeldung)
	Verbleib Teilnehmer an Qualifizierung für Strafgefangene etc. sechs Monate nach Austritt	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	ja	ja	Monitoring (Trägermeldung) oder gesonderte Teilnehmerbefragung (nicht jährlich)
Erhöhung der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung von Frauen	Verbleib Teilnehmerinnen Qualifizierung sechs Monate nach Austritt	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	ja	ja	Monitoring (Trägermeldung) oder gesonderte Teilnehmerbefragung (nicht jährlich)
	Anteil Teilnehmerinnen an Existenzgründungsmaßnahmen, die binnen eines Jahres gründen	Ergebnis/ Bruttowirkung	mikro	ja	ja	Monitoring (Trägermeldung) oder gesonderte Teilnehmerbefragung (nicht jährlich)
Schwerpunkt 4						
Stärkung der interkulturellen Kompetenz in KMU	---	---	---	---	---	---

* Base line bildet die bisher in der Zielregion bekannten Unternehmen mit familienfreundlichen Maßnahmen ab. Insofern hat dieser Indikator auch Makroaspekte.

** Der Indikator bezieht sich auf die gesamte ESF-Förderung in Niedersachsen (Ziel 2- und Ziel 1-Gebiet).

*** Für den Bereich "ÜLU, Kompetenzzentren, Innovationsprojekte" des spezifischen Ziels wurde kein Ergebnisindikator definiert.

**** Aufgrund der Vielzahl der Kinder/Schüler, die erreicht werden sollen, hat der Indikator auch Makroaspekte.

***** Auf die Ausweisung von Ausgangswerten wurde verzichtet, weil die Zielgruppe der Förderung gegenüber der Vergangenheit neu zugeschnitten wird.

Verfügbarkeit

In den Indikorentabellen werden jeweils die Datenquellen ausgewiesen, die für die Gewinnung der Indikatorenwerte ausgewertet werden sollen. In Wesentlichen handelt es sich um zwei Quellen: um Meldungen der Träger/Zuwendungsempfänger an das Begleitsystem und um spezielle Primärerhebungen, die bei den durch die Förderung erreichten Teilnehmern bzw. Unternehmen durchgeführt werden sollen. Sofern eine jährliche Bildung der Istwerte der Indikatoren nicht möglich oder nicht sinnvoll ist, wird dies in den Tabellen vermerkt. Insgesamt ist bei Realisierung der vorgesehenen Erhebungen die Verfügbarkeit der Istwerte für die Ergebnisindikatoren gewährleistet.

Bei den meisten Ergebnisindikatoren, die sich auf den Erwerbsstatus der Teilnehmer nach Austritt aus der Maßnahme beziehen, erfolgt in den Tabellen noch keine Festlegung, ob die entsprechenden Datenquellen aus Trägermeldungen an das Begleitsystem oder durch gesonderte Teilnehmerbefragungen gewonnen werden sollen. Die Erhebung über Trägermeldungen hat gewisse Kostenvorteile und lässt sich besser mit der Qualitätsentwicklung auf Projektebene verbinden. Gegenüber speziellen wissenschaftlichen Erhebungen, die im Rahmen der Evaluierung durchgeführt werden, hat sie aber gewisse Nachteile hinsichtlich von Zuverlässigkeit und Repräsentativität der ermittelten Werte.²⁹ Die Entscheidung über die am besten geeignete Erhebungsform sollte wie im OP vorgesehen im Rahmen der Ausarbeitung der Struktur des zukünftigen Begleitungs- und Bewertungssystems getroffen werden (z. B. im Kontext des Evaluierungsplans).

Kosten

Wie oben bereits dargestellt, ist die Erhebung von aussagekräftigen Ergebnisindikatoren auf der Mikroebene mit nicht unerheblichen Kosten für die Datenerhebung und -auswertung verbunden. Diese Kosten erscheinen jedoch insbesondere dann adäquat, wenn auf ihrer Basis eine leistungsfähige Begleitung und Qualitätsentwicklung auf Programm- und Instrumentenebene möglich ist. Gegenüber der Vergangenheit erscheint aus Sicht der Ex-ante-Bewertung eine noch bessere Nutzung der gesammelten Daten möglich und damit auch eine Steigerung der Nutzen-Kosten-Relation des Begleit- und Bewertungssystems.

²⁹ Deshalb ist auch bei den komplexeren Ergebnisindikatoren im Bereich des Schwerpunkts 1, die sich auf die Weiterbildung und Beratung für Unternehmen beziehen, in den Tabellen die Erfassung durch gesonderte Befragungen vorgesehen.

Output-Indikatoren

Die in den Indikatortabellen des Programms für die einzelnen operativen Ziele definierten Output-Indikatoren sollen an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden. Die Indikatoren betreffen überwiegend Teilnehmerzahlen, die mit bestimmten Maßnahmetypen bzw. Instrumenten erreicht werden, in einigen Fällen bilden sie aber auch Projektzahlen ab. Die Zielquantifizierung war für alle Output-Indikatoren auf Basis von internen Finanzplanungen und von Erfahrungswerten bzw. Kostensätzen der bisherigen Förderung möglich. Auch bei der Quantifizierung der Outputindikatoren wirkte sich die bisherige ESF-Begleitforschung positiv aus.

Allerdings ist auf einen gewissen Widerspruch, zumindest aber ein Spannungsverhältnis, zu verweisen, das zwischen der Festlegung von Zielwerten für die Outputindikatoren und der strategischen Ausrichtung der Programmplanung besteht. Die Zielquantifizierung setzt eine relativ konkrete Planung auf der Instrumentenebene voraus, derer ein strategisch ausgerichtetes Programm ansonsten nicht bedarf. Vor diesem Hintergrund sind die Outputindikatoren und ihre Zielwerte auf keinen Fall als verbindliche Planung auf der Maßnahmen- und Instrumentenebene zu verstehen.

5.3 Zusammenfassende Einschätzung zu Indikatorensystem und Zielquantifizierung

Das vorgesehene Indikatorensystem und die für die programmspezifischen Hauptindikatoren vorgenommenen Quantifizierungen sind aus Sicht der Ex-ante-Bewertung insgesamt für die Begleitung des Programms und seine Leistungsbewertung geeignet. Im Zentrum des Systems stehen die Ergebnisindikatoren, die als Indikatoren auf der Mikroebene definiert sind, was der finanziellen Ausstattung des Programms adäquat ist und zudem eine gute Verknüpfung mit der Qualitätsentwicklung auf der Projektebene erlaubt (Unterstützung des Querschnittsziels "Qualitätsoffensive"). Die definierten Indikatoren sind für die spezifischen Ziele relevant, sie sind sensitiv im Hinblick auf den Einsatz der ESF-Mittel und die für ihre Bildung erforderlichen Daten lassen sich mit den im Programm aufgeführten Quellen bzw. Erhebungsinstrumenten zu vertretbaren Kosten gewinnen.

Allerdings wäre es verfehlt, davon auszugehen, dass die Begleitung und Bewertung des komplexen ESF-Programms allein mit den zu den Schwerpunkten ausgewiesenen Ergebnis- und Outputindikatoren in Form einfacher Ziel-Ist-Vergleiche erfolgen kann. Je nach Verwendungszusammenhang sind vielmehr weitere Indikatoren heranzuziehen, und die Interpretation erfordert ein cross-checking mit weiteren Analysen, die Einbeziehung qualitativer Informationen und die Rückkopplung mit den Akteuren der Förderpraxis.

6. Beurteilung der Auswirkungen bzw. Effekte des Programms

Bereits im Rahmen der Prüfung der internen Kohärenz (siehe Kapitel 3 dieses Berichts) wurde eine Einschätzung der Wirkungspotenziale des Programms vorgenommen, die insgesamt zu einem positiven Ergebnis kam. In diesem Kapitel erfolgt nunmehr eine vertiefende Betrachtung der vom Programm zu erwartenden Wirkungen bzw. - präziser formuliert - der zu erwartenden Effekte. Dabei wird in zwei Schritten vorgegangen. Zunächst werden quantitative Effekte betrachtet. Im Anschluss daran erfolgt eine Einschätzung der Effektivität der vorgesehenen Förderansätze und Aktivitäten auf Basis des Forschungsstands.

6.1 Quantitative Effekte des Programms

Um die Gesamtwirkungen des Programms für die Ziel 1-Region valide abschätzen zu können, bedürfte es letztlich eines makroökonomischen Ansatzes bzw. eines makroökonomischen Modells. Ein solcher Ansatz lässt sich im Rahmen der Ex-ante-Bewertung nicht realisieren, und er wäre wohl auch angesichts des relativ geringen Programmvolumens nicht verhältnismäßig.

