



Ex-ante-Evaluierung des ESF-OP
für die Förderperiode 2014-2020

Europäischen Sozialfonds (ESF)
Förderperiode 2007-2013

Halle (S.), 22.05.2014



Gliederung

Abbildungsverzeichnis	3
Verzeichnis der Übersichten	3
Abkürzungsverzeichnis	4
1 Zusammenfassung	5
2 Rahmenbedingungen und Prozess der Ex-ante-Bewertung	10
2.1 Aufgabenschwerpunkte der Ex-ante-Bewertung	10
2.2 Prozess der Ex-ante-Bewertung	10
2.3 Wesentliche Grundlagen der Bewertung	11
3 Bewertung der Programmstrategie	12
3.1 Übereinstimmung der Programmziele.....	12
3.2 Kohärenz.....	30
3.3 Verbindung zwischen unterstützten Maßnahmen, erwartetem Output und erwarteten Ergebnissen.....	34
3.4 Bereichsübergreifende Grundsätze	74
4 Indikatoren, Monitoring und Evaluierung	77
4.1 Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren	77
4.2 Quantifizierte Basis- und Zielwerte.....	81
4.3 Eignung der Etappenziele	82
4.4 Administrative Leistungsfähigkeit, Datenerhebungsverfahren und Evaluierung....	83
5 Übereinstimmung der finanziellen Zuweisungen	87
6 Beitrag zur Strategie Europa 2020	89
7 Strategische Umweltprüfung.....	90

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse A/ IP A1: Selbständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründungen 38

Abb. 2: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse A/ IP A2: Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel 42

Abb. 3: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C1: Aktive Eingliederung 46

Abb. 4: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C1 : Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung, Grund- und Sekundarbildung 52

Abb. 5: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C2: Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu, Hochschulen... 56

Abb. 6: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C3: Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nicht formalen und informalen Rahmen... 59

Abb. 7: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C4: Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung 64

Abb. 8: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse D: Soziale Innovation..... 70

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Korrespondenz ausgewählter Investitionsprioritäten zu Empfehlungen des Rates..... 18

Übersicht 2: Auswahl von Investitionsprioritäten 20

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
AVO	Allgemeine Verordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit
DG	Directorate General
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EMPL	Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI Fonds	Europäischen Struktur- und Investitionsfonds
EURES	Europäische Arbeitsverwaltungen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
GSR	Gemeinsamer Strategischer Rahmen
i.d.R.	in der Regel
IOS	Initiative Oberschule
IP	Investitionspriorität
KOM	Europäische Kommission
KMU	Kleine- und Mittlere Unternehmen
lt.	laut
MASF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg
NRP	Nationales Reformprogramm
OP	Operationelles Programm
PV	Partnerschaftsvereinbarung
SEK	Initiative Sek I
SÖA	Sozioökonomische Analyse
SWOT	Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse
SZ	Spezifisches Ziel
TZ	Thematisches Ziel
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel

1 Zusammenfassung

Prozess der Ex-ante-Bewertung

Die Ex-ante-Bewertung wurde unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Durch den Start der Ex-ante-Bewertung bereits im August 2012 wurde eine frühzeitige Einbeziehung der Evaluatoren in den Programmierungsprozess gewährleistet.

Die Ex-ante-Bewertung des Programmentwurfs war eng mit der Erarbeitung des Programms verschränkt. In einem interaktiven Prozess wurden die Ergebnisse der externen Bewertung regelmäßig mit den Programmplanungsaktivitäten der Verwaltungsbehörde und der anderen an der Programmplanung beteiligten Akteure zurückgekoppelt, um so aktiv unterstützend zur Entwicklung des Programms beizutragen. Anregungen und Vorschläge der Ex-ante-Evaluatoren wurden bei der Erarbeitung des OP berücksichtigt.

Der vorgelegte Bericht zur Ex-ante-Bewertung bezieht sich auf den Entwurf des OP des Landes Brandenburg für den ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020 mit Stand 15.05.2014.

Bewertung der Programmstrategie

Die von der Verwaltungsbehörde organisierte Partnerschaft zur OP-Vorbereitung entspricht den Festlegungen von Art. 5 ESIF-VO und den Orientierungen des Verhaltenskodex für die Partnerschaft. Die Erstellung des OP-Entwurfs erfolgte in einem umfassenden und intensiven Prozess der partnerschaftlichen Beteiligung. Nach den einschlägigen Ausführungen im OP ist zu erwarten, dass die relevanten Partner auch an der Durchführung des OP ESF 2014-2020 in effektiver Weise beteiligt werden.

Die Entwicklung des Programmentwurfs erfolgte auf der Grundlage umfassender Analysen und Bewertungen der regionalen Ausgangslage und Handlungsbedarfe in Brandenburg. Bei den Analysen wurden die Ziele der Strategie Europa 2020 und die Schwerpunktbereiche des GSR, die auf die Ziele der Strategie Europa 2020 ausgerichtet sind, umfassend berücksichtigt.

Die im Rahmen der sozioökonomischen/ SWOT-Analyse ermittelten Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe für Brandenburg wurden nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation nachvollziehbar in die Ziele des OP-Entwurfs transformiert. Mit den für das Programm ausgewählten thematischen Zielen, Investitionsprioritäten und spezifischen Zielen werden die wichtigsten Herausforderungen und Handlungsbedarfe adressiert.

Die im Ergebnis der regionalen Analyse für Brandenburg identifizierten Handlungsschwerpunkte für das OP stehen im Einklang mit den Zielen und Vorgaben der Strategie Europa 2020 sowie den Ratsempfehlungen zum NRP für Deutschland. Darüber hinaus entsprechen die für den OP-Entwurf des Landes Brandenburg ausgewählten Investitionsprioritäten und die darunter fallenden spezifischen Programmziele des OP in hohem Maße den in der Partnerschaftsvereinbarung identifizierten Handlungsbedarfen für Deutschland.