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung ging es um eine weniger anspruchsvolle Aufgabenstellung. Durchgeführt wurde eine Einordnung der möglichen quantitativen Effekte vor dem Hintergrund des Ausmaßes der anstehenden Probleme. Hierzu wurde auf ein häufig eingesetztes Verfahren, die Berechnung von Abdeckungsquoten, gesetzt. Abdeckungsquoten bilden den Anteil der mit der Förderung erreichten Einheiten (in der Regel erreichte Teilnehmer oder geförderte Unternehmen) an der relevanten Grundgesamtheit (z. B. alle Arbeitslosen, alle Erwerbstätigen) ab, für die aus der amtlichen Statistik oder aus anderen Quellen Daten gewonnen werden können.

Die Abdeckungsquoten für das Ziel 1-Programm weist Tabelle 6.1 aus. Zum besseren Verständnis der Tabelle sind einige Erläuterungen erforderlich.

- Ausgangspunkt der Tabelle sind die im Programm quantifizierten Output-Indikatoren (in einem Fall auch ein Ergebnisindikator). Dabei werden nur diejenigen Outputs berücksichtigt, für die Abdeckungsquoten der dargestellten Art sinnvoll berechnet werden

können.³⁰ Zum Teil werden Outputs für vergleichbare Förderansätze und Instrumente zusammengefasst.

- Hinter den Outputs verbergen sich erhebliche Unterschiede in den Maßnahmeintensitäten bzw. in den Förderbeträgen pro Teilnehmer oder Unternehmen. Die Abdeckungsquoten bilden insofern den Mitteleinsatz für die einzelnen Förderansätze und Instrumente nur bedingt ab.
- Als Bezugsgrößen wurden Daten ausgewählt, die aus der amtlichen Statistik oder anderen Datenquellen (z. B. IAB-Betriebspanel) relativ einfach gewonnen werden können - in der Regel handelt es sich um Daten, die auch für die sozioökonomische Analyse eine wichtige Rolle spielen und im Programmtext dargestellt worden sind. Die Bezugsgrößen dürfen *nicht* als präzise Quantifizierung der Zielgruppen verstanden werden, die in der Umsetzungsphase mit den konkreten Förderinstrumenten erreicht werden sollen. Die konkreten Zielgruppen sind meist merklich kleiner als die hier verwandten Bezugsgrößen, ohne beziffert werden zu können.

Die Berechnung der Abdeckungsquoten zeigt die folgenden wesentlichen Ergebnisse:

- Sehr hoch fallen die Abdeckungsquoten im Bereich der Förderung der benachteiligten Jugendlichen aus. Hier soll die Zielgruppe flächendeckend erreicht werden und damit ein erheblicher Teil der arbeitslosen Jugendlichen.
- Hohe Abdeckungsquoten sind auch für das Programm "Inklusion durch Enkulturation" festzustellen, das im Schwerpunkt 2 realisiert werden soll. Nach den Schätzungen des zuständigen Fachressorts sollen ca. 70% der Fachkräfte im Elementar- und Primärbereich der Region Lüneburg werden und 65% der betroffenen Kinder und Eltern in irgendeiner Form mit dem Programm erreicht werden. Unter "erreicht" wird dabei jede erfolgreiche Form der Ansprache mit dem Programm erfasst. Hoch fällt die Zielquantifizierung aber auch dann noch aus, wenn mit dem Anteil der qualifizierten Fachkräfte ein härterer Indikator zur Anwendung kommt (Abdeckungsquote von 28%).³¹
- Die quantitative Förderung der beruflichen Erstausbildungsquote weist ausbildungsplatz- und unternehmensbezogene Abdeckungsquoten auf, die mit jeweils unter 5% re-

³⁰ Nicht einbezogen werden Outputs, die sich auf Projektzahlen beziehen, bzw. Outputs für sehr spezielle Zielgruppen (wie Strafgefangene).

³¹ 40% der 70%, die mit dem Programm erreicht werden sollen.

lativ gering sind (Werte für ganz Niedersachsen)³². Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es bei diesem Handlungsfeld nicht um eine allgemeine Subventionierung der betrieblichen Ausbildung, sondern um das gezielte Schließen von Lücken geht, die vor allem aus dem demographisch bedingten hohen Bedarf an Ausbildungsplätzen resultieren. Mit den qualitativen Komponenten der Ausbildungsplatzförderung (überbetriebliche Lehrgänge) werden hohe Abdeckungsquoten erzielt, allerdings bei recht geringer Maßnahmeintensität.

Tabelle 6.1: Abdeckungsquoten für die zentralen Förderansätze des ESF-Ziel 1-Programms*

Spezifisches Ziel	Quantifizierter Output	Bezugsgröße	Abdeckungsquote
Schwerpunkt 1: Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen			
Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten**	37.500 Teilnehmer/innen an Weiterbildung (davon 500 an chancengleichheitsspezifischen Maßnahmen)	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (6/2005): ca. 392.000	1,4% pro Jahr bezogen auf alle Beschäftigten
Stärkung der KMU-Kompetenzen im Bereich Personal- und Organisationsentwicklung*	pro Jahr knapp 5.400 Teilnehmer/innen	davon ca. 318.000 in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten	1,7% pro Jahr bezogen auf die Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten indirekte Einbeziehung weiterer Beschäftigter durch Arbeit der regionalen Anlaufstellen
Schwerpunkt 2: Verbesserung des Humankapitals			
Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation	14.250 zusätzliche Ausbildungsplätze in ganz Niedersachsen (davon 500 Verbund)	neu abgeschlossene Ausbildungsverträge in ganz Niedersachsen Berufsberatungsjahr 2005: ca. 50.500	4,0% pro Jahr, hinzu kommen die zusätzlichen Ausbildungsplätze (ganz Niedersachsen), die über die ESF-geförderten Ausbildungsplatzakquisiteure eingeworben werden
	pro Jahr ca. 2.000 zusätzliche Ausbildungsplätze (Konzentration in den ersten Jahren)		
	2.500 Unternehmen pro Jahr in ganz Niedersachsen, die erstmalig oder zusätzlich ausbilden (Ergebnisindikator)	nach IAB-Betriebspanel 185.500 Betriebe (2005), davon ca. ein Drittel mit Ausbildung	1,3% der Betriebe pro Jahr, bezogen auf die ausbildenden Betriebe 4,0% (jeweils Niedersachsen insgesamt)
Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung - Inklusion durch Enkulturation	Outputs direkt als Abdeckungsquoten definiert		70% der Erzieher/innen, Grundschullehrer/innen und des sonstigen pädagogischen Personals mit Programm erreicht, davon 40% in Qualifizierung einbezogen 65% der Eltern und Kinder im Elementar- und Primärbereich mit Programm erreicht
	- überbetriebliche Lehrlingsunterweisung	Teilnahmen an überbetrieblicher Lehrlingsunterweisung: 91.000 pro Jahr ca. 11.000	hohe Abdeckungsquoten; aufgrund von Mehrfachteilnahmen der Auszubildenden aber nicht konkret quantifizierbar

³² Die Abdeckungsquote kann hier nur für ganz Niedersachsen gebildet werden, da der Bezugswert nicht in der erforderlichen regionalen Differenzierung vorliegt. Aufgrund des höheren Mitteleinsatzes ist für die Region Lüneburg von einer Abdeckungsquote über dem Landesdurchschnitt auszugehen.

Spezifisches Ziel	Quantifizierter Output	Bezugsgröße	Abdeckungsquote
Schwerpunkt 3: Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen			
Berufliche und soziale Integration benachteiligter Jugendlicher	6.600 Teilnehmer/innen an Jugendwerkstätten 24.150 Personen, die von Pro-Aktiv-Centren betreut werden pro Jahr ca. 900 in Jugendwerkstätten und 3.500 von Pro-Aktiv-Centren Betreute (in beiden Maßnahmen zum Teil dieselben Personen)	ca. 12.000 Arbeitslose zwischen 15 und 24 (Bestand 2005) davon ungefähr ein Viertel länger als sechs Monate arbeitslos (Abschätzung auf Basis Anteil 2004) Bezugsgruppe ist mit Arbeitslosenstatistik nur zum Teil abgebildet	8 Teilnehmer/innen in Jugendwerkstätten pro 100 arbeitslose Jugendliche und Jahr 29 in Pro-Aktiv-Centren betreute Personen pro 100 arbeitslose Jugendliche und Jahr bezogen auf die Zielgruppe der benachteiligten Jugendlichen, die mit Daten der amtlichen Statistik nicht präzise quantifiziert werden kann, noch deutlich höhere Abdeckungsquoten
Förderung des nachhaltigen Zugangs zum 1. Arbeitsmarkt insbesondere durch zielgerichtete Integration von Arbeitslosen*** Erhöhung der existenzsichernden Erwerbsbeteiligung von Frauen****	5.100 Teilnehmer/innen an beruflicher Weiterbildung 3.500 Beschäftigungsverhältnisse an der 2. Schwelle 1.000 Teilnehmer/innen an gründungsbezogenen Maßnahmen 3.000 Teilnehmerinnen an chancengleichheitsspezifischen Qualifizierungsmaßnahmen zusammen 12.600 Teilnehmer/innen pro Jahr: 1.800 Teilnehmer/innen	ca. 88.000 Arbeitslose (Bestand 2005) Mit Förderung werden teilweise auch Personen angesprochen, die keine registrierten Arbeitslosen sind	2 Teilnehmer/innen pro 100 Arbeitslose und Jahr bezogen auf Teilgruppen höhere Abdeckungsquote (z. B. 5 Beschäftigungsverhältnisse an der 2. Schwelle bezogen auf 100 Arbeitslose zwischen 20 und 24 Jahren)

* Ohne Schwerpunkt 4 ("Transnationalität"), für den sich Abdeckungsquoten nicht sinnvoll bilden lassen

** Nicht dargestellt sind Beratungsansätze, bei denen die Abdeckungsquote bezogen auf alle Unternehmen sehr niedrig ausfällt

*** Nicht dargestellt ist die Qualifizierung von Strafgefangenen, Straftlassene etc.

**** Wegen zum Teil geringer Maßnahmeintensität sind die chancengleichheitsspezifischen Ansätze der Existenzgründungsförderung nicht in die Berechnung der Abdeckungsquote einbezogen

Quellen: Output-Indikatoren entsprechend Programmtext, Bezugsgrößen aus verschiedenen Quellen der amtlichen Statistik sowie IAB-Betriebspanel

- Im Bereich der Weiterbildung von Beschäftigten (Schwerpunkt 1) kann auf Basis der quantifizierten Outputs davon ausgegangen werden, dass pro Jahr ca. 1,7% der Beschäftigten außerhalb von Großunternehmen erreicht werden. Die Abdeckungsquote fällt damit aufgrund des größeren Mitteleinsatzes gut dreimal so hoch aus wie die für das Ziel 2-Programm zu erwartende Quote. Dennoch wird auch im Ziel 1-Gebiet nur ein relativ kleiner Teil des Weiterbildungsgeschehens in den Unternehmen durch die ESF-Förderung bestimmt werden.

- Geringe Abdeckungsquoten zeigen sich auch bei den Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Schwerpunkt 3. Mit dem hier zur Verfügung stehenden Mittelvolumen können nur geringe Anteile der Arbeitslosen erreicht werden. Hierbei ist zu bedenken, dass mit der ESF-Förderung zumeist spezifische Teilgruppen von Arbeitslosen angezielt werden, für die dann von einer höheren Abdeckungsquote auszugehen ist (z. B. bei Jugendlichen an der 2. Schwelle).

Die außer im Bereich der Förderung der jungen Generation relativ niedrigen Abdeckungsquoten könnten Überlegungen nahe legen, die ESF-Förderung in starkem Maße auf sehr wenige Einsatzfelder zu konzentrieren und in diesen dann quantitativ größere Effekte möglich zu machen. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung könnte es durchaus sinnvoll sein, auf den einen oder anderen Förderansatz mit geringer Mittelausstattung zu verzichten. Allerdings würde eine zu starke Konzentration mit dem Ziel kollidieren, ein ESF-Programm aufzulegen, das allen zentralen Säulen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Strategischen Kohäsionsleitlinien gerecht wird. Dass es in den deutschen Bundesländern differenzierte Landesarbeitsmarktprogramme gibt, die alle diese Säulen abdecken werden, kann als ein wichtiger Mehrwert der ESF-Förderung angesehen werden.

Auch wenn die für die Berechnung der Abdeckungsquoten benutzten Bezugsgrößen nicht mit den Zielgruppen des jeweiligen Förderansatzes gleichgesetzt werden dürfen, machen die zum Teil sehr niedrigen Quoten klar, dass es bei der Umsetzung des Programms auf eine Fokussierung der Förderung ankommt, um mit den begrenzten Mitteln möglichst große Effekte erzielen zu können. Dies bedeutet, je nach Förderansatz und Förderinstrument ggf. eine Ausrichtung auf spezielle Themen, spezielle Zielgruppen oder auch spezielle Branchen vorzunehmen. Hinzu kommt die besondere Bedeutung hoher Qualität, wie sie im Programm explizit verankert ist ("Qualitätsoffensive"). Wie die Fokussierung konkret aussehen sollte, unterscheidet sich von Förderansatz zu Förderansatz. Sie erfolgt daher am Besten im Rahmen der Erarbeitung der Richtlinien bzw. der Projektauswahlmechanismen (z. B. durch Realisierung von wettbewerblichen Verfahren zum vom Land entwickelten Themen).

6.2 Einschätzung der Effektivität der Förderansätze

Das Operationelle Programm trifft keine Festlegungen auf der Ebene der Maßnahmen. Es macht aber deutlich, welche zentralen Förderansätze zum Einsatz kommen sollen. Für diese Förderansätze soll im Folgenden auf Basis des Forschungsstands eine kurze Vorab-Einschätzung der Effektivität vorgenommen werden. Dabei geht es primär um Effekte auf der Mikroebene, also bezogen auf die erreichten Teilnehmer und die Verbesserung

ihrer Arbeitsmarktchancen bzw. die geförderten Unternehmen und die Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation.

Schwerpunkt 1: Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen

Das Programm sieht in Schwerpunkt 1 vor allem die Fortsetzung der Weiterbildungsförderung in den beiden Varianten vor, die bereits in der Periode 2000 bis 2006 zum Einsatz kamen: die direkte Förderung von Unternehmen (Programm IWiN) und die traditionelle Förderung von Projekten bzw. Weiterbildungsträgern (Programm WOM). Neben der Weiterbildung sollen zukünftig verstärkt Beratungsansätze im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung zum Einsatz kommen. Außer der allgemeinen Weiterbildung- und Beratungsförderung beinhaltet das Programm die Realisierung von chancengleichheitsspezifischen Weiterbildungs- und Beratungsprojekten.

Die niedersächsische ESF-Begleitforschung beurteilt die Förderansätze im Bereich der Weiterbildung von Beschäftigten positiv.³³ Zwar liegen keine vertiefende Ergebnis- und Wirkungsuntersuchungen zu den niedersächsischen Programmen vor, jedoch lassen Evaluierungsstudien aus anderen Ländern den Rückschluss zu, dass die niedersächsische Förderung effektiv zugeschnitten ist und die angezielten Ergebnisse hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit der erreichten Unternehmen und der Beschäftigungschancen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erreicht werden können.³⁴

Im Programm ist angekündigt, bei der Weiterbildungsförderung in Projektform neben der Steuerung über Qualitätskriterien zum Teil auch Ausschreibungsverfahren zum Einsatz zu bringen. Dies ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ein sinnvoller Schritt für die erforderliche thematische Fokussierung der Förderung.

Schwerpunkt 2: Verbesserung des Humankapitals

Der Schwerpunkt wird quantitativ durch die Unterstützung der beruflichen Erstausbildung bestimmt, wobei wie bislang sowohl betriebliche als auch überbetriebliche Förderansätze sowie der Einsatz von Ausbildungsplatzakquisiteuren vorgesehen sind. Zur Effektivität einzelner Instrumente der Erstausbildungsförderung liegen (auch außerhalb Niedersachsens) nur wenige Erkenntnisse aus Evaluierungsstudien vor. Jedoch kann davon ausge-

³³ Steria Mummert 2005a, S. 53 ff.

³⁴ Siehe die Evaluation zur Weiterbildungsförderung in Brandenburg, die ebenfalls sowohl die direkte Förderung von Unternehmen als auch die Trägerförderung vorsieht, IfS und ConLogos 2006.

gangen werden, dass mit Hilfe der Förderung zu einem relevanten Anteil zusätzliche Ausbildungsanstrengungen der Unternehmen (im Sinne von Nettoeffekten) erreicht und Qualitätsverbesserungen der Ausbildung unterstützt werden.

Mit den geplanten Aktivitäten in Grundschulen und Kindergärten wird Neuland für den ESF in Niedersachsen beschritten. Die Effektivität der Förderung lässt sich im Vorfeld kaum abschätzen. Insofern sollte gerade auch das Programm "Inklusion durch Enkulturation" Gegenstand der ESF-Evaluation sein.