Bewertung der Kohärenz

Die für die einzelnen Prioritätsachsen definierten spezifischen Ziele stehen nicht in Widerspruch zueinander. In der Regel haben sie komplementären Charakter.

Die Ausrichtung aller vier Prioritätsachsen ist so gewählt, dass auf längere Sicht jeweils positive Effekte im Sinne eines hohen Beschäftigungsniveaus zu erwarten sind. Die Konzeption der Prioritätsachse D (Soziale Innovation) ist so angelegt, dass einschlägige Vorhaben unter den IP "Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel" und "Aktive Inklusion ..." unterstützt werden können. Prinzipiell eröffnet die Auswahl dieser Investitionsprioritäten Möglichkeiten zur Erprobung und Umsetzung innovativer Lösungsansätze in einem breiten Spektrum von Handlungsfeldern, die für das Land Brandenburg relevant sind.

Die Konzeption des ESF-OP des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2014 bis 2020 ist eingebettet in unterschiedliche, längerfristig angelegte Entwicklungsstrategien des Landes in den Politikfeldern Arbeit, Soziales, Bildung und Wirtschaft.

Innerhalb des Landes Brandenburg wird die Koordinierung des Einsatzes des ESF mit den Programmen des Landes für den EFRE und den ELER durch bereits in der Förderperiode 2007-2013 etablierte und bewährte Mechanismen gewährleistet.

Die Kohärenz des ESF-OP des Landes Brandenburg zu Förderaktivitäten des Bundes wurde in der Phase der Erarbeitung des OP dadurch gewährleistet, dass sich die ESF-Verwaltungsbehörde intensiv an den Abstimmungen zur Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung für Deutschland sowie an der Erarbeitung von Abgrenzungskriterien für einzelne ESF-Förderinstrumententypen des Bundes bzw. der Länder beteiligt hat.

In Bezug auf andere Finanzierungsinstrumente der EU zeigt das ESF-OP des Landes Brandenburg insbesondere Bezüge zum Programm ERASMUS+ und zum "Programm für Beschäftigung und soziale Innovation" auf. Die Ausführungen verdeutlichen, dass Aktivitäten zur Gewährleistung der Komplementarität zwischen dem ESF-OP des Landes und diesen EU-Programmen grundsätzlich möglich und vorgesehen sind.

Aus Sicht der Ex-ante-Evaluation ist mit den im OP beschriebenen Mechanismen hinreichend dafür Sorge getroffen, dass das ESF-OP des Landes Brandenburg im Kontext anderer Förderangebote auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene einen eigenständigen und kohärenten Beitrag zu wichtigen arbeits- und bildungspolitischen Zielen leisten wird.

Bewertung der Interventionslogik des Programms

Auf der Grundlage der im OP-Entwurf vorliegenden Informationen lässt sich grundsätzlich einschätzen, dass die gebotene Kausalität zwischen aufgezeigten Handlungsbedarfen, angestrebten Veränderungen und hierzu geplanten Förderansätzen gegeben ist. Die in den OP-Entwurf aufgenommenen Output- und Ergebnisindikatoren weisen ebenfalls einen kausalen Bezug zu den Entwicklungszielen und Förderansätzen auf.

Mit Blick auf die Erläuterung der Förderansätze in Kap. 2 des OP-Entwurfs, vorliegende Erfahrungen aus der Umsetzung des ESF-OP 2007-2013 und darüber hinaus reichende Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Förderpolitik im Beschäftigungs- und Bildungsbereich ist davon auszugehen, dass die zu fördernden Vorhaben zu den beschriebenen Zielen beitragen werden.

Die ausgewählten Output-Indikatoren sind geeignet, entsprechende Umsetzungsfortschritte des Programms abzubilden. Die für das OP ausgewählten und zu quantifizierenden Ergebnisindikatoren beziehen sich i.d.R. auf unmittelbare Ergebnisse der vorgesehenen Fördermaßnahmen. Dies entspricht den Orientierungen der Leitlinien der DG EMPL für Monitoring und Evaluierung im ESF. Da nur solche eng auf die Förderaktivitäten bezogenen Indikatoren für eine an Ergebniszielen orientierte Steuerung des OP praktikabel sind, ist dieses Vorgehen aus Sicht der Ex-ante-Evaluation plausibel.

Berücksichtigung bereichsübergreifender Grundsätze

Neben den im OP formulierten spezifischen Zielen soll das Programm zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen und zur Verhinderung von Diskriminierung sowie zur Förderung einer nachhaltig-umweltgerechten Entwicklung beitragen.

Diese Querschnittziele wurden bereits in der Phase der Vorbereitung des Programms umfassend berücksichtigt. Belege hierfür sind insbesondere

- die Einbeziehung von einschlägigen Aspekten in die sozioökonomische/ SWOT-Analyse
- die Thematisierung der Querschnittziele in den landesweiten Workshops zu potenziellen ESF-Schwerpunkten
- die Einbeziehung von einschlägigen Institutionen in den partnerschaftlichen Konsultationsprozess zur Programmierung.

Darüber hinaus enthält der Programmentwurf konkrete Vorgaben für die Berücksichtigung der Querschnittziele bei der Umsetzung, beim Monitoring und bei der Evaluierung des OP. Diese Vorgaben sind aus Sicht der Ex-ante-Evaluation geeignet, um bei der Umsetzung des Programms den Anforderungen einer effektiven Unterstützung der Querschnittziele Rechnung zu tragen.