Schwerpunkt 3: Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen

Im Bereich der Förderung von benachteiligten Jugendlichen ist die Fortführung der Jugendwerkstätten, d. h. von ausbildungs- und berufsvorbereitenden Maßnahmen, sowie der Job-Aktiv-Centren (Case Management und Profiling) vorgesehen. Von Seiten der ESF-Begleitforschung liegt eine Sonderuntersuchung zu den Jugendwerkstätten vor.³⁵ Die Sonderuntersuchung kommt auf Basis der Zielgruppenerreichung, der erreichten Abschlüsse und der ermittelten Bruttointegrationsquoten zu einer positiven Bewertung des Instruments "Jugendwerkstätten". An vertiefenden Analysen von Ergebnissen und Wirkungen der niedersächsischen Förderung der benachteiligten Jugendlichen fehlt es aber noch. Wie oben bereits ausgeführt (siehe Kapitel 3 des Berichts), sollten solche vertiefende Analysen einen Schwerpunkt der begleitenden Evaluierung zum Programm bilden.

Als weiterer wichtiger Förderansatz ist im Schwerpunkt 3 die Förderung der beruflichen Weiterbildung vorgesehen, und zwar in Form allgemeiner wie chancengleichheitsspezifischer Weiterbildungsprojekte. Nach dem arbeitsmarktpolitischen Forschungsstand kann davon ausgegangen werden, dass eine adäquat zugeschnittene Weiterbildungsförderung wirksam ist und mit ihr die Integration in den 1. Arbeitsmarkt im Sinne von Nettoeffekten erreicht werden kann.³⁶

Lohnkostenzuschüsse bzw. Einstellungszuschüsse sind als Handlungsansatz im Programm vor allem für die Gruppe der jungen Fachkräfte an der 2. Schwelle vorgesehen. Aktuelle Evaluierungsergebnisse zu den Eingliederungszuschüssen nach SGB III weisen darauf hin, dass mit Lohnkostenzuschüssen an Unternehmen prinzipiell Nettoeffekte im Hinblick auf die Integration von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen in längerfristige Be-

³⁵ Siehe Steria Mummert Consulting 2005b.

³⁶ Siehe für die ESF-Förderung RWI u. a. 2005, S. 250 ff., für die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit: Lechner u. a. 2004, Forschungsinstitut Zukunft der Arbeit u. a. 2006.

schäftigung am 1. Arbeitsmarkt erreicht werden können.³⁷ Allerdings können die entsprechenden Ergebnisse zu den Eingliederungszuschüssen aufgrund der anderen Zielgruppenstruktur nicht direkt auf die 2. Schwelle-Förderung in Niedersachsen übertragen werden.

Ein weiterer wichtiger Förderansatz des Schwerpunkts sind schließlich Instrumente der Existenzgründungsförderung (auch sie in Form von allgemeinen wie chancengleichheitsspezifischen ausgerichteten Ansätzen). Der aktuelle Forschungsstand zur finanziellen Existenzgründungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit (Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss) zeigt, dass durch die geförderten Existenzgründungen die Wahrscheinlichkeit, erneut arbeitslos zu werden, signifikant verringert werden kann.³⁸ Hinsichtlich der Wirkungen von Qualifizierung und Coaching lässt der Forschungsstand noch keine eindeutigen Aussagen zu.³⁹ Insgesamt lässt sich auf Basis des Forschungsstands die Aufnahme der Gründungsförderung in den Instrumentenmix der ESF-Förderung in Niedersachsen begründen. Wie bereits oben (siehe Kapitel 4 des Bewertungsberichts) dargestellt, ist im Programm aber relativ unbestimmt, welche Instrumente der Gründungsförderung konkret zum Einsatz kommen sollen (einschließlich der Abgrenzung zur Förderung nach SGB III und SGB II). Eine konkretere Abschätzung der Effektivität der beabsichtigten ESF-Gründungsförderung in Niedersachsen ist daher nicht möglich.

6.3 Zusammenfassende Einschätzung zu den Wirkungen bzw. Effekten des Programms

Quantitativ bedeutende Wirkungen bzw. Effekte lässt das Operationelle Programm im Bereich der Förderung der jungen Generation erwarten. Dies betrifft vor allem die Förderansätze in Grundschule und Kindergarten (Programm "Inklusion durch Enkulturation") und die Förderung der beruflichen und sozialen Integration von benachteiligten Jugendlichen (Jugendwerkstätten, Pro-Aktiv-Centren). Schließlich ist die Verbesserung der Situation am Ausbildungsmarkt zu erwähnen, die durch ein Bündel von Förderansätzen erreicht werden soll.

³⁷ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006, S. 175 ff.

³⁸ Siehe Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung u. a. 2006, Caliendo und Steiner 2007; die entsprechenden Effekte auf der Mikroebene dürfen nicht mit regionalen Effekten einer zusätzlichen Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden.

³⁹ Siehe für die ESF-Förderung RWI u. a. 2005, S. 154 ff., S. 270 ff.

In Einsatzfeldern wie der Weiterbildung von Beschäftigten, der Kompetenzentwicklung von Unternehmen und der Eingliederung von Arbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt sind die Abdeckungsquoten, die mit der ESF-Förderung erreicht werden können, relativ gering. Um Wirkungen zu erzielen, kommt es hier in besonderem Maße auf thematische Fokussierung und eine möglichst hohe Projektqualität an. Einen Beitrag hierzu leistet neben den Schwerpunktsetzungen in den konkreten Förderrichtlinien die beabsichtigte Fortführung und Verstärkung der an Qualitätskriterien orientierten Projektauswahl ("Qualitätsoffensive"). Darüber hinaus ist in einigen Bereichen die Durchführung von Ausschreibungen bzw. die Realisierung anderer Formen von wettbewerblichen Verfahren sinnvoll.

Auf Basis des arbeitsmarktpolitischen Forschungsstands kann ein wichtiger Teil der Förderansätze bzw. Instrumente, die im Operationellen Programm vorgesehen sind, als prinzipiell effektiv eingeschätzt werden. Bei einigen Förderinstrumenten ist der Informationsstand jedoch so begrenzt, dass zur Frage der Effektivität nur bedingte Abschätzungen möglich sind. Eine wichtige Aufgabe der zukünftigen begleitenden Evaluierung sollte darin bestehen, das Wissen zu diesen Instrumenten zu verbessern.

7. Beurteilung der vorgeschlagenen Durchführungssysteme

Als Teil der Ex-ante-Bewertung ist eine Beurteilung der Durchführungssysteme vorzunehmen, wie sie im Programm vorgeschlagen und beschrieben werden. Eine besondere Bedeutung hat dabei die Prüfung der Übereinstimmung der Darlegungen im OP mit den Anforderungen, die sich aus Art. 37 Abs. 1 Buchstabe g der allgemeinen Strukturfondsverordnung ergeben. Nach dem Arbeitspapier der Europäischen Kommission zur Ex-ante-Bewertung sollen in diesem Bewertungskomplex Engpässe und Risiken identifiziert werden, und insgesamt soll geprüft werden, inwieweit die Durchführungssysteme dazu geeignet sind, die Ziele des Programms zu erreichen.⁴⁰

Konkret betreffen die folgenden Ausführungen das Kapitel 6 ("Durchführungssysteme, Partnerschaft") des Programms. Es macht Aussagen zu den folgenden Themen:

- Stellen, die mit der Durchführung des Programms befasst sind (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde, zwischengeschaltete Stellen),
- Zahlungsströme,
- Begleitungs- und Bewertungssystem,
- Begleitausschuss und Beteiligung der regionalen Partner,
- Publizitätsmaßnahmen,
- EDV-System und Datenaustausch mit der Kommission.

Damit werden alle Inhalte behandelt, die Art. 37 Abs. 1 Buchstabe g der allgemeinen Strukturfondsverordnung in Bezug auf die Durchführungssysteme vorsieht.

Hinsichtlich von Art und Tiefe der Beurteilung der Durchführungssysteme sind einige Vorbemerkungen angezeigt: Zunächst ist darauf zu verweisen, dass es im Programmtext nicht erforderlich ist, detaillierte Beschreibungen vorzunehmen. Wichtige Detailinformationen sind der Europäischen Kommission erst zu einem späteren Zeitpunkt zu übermitteln. Dies betrifft insbesondere die detaillierte Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die nach Art. 71 Abs. 1 der allgemeinen Strukturfondsverordnung vor dem ersten Zwischenzahlungsantrag, spätestens aber zwölf Monate nach Programmgenehmigung vorzulegen ist. Zudem konzentrieren sich die Anforderungen der Verordnung im Hinblick auf die Verwaltungssysteme auf Aspekte der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung. Für eine Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Systeme wären hingegen weitaus mehr

⁴⁰ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006a, S. 7, S. 15 f.

Informationen erforderlich, als sie im Programmtext und in den späteren Beschreibungen gegeben werden. Insofern ist die Rolle der Ex-ante-Bewertung in diesem Bereich vor allem in der Identifikation von Risiken und relativ offenkundigen Problemen zu sehen, auf keinen Fall aber in der umfassenden Bewertung der Leistungsfähigkeit der Systeme.