Indikatoren, Monitoring und Evaluierung

Bei der Auswahl der Output- und Ergebnisindikatoren für das OP ist das Prinzip erkennbar, zunächst die "Gemeinsamen Indikatoren" gemäß ESF-VO zu nutzen. Soweit diese nicht passfähig sind, werden programmspezifische Indikatoren in das OP aufgenommen. Im Sinne eines schlanken Monitoringsystems mit EU-weit vergleichbaren Daten ist dieses Vorgehen nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation plausibel.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung sind die Outputindikatoren für den OP-Entwurf so ausgewählt, dass sie in der Regel den Umfang der Förderaktivitäten abbilden und dabei der Spezifik der wichtigsten vorgesehenen Fördermaßnahmen entsprechen. I.d.R. korrespondieren die ausgewählten Output-Indikatoren mit den wichtigsten Zielgruppen der jeweiligen Förderangebote.

Für jedes spezifische Ziel wird im OP-Entwurf i.d.R. ein Ergebnisindikator vorgeschlagen. Dieses prinzipielle Vorgehen wird von Seiten der Ex-ante-Evaluation als angemessen beurteilt. Mit Blick auf bisherige Schwerpunktsetzungen bei der Umsetzung des OP 2007-2013 und die vorgesehene Mittelverteilung für das OP 2014-2020 ist einzuschätzen, dass das System der vorgeschlagenen Ergebnisindikatoren die Resultate der OP-Umsetzung repräsentativ abbildet. Die in den OP-Entwurf aufgenommenen Ergebnisindikatoren beziehen sich auf Schwerpunkt-Programme, die für die Umsetzung des OP von besonderem Gewicht sind. Damit ist gleichzeitig die Anforderung erfüllt, dass die Indikatoren auf die Hauptziele des Programms auszurichten sind.

Der Bezug der Output- zu den Ergebnisindikatoren des OP-Entwurfs ist nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluierung durchgängig gegeben. Damit ist die gebotene Kausalität gewährleistet.

Im Hinblick auf die Relevanz der in den Leistungsrahmen aufgenommenen Zielindikatoren ist einzuschätzen, dass diese sich offensichtlich auf Maßnahmen beziehen, die innerhalb der jeweiligen Prioritätsachse ein hohes finanzielles Gewicht haben. Die Zielwerte sind somit geeignet, den Umsetzungsfortschritt in den für die jeweilige Prioritätsachse wesentlichen Förderbereichen abzubilden. Die in den Leistungsrahmen aufgenommenen Etappenziele sind aus Sicht der Ex-ante-Bewertung als realistisch einzuschätzen.

Mit Blick auf diese Darstellungen im OP sowie langjährige Erfahrungen bei der Umsetzung der ESF-Programme in Brandenburg kann nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation davon ausgegangen werden, dass die gebotene administrative Leistungsfähigkeit für die effektive Durchführung des Programms gewährleistet werden kann.

Das Konzept zur Datenhaltung und zum Monitoring für die Programmperiode 2014-2020 lässt erwarten, dass alle ESF-spezifischen Anforderungen an das Monitoring erfüllt werden können.

Einsatz der Finanzmittel

Das Programm sieht vor, dass rd. 82% der ESF-Mittel auf fünf Investitionsprioritäten gemäß Art. 3 ESF-VO konzentriert werden. Die vorgesehene Mittelverteilung übertrifft die Mindestvorgaben für die "thematische Konzentration" im ESF deutlich.

Insbesondere die hohe Gewichtung des Mitteleinsatzes in der PA C (57%) korrespondiert mit wichtigen Entwicklungszielen des Landes. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demografischen Wandels entspricht diese Prioritätensetzung dem umfangreichen Handlungsbedarf des Landes zur langfristigen Sicherung des Fachkräftebedarfs.

20% der ESF-Mittel werden der Prioritätsachse B (thematisches Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung) zugewiesen. Dies entspricht exakt der Mindestvorgabe auf Ebene der Mitgliedstaaten.

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist einzuschätzen, dass die finanzielle Gewichtung der Investitionsprioritäten im Wesentlichen plausibel ist und im Einklang mit den Programmzielen steht.

Beitrag zur Strategie Europa 2020

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation sind alle inhaltlichen Schwerpunkte des Programms geeignet, Beiträge zur Strategie Europa 2020 zu leisten. Der Bezug zu den Zielen der Europa 2020-Strategie war ein wesentliches Kriterium für die Auswahl der im OP-Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen.

Der gewichtigste Beitrag zum Katalog der EU2020-Ziele ist im Bildungssektor zu erwarten. Die zusätzlichen ESF-Mittel schaffen hier signifikante Handlungsspielräume, um spezielle Aufgabenschwerpunkte bzw. Entwicklungsziele zu adressieren.

Der Einfluss des Programms auf das Beschäftigungsziel der Europa 2020-Strategie insgesamt dürfte eher begrenzt sein. Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung wird maßgeblich von gewichtigen externen Faktoren beeinflusst (Wirtschaftswachstum, demografische Entwicklung, Bildungsdauer bis zum Berufseintritt, Bedingungen für Renteneintritt...). Für spezielle Personengruppen mit bislang deutlich unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung könnten gezielte Fördermaßnahmen allerdings zu einer signifikant höheren Erwerbsbeteiligung führen.

Im Bereich der Armutsbekämpfung erscheint die Wirkungsmächtigkeit des ESF-OP insgesamt etwas stärker. Insbesondere die Konzentration des ESF auf spezielle Zielgruppen wie Alleinerziehende/ Familien mit Kindern oder Ältere kann hier – in Kooperation mit den Jobcentern – zu substantziellen Fortschritten beitragen.

Der Programmentwurf verweist für verschiedene Investitionsprioritäten auf den möglichen Beitrag des Programms zur Entwicklung der "Green economy" – mithin zu den EU-Prioritäten Klimaschutz, Energie- und Ressourceneffizienz. I.d.R. können hier Maßnahmen gefördert werden, die entsprechende Ziele qualifizierungsseitig flankieren.

2 Rahmenbedingungen und Prozess der Ex-ante-Bewertung

2.1 Aufgabenschwerpunkte der Ex-ante-Bewertung

Die Ex-ante-Evaluierung dient der Vorbereitung und Begleitung der Programmplanung für das OP ESF des Landes Brandenburg in der Förderperiode 2014 bis 2020.

Das Aufgabenspektrum für die Ex-ante-Bewertung ergibt sich aus den Vorgaben der Rahmenverordnung für die ESI-Fonds (ESIF-VO)¹, insbes. Art. 55. Zusätzliche Orientierungen gibt das gemeinsame Leitliniendokument der DG REGIO und EMPL zur Ex-ante-Evaluierung.²

Aus der Zusammenschau dieser Vorgaben können die inhaltlichen Schwerpunkte der Auftragsbearbeitung wie folgt zusammengefasst werden:

- (1) Bewertung der Programmstrategie
- (2) Bewertung des Indikatorensystems sowie der Grundlagen für Monitoring und Evaluierung
- (3) Bewertung des Einsatzes der Finanzmittel
- (4) Bewertung des Beitrags des Programms zur Strategie EUROPA 2020
- (5) Strategische Umweltprüfung.

Der Bericht zur Ex-ante-Bewertung wird entlang dieser Aufgabenschwerpunkte strukturiert.

2.2 Prozess der Ex-ante-Bewertung

Die Ex-ante-Bewertung wurde unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Die Beauftragung der Ex-ante-Evaluation erfolgte im August 2012 im Ergebnis eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens. Durch den frühzeitigen Start der Ex-ante-Bewertung wurde eine frühzeitige Einbeziehung der Evaluatoren in den Programmierungsprozess gewährleistet.

Die Ex-ante-Bewertung des Programmentwurfs war eng mit der Erarbeitung des Programms verschränkt. In einem interaktiven Prozess wurden die Ergebnisse der externen Bewertung regelmäßig mit den Programmplanungsaktivitäten der Verwaltungsbehörde und der anderen an der Programmplanung beteiligten Akteure zurückgekoppelt, um so aktiv unterstützend zur Entwicklung des Programms beizutragen.

Für einzelne Elemente/ Abschnitte der Programmplanung erfolgten zunächst separate Bewertungen. Im März 2014 wurde ein erster umfassender, allerdings noch nicht vollständiger Bewertungsbericht zum Programmentwurf vorgelegt.

¹ VO (EU) Nr. 1303/2013

² Programmplanungszeitraum 2014–2020. MONITORING UND EVALUIERUNG DER EUROPÄISCHEN KOHÄSIONSPOLITIK. Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Europäischer Sozialfonds. Kohäsionsfonds. Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung. Januar 2013.

Die schriftlichen Bewertungen zu einzelnen Abschnitten der Programmplanung wurden flankiert durch mündliche Kommunikation in Form von Fachgesprächen, in denen ggf. unterschiedliche Sichtweisen erläutert und Argumente diskutiert worden sind.

2.3 Wesentliche Grundlagen der Bewertung

Der vorgelegte Bericht zur Ex-ante-Bewertung basiert im Wesentlichen auf folgenden Grundlagen:

- Operationelles Programm des Landes Brandenburg für den ESF in der Förderperiode 2014 bis 2020 (Entwurf, Stand 15.05.2014)
- Entwurf der Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020 (Stand 25. Februar 2014)
- "Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung" der Europäischen Kommission (GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, GD Beschäftigung, Soziales und Integration), Stand Januar 2013
- Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg – Handlungsempfehlungen zum Einsatz der EU-Fonds 2014–2020 (Endbericht, Stand: 25.Oktober 2012)
- diverse interne Arbeitsunterlagen des MASF im Zusammenhang mit der Erarbeitung des OP und der partnerschaftlichen Begleitung dieses Prozesses
- Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung der Umsetzung des ESF-OP des Landes Brandenburg 2007-2013
- einschlägige EU-Verordnungen und Leitliniendokumente der Europäischen Kommission mit Bedeutung für den Programmierungsprozess.

3 Bewertung der Programmstrategie

3.1 Übereinstimmung der Programmziele

Herausforderungen und Notwendigkeiten in Bezug auf die Ziele der Strategie Europa 2020

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung ist die Übereinstimmung der ausgewählten thematischen Ziele, der Prioritäten und der spezifischen Ziele des Programms mit dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen, der Partnerschaftsvereinbarung, den länderspezifischen Empfehlungen nach Artikel 121 Absatz 2 des AEUV und den nach Artikel 148 Absatz 4 des Vertrags angenommenen Ratsempfehlungen beurteilen. Insbesondere ist zu prüfen, inwiefern die programmspezifischen Ziele an den ermittelten Herausforderungen und Bedürfnissen in Bezug auf die Strategie Europa 2020 ausgerichtet sind und im Programm angemessen gewichtet werden.

Im OP-Entwurf werden in Abschnitt 1.1 (und vertiefend in Kap. 2 bei der Darstellung der spezifischen Ziele des OP) die für Brandenburg relevanten Entwicklungsbedarfe erläutert. Wesentliche Grundlagen für die Identifikation der Entwicklungsbedarfe für das OP waren insbesondere

- die Entwicklungsziele der EUROPA 2020-Strategie, konkretisiert u.a. durch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR)³
- das Nationale Reformprogramm für Deutschland und die entsprechenden Ratsempfehlungen⁴
- die "Analyse der Disparitäten und Entwicklungsnotwendigkeiten" in der Partnerschaftsvereinbarung
- die sozioökonomische Analyse, die speziell in Vorbereitung des Programmierungsprozesses für das Land Brandenburg erstellt wurde⁵
- weitere Schritte zur Analyse und Bewertung von Förderbedarfen im Zuge des Programmierungsprozesses für das OP ESF Brandenburg.

In den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels wird bewertet, wie diese grundlegenden Strategiedokumente bzw. Analysen bei der Erstellung des OP ESF des Landes Brandenburg berücksichtigt worden sind.