Bevor auf die einzelnen Bereiche der Durchführungssysteme näher eingegangen wird, ist zunächst festzustellen, dass für den niedersächsischen ESF überwiegend die Strukturen fortgeführt werden sollen, die sich bereits in der Förderperiode 2000 bis 2006 bewährt haben und von früheren Evaluationsstudien positiv bewertet wurden. Insofern steht nicht zu erwarten, dass es bei den Durchführungssysteme der Förderperiode 2007 bis 2013 zu Problemen kommt, die die Umsetzung der Programme gefährden könnten.

Mit der Programmdurchführung befasste Stellen

Das Programm benennt die in Art. 59 der allgemeinen Strukturfondsverordnung vorgesehenen Stellen, also Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde und Prüfbehörde. Alle drei Behörden sollen im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr angesiedelt werden:

- Verwaltungsbehörde - Referat 14 (Europäische Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung),
- Bescheinigungsbehörde - Referat 34 (Finanzmanagement und Controlling),
- Prüfbehörde - Referat Z 2 (Haushalt, Mittelfristige Planung).

Die Aufgaben der drei Behörden und ihre Stellung zueinander sind im Programm adäquat beschrieben.

Als zwischengeschaltete Stelle benennt das Programm die Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (NBank). Die Zusammenführung der gesamten Durchführung der ESF-finanzierten Förderinstrumente bei der NBank erfolgte bereits in den letzten Jahren und hat sich nach den vorliegenden Evaluierungsergebnissen bewährt.

An der fachlichen Ausrichtung der ESF-finanzierten Förderinstrumente sind neben dem Wirtschaftsministerium eine Reihe von weiteren Ministerien der Landesregierung beteiligt. Eine Beschreibung der Funktion dieser Ressorts ist im OP nicht erforderlich, sie würde zu noch mehr Transparenz in der Beschreibung der Umsetzungsstrukturen führen.

Zahlungsströme

Die vorgesehenen Zahlungsströme werden ins Programm in einem Ablaufdiagramm und textlich dargestellt. Die Darlegungen konzentrierten sich auf den Mittelfluss vom Land Niedersachsen zu den Zuwendungsempfängern.

Ergänzungsbedürftig erscheint die Beschreibung im Hinblick auf die Stelle, die die Zahlungen der Kommission entgegennimmt (Art 37 Abs. 1 Buchstabe g Ziffer 1 der Allgemeinen Strukturfondsverordnung). Das gilt insbesondere dann, wenn die Entgegennahme nicht direkt durch das Land Niedersachsen, sondern durch Einrichtungen des Bundes erfolgen sollte. In dieser Hinsicht sollte in der Endfassung des Programms eine Ergänzung vorgenommen werden.

Begleitungs- und Bewertungssystem

Das Begleitungs- und Bewertungssystem wird im Operationellen Programm ausführlich beschrieben. Die Beschreibung beinhaltet zum einen Ausführungen zum Indikatorensystem und zum anderen Grundinformationen zur zukünftigen Evaluation.

Die Ausführungen zum Indikatorensystem ergänzen die Ziel- und Indikatorentabellen aus der Beschreibung der Schwerpunkte des Programms und stellen vor allem die folgenden Punkte dar:

- vorgesehene Kontextindikatoren,
- ergänzende Informationen zu Erhebung und Differenzierung der programmspezifischen Hauptindikatoren (Ergebnisindikatoren und Outputindikatoren auf Schwerpunkzebene),
- Erläuterung, dass und wie das europäische "common minimum" gewährleistet wird (Teilnehmerzahlen und Zielgruppenmerkmale nach Anhang XXIII und Kategoriensystem nach Anhang II der Durchführungsverordnung).

Eine wesentliche Verbesserung des Monitorings für den deutschen ESF war in der Förderperiode 2000 bis 2006 die Einigung auf einheitliche Indikatoren, die für alle Programme der Länder und des Bundes Anwendung finden. Diese Einheitlichkeit sollte aus Sicht der Ex-ante-Bewertung möglichst weitgehend erhalten bleiben. Der entsprechende Abstimmungsprozess war zum Zeitpunkt der Einreichung des Programmentwurfs bei der Europäischen Kommission und auch zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Bewertungsberichts noch nicht abgeschlossen. Der Programmentwurf sieht aber vor, dass sich Nieder-

sachsen auch weiterhin mit den anderen Ländern und dem Bund im Sinne eines deutschlandweit vergleichbaren Monitorings abstimmen wird.

Zum Thema Evaluation sieht das Programm vor, dass Niedersachsen für seine ESF-Förderung auch zukünftig eine begleitende Bewertung durchführen wird. Diese Form der Bewertung hat sich in der Förderperiode 2000 bis 2006 sehr bewährt. Sie ist zukünftig auch für die EFRE-Programme vorgesehen, wobei die Evaluierung für beide Fonds gemeinsam auf dem Ausschreibungsweg an einen externen Experten vergeben werden soll.

Die kurze Beschreibung zu Themen und Arbeitsweise der zukünftigen Evaluation zeigt, dass Niedersachsen für seine Strukturfondsförderung einem flexiblen Verständnis von Evaluation folgt, wie es auch dem entsprechenden Arbeitspapier der Europäischen Kommission zugrunde liegt⁴¹ und sich nach den Erfahrungen mit den früheren "Evaluationszyklen" als sinnvoll erwiesen hat.

Insgesamt gibt das Programm eine transparente Darstellung des zukünftigen Monitorings und der zukünftigen Evaluierung für die neuen ESF-Programme. Dabei wird deutlich, dass die Stärken, die Niedersachsen in diesem Bereich (auch im Bundesländervergleich) aufweist, gesichert und ausgebaut werden sollen.

Begleitausschuss und Beteiligung der regionalen Partner

Im Abschnitt "Begleitausschuss, Beteiligung der regionalen Partner an der Umsetzung des Programms" wird zum einen dargelegt, wie der partnerschaftliche Ansatz bei der Programmerarbeitung realisiert wurde. Zum anderen wird beschrieben, wie sich die Beteiligung der regionalen Partner während der Durchführung des Programms vollziehen soll.

Partnerschaft bei der Programmerarbeitung

Nach vorbereitenden Regionalveranstaltungen in den Jahren 2005 und 2006 vollzog sich die Partnerbeteiligung in der eigentlichen Programmerstellungsphase in erster Linie über die "Arbeitsgruppe Programmerstellung". Mitglieder der Arbeitsgruppe waren neben den beteiligten Landesministerien die Organisationen der Wirtschaft, die Gewerkschaften, die Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, die kommunalen Spitzenverbände, die Region Lüneburg und die Europäische Kommission.

⁴¹ Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006c.

Der Arbeitsgruppe wurden vorbereitende Arbeiten (sozioökonomische Analyse, die Programmwürfe nach jeweiligem Bearbeitungsstand und die von verschiedener Seite gemachten Stellungnahmen) zur Verfügung gestellt. Die Einflussmöglichkeiten der Partner bestanden in der kontinuierlichen Diskussion der Programmwürfe und in schriftlichen Stellungnahmen und Änderungsvorschlägen. Die Arbeitsgruppe tagte in vergleichsweise kurzem Abstand (sechs bis acht Wochen). Ihre Etablierung ermöglichte eine frühzeitige Artikulation der Problemsichten und Interessen der verschiedenen Akteure und ist aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung als beispielhaft hervorzuheben.

Beteiligung während der Programmumsetzung

Für die Beteiligung der regionalen Partner während der Programmumsetzung ist der Begleitausschuss von zentraler Bedeutung. Die Mitglieder des zukünftigen Begleitausschusses werden im Programmtext aufgelistet, wobei deutlich wird, dass Niedersachsen auch zukünftig eine breite Palette von Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen in die Begleitung und Steuerung seiner Strukturfondsprogramme einbeziehen wird.

Zu Arbeitsweise des Begleitausschusses trifft das Programm keine Festlegungen, hier wird auf die zu erarbeitende Geschäftsordnung verwiesen. Im Sinne transparenter Strukturen wäre es denkbar gewesen, bereits im Programm einige Eckpunkte zu benennen (z. B. zum Entscheidungsfindungsmodus).

Niedersachsen hat sich entschlossen, für seine vier Strukturfondsprogramme zwei Begleitausschüsse einzurichten und dabei dem Fondsprinzip (und nicht dem Regionalprinzip) zu folgen. Die Begleitung der ESF Programme in Ziel 2 und Ziel 1 in einem gemeinsamen Ausschuss ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sehr sinnvoll, da dem ESF in Niedersachsen eine landesweite Strategie zugrunde liegt und in beiden Zielgebieten überwiegend dieselben Förderinstrumente zum Einsatz kommen werden.

Insgesamt machen die Ausführungen im Programm deutlich, dass der gute Stand der Partnerbeteiligung ("ESF-Landesbegleitausschuss") fortgeführt werden soll. Hierzu gehört auch, dass weiterhin Projektanträge von hervorgehobener Bedeutung in einem Unterausschuss unter Einbeziehung der Ressorts sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner behandelt und mitentschieden werden sollen.

Publizität

Der Programmtext enthält hinsichtlich der Publizität detaillierte Ausführungen zur zuständigen Stelle, zu Zielen und Zielgruppen sowie zu Strategien und Inhalten. Insofern um-

fasst das Programm bereits weite Teile des Kommunikationsplans, der nach Art. 69 der allgemeinen Strukturfondsverordnung in Verbindung mit Artikel 2 ff. der Durchführungsverordnung vorzulegen ist. Die im Rahmen des OP erforderlichen Informationen sind damit abgedeckt.

Zu den im Programm angekündigten Maßnahmen gehört u. a. der Aufbau einer umfassenden Internetpräsenz, in der sämtliche Informationen zu den niedersächsischen Ziel 1- und Ziel 2-Programmen übersichtlich und benutzerfreundlich dargestellt werden sollen. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist diese Absicht zu begrüßen, denn verglichen mit einigen anderen Bundesländern besteht in Sachen Internetpräsenz Verbesserungsbedarf.

EDV-System und elektronischer Datenaustausch

Das Programm enthält eine relativ detaillierte Darstellung des EDV-Systems, das für die finanzielle Abwicklung und das Monitoring der ESF-Förderung eingerichtet worden ist, sowie der Weiterentwicklung des Systems. Damit werden die an anderer Stelle zu Inhalt und Erhebungsverfahren des Monitorings gemachten Ausführungen um die technische Seite ergänzt.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wird die elektronische Übermittlung von finanziellen und physischen Daten sowie von weiteren Informationen an die Europäische Kommission eine weitaus größere Bedeutung als in der Vergangenheit haben. Mit seinen eigenen EDV-Strukturen hat Niedersachsen prinzipiell gute Voraussetzungen, um die Datenübermittlung mittels SFC 2007 zu gewährleisten. Der elektronische Datenaustausch selbst ist im Programm recht abstrakt beschrieben (abgesehen vom "Knotenmodell"). Konkretere Darlegungen (so z. B. zur Frage, ob die Variante "Webbasiert" oder die Variante "Schnittstelle" zum Einsatz kommen soll) waren allerdings angesichts des frühen Zeitpunkts der Erarbeitung und Übermittlung des Programmentwurfs kaum möglich.

Zusammenfassende Einschätzung der Durchführungssysteme

Die vorgesehenen Durchführungssysteme werden im entsprechenden Kapitel des ESF Ziel 1-Programms ausführlich beschrieben. Die Beschreibung wird den Anforderungen gerecht, die sich aus den Strukturfondsverordnungen ergeben. Zwar sind an der einen oder anderen Stelle gewisse Ergänzungen oder Präzisierungen sinnvoll, diese betreffen aber nicht die Substanz der Beschreibung und erst recht nicht materielle Fragen der Leistungsfähigkeit der Systeme.

Die Durchführungssysteme der Förderperiode 2007 bis 2013 bauen in zentralen Elementen auf bewährten Strukturen und Verfahren auf, die sich bereits in den letzten Jahren bewährt haben. Dies betrifft z. B. der Zuschnitt der Verwaltungsbehörde, die Zusammenführung der Durchführungsaufgaben bei der NBank, die gut ausgeprägte Partnerschaft - die Einbeziehung der Partner in die Programmerstellung sei hier noch einmal hervorgehoben - sowie den hohen Stellenwert von Monitoring und Evaluation. Insofern ist von insgesamt guten Voraussetzungen für die Umsetzung der niedersächsischen ESF-Programme auszugehen. Engpässe und Risiken wurden von der Ex-ante-Bewertung im Bereich der Durchführungssysteme nicht identifiziert.

Ein Hinweis sei in diesem Zusammenhang aber gegeben: Die Strukturfonds stellen in der neuen Förderperiode große Anforderungen an Steuerung, Umsetzung, Begleitung und Kontrolle. Der damit verbundene Aufwand für die Verwaltungsbehörde wird durch die gestiegene Zahl der Programme noch erhöht. Angesichts der Zahl der Programme und des zusätzlichen Steuerungsbedarfs in der neuen Programmphase würden unzureichende Kapazitäten in der Verwaltungsbehörde einen deutlichen Risikofaktor für eine reibungslose Umsetzung der Programme darstellen. Hier sollten Engpässe rechtzeitig vermieden werden.

8. Zusammenfassung der Bewertungsergebnisse

Die Ex-ante-Bewertung zu den niedersächsischen Programmen für die Ziele "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" und "Konvergenz" wurde von einer Gruppe von Forschungsinstituten unter der Leitung der MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH (Delmenhorst) durchgeführt. Innerhalb dieser Gruppe oblag die Bewertung des ESF-Programms für das Ziel "Konvergenz" (Ziel 1-Programm) dem IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Berlin).

Die Bewertungsarbeiten umfassten die Überprüfung und Ergänzung der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse, die Bewertung der Relevanz und internen Kohärenz der Strategie, die Bewertung der Kohärenz der Strategie mit den gemeinschaftlichen nationalen und regionalen Politiken, die Entwicklung des Indikatorensystems und die Abschätzung der Ergebnisse und Wirkungen des Programms sowie die Bewertung der Durchführungssysteme.

Die Ex-ante-Bewertung wurde als iterativer Prozess in einem diskursiven Verfahren durchgeführt. Die Arbeit des Evaluationsteams umfasste Diskussionsrunden, Workshops und schriftliche Stellungnahmen zu den jeweiligen Programmentwürfen. Ergebnisse und Empfehlungen des Evaluationsteams wurden von der Verwaltungsbehörde aufgenommen und haben ihren Niederschlag im Programmtext gefunden.

Sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung wurde die vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung erstellte umfassende sozioökonomische Analyse auf die für die ESF-Förderung relevanten Themen der Humanressourcenentwicklung fokussiert, und bislang fehlende Aspekte wurden gezielt ergänzt. Die so entstandene ESF-spezifische Analyse unterscheidet zwischen den primären Zielvariablen des Strukturfondseinsatzes (Produktivität, Beschäftigung) und den humanressourcenbezogenen Potenzialfaktoren (z. B. zur Qualifikation der Beschäftigten, Situation des Systems der beruflichen Erstausbildung), die diese Zielvariablen beeinflussen. Die auf der sozioökonomischen Analyse aufbauende SWOT-Analyse wurde nach den Schwerpunkten des Programms gegliedert und so die Verbindung zur ESF-Strategie deutlich gemacht. Aus der Analyse und den Erfahrungen der bisherigen ESF-Förderung in Niedersachsen wurden Ansatzpunkte für die Strategie der Jahre ab 2007 abgeleitet.

Relevanz und interne Kohärenz der Strategie

Die Strategie, die mit dem ESF im niedersächsischen Ziel 1 verfolgt wird, besitzt ein hohes Maß an Relevanz. Mit der Formulierung des Oberziels "Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit" wird deutlich, dass primär an den Ursachen der Beschäftigungsschwäche und der Arbeitslosigkeit in der Region Lüneburg angesetzt werden soll. Der Zuschnitt der Strategie wird der großen Bedeutung gerecht, die die Humanressourcen nach dem aktuellen Forschungs- und Wissensstand für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen haben. Die Strategie ist geeignet, um gemeinsam mit den sonstigen Landespolitiken zum Abbau der Defizite beizutragen, die Niedersachsen in Qualifikationsstruktur und Qualifikationsniveau gegenüber anderen deutschen und europäischen Regionen aufweist.

Die Ziele des Programms knüpfen konsequent an den zentralen Ansatzpunkten und Handlungsbedarfen an, die in der sozioökonomischen Analyse und SWOT-Analyse identifiziert wurden. Das Zielsystem richtet sich zugleich in erster Linie auf Einsatzfelder des ESF, für die die primäre Zuständigkeit beim Land (und nicht beim Bund) liegt. Auch hierin wird die Relevanz von Zielsystem und Strategie deutlich.

Niedersachsen verfolgt mit der ESF-Förderung der Periode 2007 bis 2013 eine landeseinheitliche Strategie. Die Zielsysteme und die strategische Grundausrichtung der Operationellen Programme für die Ziele "Konvergenz" und "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" sind im Wesentlichen gleich. Dies ist sachgerecht, denn die sozioökonomische Analyse zeigt, dass sich das Ziel 1-Gebiet vom restlichen Niedersachsen zwar durch das größere Ausmaß an zentralen Entwicklungsproblemen, nicht aber durch eine völlig andere Art von Problemen abhebt.