³ VO (EU) 1303/2013, Anhang I

⁴ KOM (2013) 355 endg.

⁵ Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg – Handlungsempfehlungen zum Einsatz der EU-Fonds 2014–2020. Endbericht. Berlin, Stand: 25. Oktober 2012

3.1.1 Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR)

Um eine wirksame Zielausrichtung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in den Programmen zu fördern, weist die VO (EU) 1303/2013 in Artikel 9 elf thematische Ziele aus, die den Prioritäten der Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum entsprechen und aus den ESI-Fonds unterstützt werden sollen. Für den Einsatz des ESF sind davon insbesondere die thematischen Ziele 8 (Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte), 9 (Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung), 10 (Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen) und 11 (Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung) relevant.

Die Erarbeitung des OP ESF Brandenburg hat sich strikt an dieser Vorgabe orientiert und für den Einsatz des ESF in der Förderperiode 2014-2020 die Thematischen Ziele 8, 9 und 10 ausgewählt. Das Thematische Ziel 11 ist vor allem für Regionen mit größerem Bedarf zur Entwicklung institutioneller Kapazitäten relevant. Da in Brandenburg kein wesentlicher Bedarf zum Kapazitätsaufbau besteht, ist dieses Thematische Ziel nicht Gegenstand des OP ESF Brandenburg.

Darüber hinaus enthält der GSR allgemeine, "bereichsübergreifende" Grundsätze für den Einsatz der ESI-Fonds, darunter den ESF. Diese Grundsätze beziehen sich konkret auf

- Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen
- Nachhaltige Entwicklung
- Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung
- Barrierefreiheit
- Bewältigung des demografischen Wandels
- Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel.

In Bezug auf diese Aspekte lassen sich im Rahmen der Ex-ante-Bewertung folgende Einschätzungen treffen:

Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen

Die Erarbeitung des ESF-OP für Brandenburg erfolgte in einem partnerschaftlichen Prozess, in den alle für den Handlungsrahmen des OP wesentlichen Akteure eingebunden waren. Einen Überblick über die beteiligten Akteure enthält Abschnitt 12.3 des OP-Entwurfs.

Angaben zur Einbeziehung der Partner bei der Vorbereitung sowie bei der Durchführung und Begleitung des Programms enthält Abschnitt 7.2. des OP-Entwurfs.

Wesentliche Elemente der Partnerbeteiligung im Programmierungsprozess waren

- (1) die Diskussion des Handlungsrahmens der einschlägigen Verordnungsentwürfe im Gemeinsamen Begleitausschuss (Nov. 2011, Juni 2012)
- (2) die Ausarbeitung von Stellungnahmen der im Begleitausschuss vertretenen Wirtschafts- und Sozialpartner
 - zum 5. Kohäsionsbericht (Anfang 2011)
 - zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in Brandenburg (August 2012)
- (3) die Einrichtung einer Projektgruppe im MASF zur ressortinternen Koordinierung der Programmierungsarbeiten
- (4) die Abstimmung des MASF mit anderen Fondsverwaltungen und Ressorts zu den Programmen der neuen Förderperiode
- (5) die Mitwirkung des Landes an der Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung für Deutschland und an den Bund-Länder-Abstimmungen zur Sicherung der Kohärenz der ESF-Programme
- (6) die Diskussion der Ergebnisse und Empfehlungen der extern erstellten Sozioökonomischen und SWOT-Analyse für Brandenburg zur Vorbereitung der neuen Programmperiode mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie den am Programmierungsprozess beteiligten Ressorts
- (7) die Umsetzung von Beteiligungsformaten mit breiter öffentlicher Wirksamkeit zur Information und Diskussion über die Vorbereitung der neuen Programmperiode
 - ESF-Jahreskonferenzen (Juni 2012, November 2013)
 - Workshop-Reihe zu thematischen Schwerpunkten der künftigen Förderperiode (August/ September 2012)
 - Online-Portal⁶
 - regelmäßige Informationen über den arbeitsmarktpolitischen Informationsdienst des Landes BRANDaktuell.

⁶ http://www.esf.brandenburg.de/sixcms/detail.php/land_bb_boa_01.c.294869.de

Die Diskussionsforen der ESF-Jahreskonferenzen 2012/ 2013 und der Workshop-Reihe vom August/ September 2012 boten Gelegenheit für eine breite Beteiligung von Stakeholdern an der Vorbereitung des OP-Entwurfs. Die Ex-ante-Evaluatoren haben sowohl an der Jahreskonferenz 2012 als auch an zwei der fünf Workshops teilgenommen. Daraus resultiert die Einschätzung, dass diese Veranstaltungen konzeptionell gut vorbereitet waren und eine rege Diskussion zu Fragen der künftigen Ausrichtung der ESF-Förderung in Brandenburg stattfand. Darüber hinaus sind Vorbereitungsunterlagen, Diskussionsbeiträge, Ergebnisse und das Teilnehmerspektrum der Veranstaltungen vorbildlich dokumentiert.⁷

Die in den Veranstaltungen zur Diskussion gestellten Planungen der Landesregierung für den Einsatz des ESF fanden bereits frühzeitig breite grundsätzliche Zustimmung. Anregungen aus dem partnerschaftlichen Dialog betrafen i.d.R. Details bzgl. der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen. Derartige Anregungen wurden bei Entscheidungen im weiteren Programmierungsprozess berücksichtigt.

Alles in allem ist einzuschätzen, dass die von der Verwaltungsbehörde organisierte Partnerschaft zur OP-Vorbereitung den Festlegungen von Art. 5 ESIF-VO und den Orientierungen des Verhaltenskodex für die Partnerschaft⁸ entspricht. Die Erstellung des OP-Entwurfs erfolgte in einem umfassenden und intensiven Prozess der partnerschaftlichen Beteiligung.