Die gegenüber der Vergangenheit relativ hohe Mittelausstattung im Ziel 1-Gebiet gibt die Möglichkeit, neben den landesweit einheitlichen auch einige regionsspezifische Förderansätze zu verfolgen. Mit dem Schwerpunkt 4 "Transnationale Maßnahmen" und mit dem im Schwerpunkt 2 "Verbesserung des Humankapitals" vorgesehenen Modellprogramm "Inklusion durch Enkulturation" sind hierfür Förderansätze vorgesehen, die ausgeprägte Probleme der Region Lüneburg aufnehmen und zugleich einen europäischen Mehrwert erwarten lassen.

Das Zielsystem des Programms und die vorgesehenen Handlungsansätze besitzen aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ein hohes Maß an interner Kohärenz. Das Zielsystem ist in sich kohärent aufgebaut. Es weist eine klare Struktur aus strategischen Zielen und spezifischen Zielen auf, die logisch aufeinander aufbauen. Die strategischen Ziele sind eindeutig auf die Schwerpunkte der Förderung bezogen. Den spezifischen Zielen sind jeweils

Förderansätze klar zugeordnet. Der Detaillierungsgrad, in dem die Förderansätze beschrieben werden, ist angemessen: Die Beschreibung macht deutlich, wie die einzelnen spezifischen Ziele erreicht werden sollen, ohne so detailliert zu sein, dass der strategische Charakter des Programmtextes gefährdet wäre.

Wirkungen im Hinblick auf die Beseitigung der Wachstums- und Beschäftigungsschwäche und damit auf das Oberziel sind vor allem von den ersten beiden Schwerpunkten des Programms zu erwarten. Der Schwerpunkt 1 ("Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen") zielt darauf, durch Weiterbildung und betriebliche Kompetenzentwicklung einen direkten und relativ kurzfristig wirkenden Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu leisten. Der Schwerpunkt 2 ("Verbesserung der Humankapitals") lässt mit seiner Ausrichtung primär auf die Ausbildung der jungen Generation positive Effekte für die Wettbewerbsfähigkeit erwarten, die eher langfristiger Art sind, insofern aber besondere Bedeutung haben, als sie sich auf die Basis der regionalen Humanressourcenausstattung beziehen. Der unter Gesichtspunkten der Wettbewerbsfähigkeit zunehmend wichtiger werdende Aspekt der Internationalität bzw. der Internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Unternehmen und der Aus- und Weiterbildungssysteme wird mit dem Schwerpunkt 4 ("Transnationale Maßnahmen") hervorgehoben.

Mit dem Schwerpunkt 3 ("Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personengruppen") setzt das Programm vor allem auf die Integration von arbeitsmarktpolitischen, jugendhilfepolitischen und sozialpolitischen Förderansätzen. Dabei leistet auch dieser Schwerpunkt Beiträge zum Oberziel. Dies gilt insbesondere für die Förderung der benachteiligten Jugendlichen, die innerhalb des Schwerpunkts hervorgehobenen Stellenwert hat. Die angestrebte berufliche und soziale Integration dieser Zielgruppe ist nicht nur ein wichtiges Ziel der präventiven Arbeitsmarktpolitik, sondern kann im Sinne einer Hebung von Begabungsreserven die regionale Humanressourcenausstattung und damit indirekt auf längere Sicht auch die regionale Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflussen.

Das Operationelle Programm sieht für den Schwerpunkt 3 den größten Mittelanteil vor (42,5% der ESF-Mittel), gefolgt vom Schwerpunkt 1 (29,8%), dem Schwerpunkt 2 (19,1%) und dem Schwerpunkt 4 (3,8%). Damit sollen auf die Schwerpunkte 1, 2 und 4, die unmittelbar auf das Oberziel bezogen sind, mehr als die Hälfte der ESF-Mittel entfallen. Berücksichtigt man zudem, dass auch die Förderung im Schwerpunkt 3 längerfristig Effekte auf das Oberziel entfalten kann, so ist die vorgesehene Mittelverteilung nachvollziehbar und begründbar.

Die im Programm vorgesehene Konzentration auf die Qualifikation und Integration der jungen Generation erscheint - auch vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demographischen Wandels - sachgerecht. Dasselbe gilt für die Konzentration auf Instrumente der Qualifizierung, die in allen vier Schwerpunkten eine zentrale Rolle spielen.

Dass im Ziel 1-Gebiet deutlich mehr ESF-Mittel als in der Vergangenheit umzusetzen sind, birgt auch gewisse Risiken. Es wird besonderer Anstrengungen bedürften, um die vorgesehenen Mittel bei hoher Projektqualität umzusetzen. Denn naturgemäß sind die Strukturschwächen des Fördergebiets auch mit gewissen Begrenzungen der Absorptionfähigkeit von Unternehmen und Trägern verbunden.

Neben den EU-weiten Querschnittszielen "Chancengleichheit" und "Nachhaltigkeit/Umwelt" definiert das Programm mit der "Bewältigung des demographischen Wandels" und - eher Förderprinzip als materielles Querschnittsziel - der "Qualitätsoffensive" zwei weitere Querschnittsziele. Positiv hervorzuheben ist, dass die Ausführungen zur Realisierung der Querschnittsziele (insbesondere zum demographischen Wandel und zur Chancengleichheit) inhaltlich klar auf die Humanressourcenentwicklung und damit auf die Erreichung des Oberziels ausgerichtet sind. Für das Querschnittsziel "Chancengleichheit", das für den ESF besondere Bedeutung hat, werden quantifizierte Ziele und Umsetzungsprinzipien definiert.

Kohärenz mit den gemeinschaftlichen, nationalen und regionalen Politiken

Die ESF-Strategie Niedersachsens ist mit den strategischen Vorgaben der Kohäsionspolitik - insbesondere dem NSRP und den Strategischen Kohäsionsleitlinien - wie auch mit den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung kohärent. Sie fügt sich in die strategischen Rahmenkonzepte ein, ohne auf eigene sinnvolle Schwerpunktsetzungen zu verzichten. Die vorgesehenen Förderansätze lassen signifikante Beiträge zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien bzw. zur Umsetzung der Lissabon-Strategie erwarten.

Die Prüfung der externen Kohärenz macht aber auch deutlich, dass Teilaspekte der übergeordneten Strategiekonzepte mit dem Programm vergleichsweise schwach aufgegriffen werden. Dies betrifft vor allem Aspekte mit systemischem Charakter, wie eine umfassende Strategie für aktives Altern, die Entwicklung eines umfassenden Systems des lebenslangen Lernens oder die stärkere Integration von Prognose- und Foresight-Methoden zur Antizipation künftiger Entwicklungen. Es sollte in Erwägung gezogen werden, diese Aspekte bei der Ausdifferenzierung der Strategie oder zukünftigen Strategieanpassungen stärker zur Geltung zu bringen. Sie könnten auch bei der Förderung innovativer Maßnahmen besondere Berücksichtigung erfahren.

Die Strategie des ESF-Ziel 1-Programms ist in hohem Maße mit der des EFRE-Ziel 1-Programms kohärent. Dies zeigt sich im gemeinsamen Oberziel wie in zentralen Themenfeldern, die aus beiden Programmen unterstützt werden. Die Voraussetzungen für die Abstimmung der Fonds auf der Programm- wie auf der Durchführungsebene sind günstig. Wünschenswert wäre es allerdings, die Abgrenzung, die auf der Instrumentenebene zwischen den beiden Fonds vorgesehen ist (bzw. die hierfür beabsichtigten Mechanismen), im Programm präziser darzustellen.

Die Programmziele sollen überwiegend mit eigenständigen Förderansätzen des Landes Niedersachsen umgesetzt werden. Im Bereich des Schwerpunkts 3 sind aber auch einige Förderansätze der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik vorgesehen, bei denen es Berührungspunkte und Überschneidungen mit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes bzw. der gesetzlichen Förderung gibt. Hier erscheinen bei der Erarbeitung von Richtlinien und der Etablierung von Projektauswahlmechanismen präzisere Regelungen zum Verhältnis von ESF-Förderung und SGB III-/SGB II-Förderung sinnvoll.

Indikatorensystem und Zielquantifizierung

Im iterativen Verfahren wurde vom Evaluationsteam gemeinsam mit der Verwaltungsbehörde und den für die einzelnen Förderansätze verantwortlichen Stellen ein System von Ergebnis- und Outputindikatoren definiert, die nach Möglichkeit mit quantifizierten Zielen versehen wurden. Das Indikatorensystem und die für die programmspezifischen Hauptindikatoren vorgenommenen Quantifizierungen sind aus Sicht der Ex-ante-Bewertung insgesamt für die Begleitung des Programms und seine Leistungsbewertung geeignet. Im Zentrum des Systems stehen die Ergebnisindikatoren, die als Indikatoren auf der Mikroebene definiert sind, was der finanziellen Ausstattung des Programms adäquat ist und zudem eine gute Verknüpfung mit der Qualitätsentwicklung auf der Projektebene erlaubt (Unterstützung des Querschnittsziels "Qualitätsoffensive"). Die definierten Indikatoren sind für die spezifischen Ziele relevant, sie sind sensitiv im Hinblick auf den Einsatz der ESF-Mittel und die für ihre Bildung erforderlichen Daten lassen sich mit den im Programm aufgeführten Quellen bzw. Erhebungsinstrumenten zu vertretbaren Kosten gewinnen.

Allerdings wäre es verfehlt, davon auszugehen, dass die Begleitung und Bewertung des komplexen ESF-Programms allein mit den zu den Schwerpunkten ausgewiesenen Ergebnis- und Outputindikatoren in Form einfacher Ziel-Ist-Vergleiche erfolgen kann. Je nach Verwendungszusammenhang sind vielmehr weitere Indikatoren heranzuziehen, und die Interpretation erfordert ein cross-checking mit weiteren Analysen, die Einbeziehung qualitativer Informationen und die Rückkopplung mit den Akteuren der Förderpraxis.

Voraussichtliche Effekte und Wirkungen

Quantitativ bedeutende Wirkungen bzw. Effekte lässt das Operationelle Programm im Bereich der Förderung der jungen Generation erwarten. Dies betrifft vor allem die Förderansätze in Grundschule und Kindergarten (Programm "Inklusion durch Enkulturation") und die Förderung der beruflichen und sozialen Integration von benachteiligten Jugendlichen (Jugendwerkstätten, Pro-Aktiv-Centren). Schließlich ist die Verbesserung der Situation am Ausbildungsmarkt zu erwähnen, die durch ein Bündel von Förderansätzen erreicht werden soll.

In Einsatzfeldern wie der Weiterbildung von Beschäftigten, der Kompetenzentwicklung von Unternehmen und der Eingliederung von Arbeitslosen in den 1. Arbeitsmarkt sind die Abdeckungsquoten, die mit der ESF-Förderung erreicht werden können, relativ gering. Um Wirkungen zu erzielen, kommt es hier in besonderem Maße auf thematische Fokussierung und eine möglichst hohe Projektqualität an. Einen Beitrag hierzu leistet neben den Schwerpunktsetzungen in den konkreten Förderrichtlinien die beabsichtigte Fortführung und Verstärkung der an Qualitätskriterien orientierten Projektauswahl ("Qualitätsoffensive"). Darüber hinaus ist in einigen Bereichen die Durchführung von Ausschreibungen bzw. die Realisierung anderer Formen von wettbewerblichen Verfahren sinnvoll.

Auf Basis des arbeitsmarktpolitischen Forschungsstands kann ein wichtiger Teil der Förderansätze bzw. Instrumente, die im Operationellen Programm vorgesehen sind, als prinzipiell effektiv eingeschätzt werden. Bei einigen Förderinstrumenten ist der Informationsstand jedoch so begrenzt, dass zur Frage der Effektivität nur bedingte Abschätzungen möglich sind. Eine wichtige Aufgabe der zukünftigen begleitenden Evaluierung sollte darin bestehen, das Wissen zu diesen Instrumenten zu verbessern.

Durchführungssysteme und Partnerschaft

Die Durchführungssysteme der Förderperiode 2007 bis 2013 bauen in zentralen Elementen auf bewährten Strukturen und Verfahren auf, die sich bereits in den letzten Jahren bewährt haben. Dies betrifft z. B. den Zuschnitt der Verwaltungsbehörde, die Zusammenführung der Durchführungsaufgaben bei der NBank und den hohen Stellenwert von Monitoring und Evaluation. Insofern ist von insgesamt guten Voraussetzungen für die Umsetzung der niedersächsischen ESF-Programme auszugehen. Risiken wurden von der Ex-ante-Bewertung im Bereich der Durchführungssysteme nicht identifiziert.

Das Programm sieht eine intensiv ausgeprägte Beteiligung der regionalen Partner an der Umsetzung des Programms vor. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass bereits im Programmierungsprozess eine intensive Partnerbeteiligung erfolgte. Die Pro-

grammerstellung wurde von einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe begleitet, der neben den zuständigen Ressorts auch die wichtigsten Wirtschafts- und Sozialpartner und Vertreter der Regionen angehörten. Die erarbeitete Strategie wurde in verschiedenen Sitzungen rückgekoppelt und verfeinert. Diese Vorgehensweise wird von der Ex-ante-Bewertung sehr positiv bewertet.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitssuchende), Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Berlin (Fassung vom 23.01.2007).

Bundesregierung 2005: Nationales Reformprogramm Deutschland - "Innovation forcieren - Sicherheit im Wandel fördern - Deutsche Einheit vollenden", Berlin.

Caliendo, Marco; Steiner, Victor 2007: Ich-AG und Überbrückungsgeld - neue Ergebnisse bestätigen Erfolg, DIW-Wochenbericht 3/2007, S. 25-32.

Europäische Kommission 2005a: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008) - Zusammenarbeit für Wachstum und Beschäftigung. Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Brüssel.

Europäische Kommission 2005b: Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (2005) 330 endgültig.

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006a: Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren: Ex-ante Bewertungen, Arbeitsdokument 1, Brüssel.

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006b: Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: ein praktischer Leitfaden, Arbeitspapier 2, Brüssel.

Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik 2006c: Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Indikative Leitlinien für Bewertungsverfahren: Bewertung während des Programmplanungszeitraums, Arbeitsdokument 5, Brüssel.

Forschungsinstitut Zukunft der Arbeit (IZA), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung der beruflichen Weiterbildung und Transferleistungen, Berlin und Bonn.

GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalyse GbR Münster, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH, Ruhr-Universität Bochum 2005a: Aktualisierung der Halbzeitbewertung für das Operationelle Programm des Freistaats Thüringen in der Periode 2000 bis 2006, Münster.

GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalyse GbR Münster, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, MR Gesellschaft für Regionalberatung mbH, Ruhr-Universität Bochum 2005b: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000-2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins, Münster.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH 2005: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2000 bis 2006. Los 2:

Aktualisierung der Bewertung der Umsetzung des ESF und fondsübergreifende Bewertung des Querschnittsziels Chancengleichheit, Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH und ConLogos Dr. Vock 2006: Studie zur Förderung der Kompetenzentwicklung in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Land Brandenburg und zur Erstellung eines Potenzialgutachtens zur weiteren Förderung der Kompetenzentwicklung in KMU und der Qualifizierung von Beschäftigten, Berlin.

Icon Institute, Compass, PIW und ProBeruf 2003: Evaluierung der GI für den Zeitraum 2002 und 2006, Jahresbericht 2002 - Mid-Term-Bericht, Köln u. a.

Icon Institute, Compass, PIW und ProBeruf 2005: Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL 2002-2004, Schwerpunktthema Innovation, Köln u. a.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), sinus Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung mbH, Alexander Kritikos (Gesellschaft für Arbeitsmarktaktivierung), Institut für angewandte Sozialwissenschaft 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1e: Existenzgründungen, Nürnberg etc.

Lechner, Michael; Miquel, Ruth und Wunsch, Conny 2004: Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA-Discussion Paper No. 1443.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) 2006a: Stärken-Schwächen-Analyse Niedersachsen, Hannover, Juli 2006.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) 2006b: Bildung und Qualifizierung in Niedersachsen, Hannover (Forschungsberichte des NIW 34).

Rat der Europäischen Union 2006: Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG), Amtsblatt der Europäischen Union L 291 vom 21.10.2006.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Institut für Sozialökonomische Strukturanalyse (Söstra) und Gerd Ronning 2005: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland, Förderperiode 2000 bis 2006 - EPPD Ziel 3, Aktualisierung der Halbzeitbewertung, Essen.

Steria Mummert Consulting 2004: Halbzeitbewertung für die Interventionen des Ziel 3 in Niedersachsen, Hamburg.

Steria Mummert Consulting 2005a: Arbeitsmarktbericht Niedersachsen 2005. Ergebnisse der Programmbegleitung und -bewertung der ESF-Interventionen im Ziel 2 und Ziel 3, Hamburg.

Steria Mummert Consulting 2005b: Sonderuntersuchung Jugendwerkstätten, Hamburg.

Steria Mummert Consulting 2006a: ESF-OP Ziel 2 Niedersachsen, Ausgangslage Niedersachsen (o. Reg. Bez. Lüneburg), Hamburg.

Steria Mummert Consulting 2006b: ESF-OP Ziel 1 Niedersachsen, Ausgangslage Konvergenzgebiet Lüneburg, Hamburg.



Niedersächsisches Ministerium
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Friedrichswall 1
30159 Hannover
www.eu-foerdert.niedersachsen.de