Die vorgeschlagenen Regeln zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörde mit den Partnern bei der Durchführung, Begleitung und Bewertung des Programms knüpfen an Erfahrungen und die bewährte Praxis in der Programmperiode 2007-2013 an. Nach den Festlegungen im OP (Abschnitt 7.2.1.2) werden in einem fonds- und programmübergreifenden Begleitausschuss alle relevanten Partnergruppen vertreten sein. Die Partner werden regelmäßig über den Umsetzungsstand der Programme, darunter des OP ESF, informiert und zu ggf. auftretenden Schwierigkeiten und beabsichtigten Programmänderungen konsultiert. Sie werden insbesondere auch an der Festlegung von Projektauswahlkriterien und an der Evaluierung des Programms beteiligt.

Um die Partner bei der qualifizierten Mitwirkung an der Programmgestaltung und -umsetzung weiter zu stärken, soll zudem ein fondsübergreifendes Partnernetzwerk gefördert werden. Das Netzwerk soll auch zwischen den Sitzungen des Begleitausschusses einen stetigen fondsübergreifenden und fondsspezifischen Dialog zwischen Partnern und Verwaltung erleichtern und die aktive Begleitung der EU-Förderpolitik im Land unterstützen.

Nach den einschlägigen Ausführungen im OP ist zu erwarten, dass die relevanten Partner an der Durchführung des OP ESF 2014-2020 in effektiver Weise beteiligt werden.

⁷ http://www.esf.brandenburg.de/cms/detail.php/land_bb_boa_01.c.291672.de

⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_de.pdf

Bewältigung des demografischen Wandels

Der demografische Wandel ist eine der grundlegenden Herausforderungen für die längerfristige Entwicklung des Landes Brandenburg. Das Land insgesamt und viele seiner Regionen sind auf lange Sicht von einem anhaltenden Rückgang und einer fortschreitenden Alterung der Bevölkerung betroffen. Dies hat Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche.

Vor diesem Hintergrund ist der demografische Wandel eine zentrale Rahmenbedingung für die Ausrichtung des ESF-OP in der Förderperiode 2014-2020. Im Programmierungsprozess wurde dies nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation in angemessener Weise berücksichtigt. Dies kommt u.a. darin zum Ausdruck, dass

- die Entwicklung der demografischen Rahmenbedingungen Gegenstand der sozioökonomischen/ SWOT-Analyse zur Vorbereitung der neuen Programme war;
- in der Beschreibung der Programmstrategie (Abschnitt 1.1.1 des OP-Entwurfs) die Herausforderungen des demografischen Wandels für die Handlungsfelder Arbeit, Soziales, Bildung und Wirtschaft in Brandenburg klar benannt werden;
- eine Reihe von Fördermaßnahmen des OP-Entwurfs unmittelbar darauf gerichtet sind, Folgen des demografischen Wandels für Brandenburg zu bewältigen (u.a. Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung der Bildungspotenziale, zur Fachkräftesicherung, zur besseren Arbeitsmarktmarktintegration von Personengruppen mit unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung, zur Unterstützung des lebenslangen Lernens, zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienarbeit/Pflege und zur Verbesserung der betrieblichen Arbeitsorganisation).

Darüber hinaus ist nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation das Förderangebot der Prioritätsachse D (Soziale Innovation) grundsätzlich sehr gut geeignet, um neue Lösungsansätze zur Bewältigung der mit dem demografischen Wandel einher gehenden Herausforderungen zu entwickeln und zu verbreiten.

Zur Berücksichtigung der übrigen "bereichsübergreifenden Grundsätze" bei der Erarbeitung des OP-Entwurfs trifft die Ex-ante-Evaluation Einschätzungen in Abschnitt 3.4 dieses Berichts.

3.1.2 Empfehlungen des Rates an Deutschland zum Nationalen Reformprogramm 2013

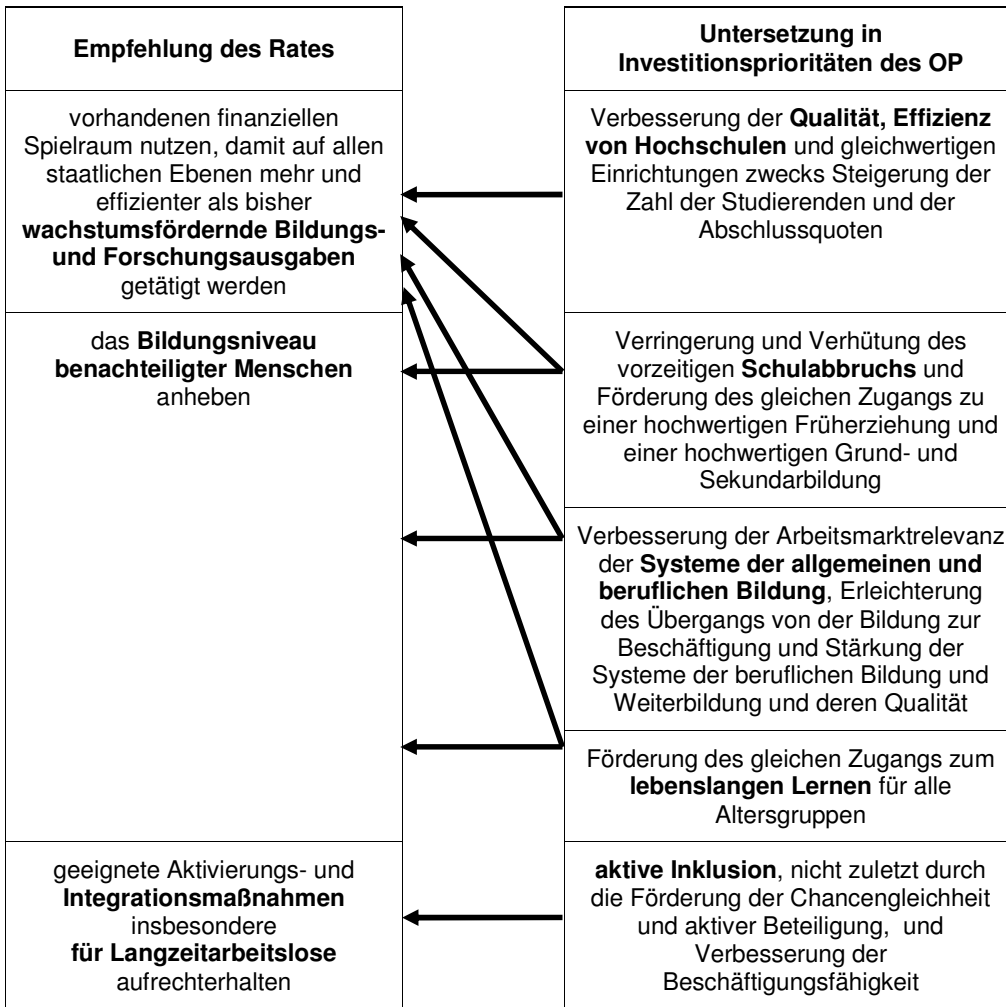
Die Empfehlungen des Europäischen Rates an Deutschland zum Nationalen Reformprogramm 2013 beinhalten – bezogen auf die Handlungsfelder der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik – folgende Schwerpunkte:

- (1) zusätzliche Anstrengungen zur Verbesserung der Kosteneffizienz der öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen und in der Pflege, indem die Leistungserbringung besser integriert wird und Prävention, Rehabilitation und eigenständige Lebensführung stärker in den Mittelpunkt gestellt werden
- (2) vorhandenen finanziellen Spielraum nutzen, damit auf allen staatlichen Ebenen mehr und effizienter als bisher wachstumsfördernde Bildungs- und Forschungsausgaben getätigt werden
- (3) das Bildungsniveau benachteiligter Menschen anheben;
- (4) geeignete Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen insbesondere für Langzeitarbeitslose aufrechterhalten;
- (5) die Umwandlung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Minijobs in nachhaltigere Beschäftigungsformen erleichtern;
- (6) Maßnahmen ergreifen, um die Arbeitsanreize und die Vermittelbarkeit von Arbeitnehmern, insbesondere für Zweit- und Geringverdiener, zu verbessern; auch um deren Einkommen zu steigern und zu diesem Zweck Fehlanreize für Zweitverdiener abschaffen;
- (7) die Verfügbarkeit der Ganztagskindertagesstätten und -schulen zu erhöhen.

Für den Einsatz des ESF und die Handlungsmöglichkeiten des Landes Brandenburg im föderalen System der Bundesrepublik sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation insbesondere die Empfehlungen 2 bis 4 relevant.

Diese Empfehlungen wurden bei der Aufstellung des OP berücksichtigt und durch entsprechende spezifische Ziele und Fördermaßnahmen umgesetzt. Zu verweisen ist hier beispielhaft auf die vorgesehenen Fördermaßnahmen im Rahmen folgender Investitionsprioritäten:

Übersicht 1: Korrespondenz ausgewählter Investitionsprioritäten zu Empfehlungen des Rates



In Bezug auf die Kinderbetreuung (Empfehlung 7) hat Brandenburg ein Versorgungsniveau erreicht, das im nationalen Maßstab vorbildlich ist. Zusätzliche Maßnahmen des ESF sind in diesem Handlungsfeld daher nicht erforderlich.

Die Kompetenzen zur Umsetzung der Empfehlungen 1, 5 und 6 liegen im Wesentlichen beim Bund. Brandenburg unterstützt entsprechende Ziele allerdings dadurch, dass der Grundsatz "Gute Arbeit" bei der Umsetzung unterschiedlicher, auch aus dem ESF finanzierter Fördermaßnahmen zu berücksichtigen ist.

3.1.3 Analyse der Disparitäten und Entwicklungsnotwendigkeiten im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarung

Die "Analyse der Disparitäten und Entwicklungsnotwendigkeiten" im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarung (dort: Abschnitt 1.1.2) weist – insbesondere auch für die ESF-relevanten Analysebereiche – auf nach wie vor bestehende deutliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern hin. Die in der Analyse enthaltenen regionalisierten Daten belegen diese Einschätzung.

Die aus der Analyse abgeleiteten Handlungsnotwendigkeiten (Abschnitt 1.1.2.3) lassen sich mit Blick auf den Handlungsrahmen des ESF mit folgenden Stichworten zusammenfassen:

Beschäftigung:

- Fachkräftesicherung
- Steigerung der Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Älteren und Frauen
- Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbspersonen in allen Altersgruppen/ Lebensphasen
- weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit
- Unterstützung von insbesondere innovationsorientierten Unternehmensgründungen

Bildung:

- Reduzierung des Anteils von frühen Schul-/ Ausbildungsabgängern (Abgängern ohne Abschluss)
- Unterstützung von jungen Menschen mit Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung
- Aufrechterhaltung eines generell hohen Niveaus von Bildungsinvestitionen
- bessere Ausrichtung des Förderinstrumentariums auf Bildungsdefizite junger Menschen aus sozial benachteiligten Milieus.

Armutsbekämpfung/ soziale Integration:

- Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit und nachhaltige Integration in Erwerbstätigkeit
- Konzentration auf besonders betroffene Zielgruppen (gering Qualifizierte, Ältere, Personen mit gravierenden bzw. multiplen Vermittlungshemmnissen und Defiziten bzgl. ihrer Beschäftigungsfähigkeit).

Anknüpfend an diese Analyse sowie die Empfehlungen der Europäischen Kommission für die Programmierung der ESI-Fonds in Deutschland⁹ gibt die Partnerschaftsvereinbarung in Abschnitt 1.3.4 einen Überblick über die generelle Ausrichtung der ESF-Interventionen in Deutschland in der Programmperiode 2014-2020. Darin werden auch die aus der Zusammenschau der Länderprogramme wichtigsten bzw. am häufigsten ausgewählten Investitionsprioritäten des ESF dargestellt (vgl. Übersicht 2).

⁹ Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Germany for the period 2014-2020. Ref. Ares(2012)1320393 - 09/11/2012.

Übersicht 2: Auswahl von Investitionsprioritäten

Thematisches Ziel/ Investitionspriorität	Empfehlung KOM für Deutschland	Auswahl PV für Deutschland	Auswahl OP ESF Brandenburg
TZ 8: Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte			
Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel	X	X	X
Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen		X	V
Dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt	X	X	-
Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten	X	X	-
Aktives und gesundes Altern	X		-
TZ 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung			
Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit	X	X	V
TZ 10: Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen			
Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung	X	X	V
Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen		X	V
Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Erleichterung des Übergangs von der Bildung zur Beschäftigung		X	V
Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu, Hochschulen und gleichwertigen Einrichtungen zwecks Steigerung der Zahl der Studierenden und der Abschlussquoten, insbesondere für benachteiligte Gruppen			X
Legende: X: Auswahlvorschlag V: Vorrang-IP für OP Brandenburg - : IP nicht ausgewählt für OP Brandenburg			

Aus der Gegenüberstellung geht hervor, dass die aus der Bedarfsanalyse abgeleiteten Investitionsprioritäten für das Brandenburger OP in hohem Maße mit den Empfehlungen der Europäischen Kommission und den Orientierungen der Partnerschaftsvereinbarung für Deutschland übereinstimmen.

Der Verzicht des Brandenburger OP auf die Umsetzung der in der PV bzw. im Positionspapier der Europäischen Kommission herausgestellten Investitionsprioritäten "Dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt", "Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten" sowie "Aktives und gesundes Altern (alle TZ 8) wird aus Sicht der Ex-ante-Evaluation als begründet eingeschätzt:

Die dauerhafte Eingliederung junger Menschen, insbesondere solcher mit Übergangsschwierigkeiten an der 1. oder 2. Schwelle in das Ausbildungs- bzw. Beschäftigungssystem, ist nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation für Brandenburg auch in den nächsten Jahren eine wichtige Herausforderung. Entsprechende Unterstützungsmaßnahmen des ESF sind daher schwerpunktmäßig im Rahmen der Investitionspriorität "Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Erleichterung des Übergangs von der Bildung zur Beschäftigung und Stärkung der Systeme der beruflichen Bildung und Weiterbildung und deren Qualität" unter dem spezifischen Ziel "Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung von KMU und der Ausbildungsqualität" vorgesehen.

Im Hinblick auf den Grundsatz "Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten" zeigten einschlägige Indikatoren, dass Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in wichtigen arbeits- und bildungspolitischen Bereichen (Erwerbsbeteiligung, Arbeitslosigkeit, Bildungsbeteiligung und -niveau...) in Ostdeutschland, darunter auch in Brandenburg, wesentlich weniger ausgeprägt sind als in den alten Bundesländern. Gleichwohl ist auch für Brandenburg weiterer Handlungsbedarf im Hinblick auf das Gleichstellungsziel zu konstatieren. Diesem Handlungsbedarf wird u.a. auch im ESF-OP des Landes Rechnung getragen. Das OP sieht – unter anderen Investitionsprioritäten – spezifische Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung vor. Zu verweisen ist hier auf Abschnitt 11.3. des OP.

Zum anderen enthält der OP-Entwurf Regelungen zur Umsetzung des Gleichstellungsziels als Querschnittsaufgabe in einschlägigen Fördermaßnahmen (ebenda). Aus der Analyse der Umsetzung des laufenden OP (2007-2013) lässt sich schlussfolgern, dass mit diesem Ansatz ebenfalls ein effektiver Beitrag zur Umsetzung des Gleichstellungsziels bei den ESF-Interventionen geleistet wird.

Das Thema Sicherung und Erhöhung der Beschäftigung von Älteren wird im Brandenburger ESF-OP als Querschnittsaufgabe im Kontext des demografischen Wandels und der Fachkräftesicherung verstanden. Aus dem Querschnittcharakter ergibt sich, dass für das OP, anders als im Positionspapier der Europäischen Kommission vorgeschlagen, nicht die Investitionspriorität "Aktives und gesundes Altern" ausgewählt wurde.

Allerdings sollen Förderansätze zur Unterstützung des aktiven Alterns in einer Reihe von anderen für das OP ausgewählten Investitionsprioritäten umgesetzt werden. Die vorgesehenen Maßnahmenformen und Ziele decken dabei sich dabei mit den von der Europäischen Kommission hervorgehobenen Punkten. In der IP "Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel" (TZ 8) sollen bspw. durch die Förderung von Maßnahmen zur Personal- und Organisationsentwicklung Unternehmen in die Lage versetzt werden, die Arbeitsorganisation im Sinne altersgerechter und gesunder Arbeitsbedingungen weiter zu entwickeln. In der IP "Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit" (TZ 9) gehören Ältere lt. OP zu den Personengruppen, auf die in der Förderung besonderes Augenmerk gelegt werden soll. In Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung im Rahmen der IP "Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen" (TZ 10) zählen Ältere lt. OP zu den bisher unterrepräsentierten Zielgruppen, die künftig stärker einbezogen werden sollen.

Begründungen für die Auswahl von Investitionsprioritäten, die im Positionspapier der Europäischen Kommission bzw. in der Partnerschaftvereinbarung für Deutschland nicht als prioritär herausgestellt werden, finden sich u.a. in Abschnitt 1.1.2 des OP.

So basiert die Auswahl der IP "Selbstständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen" (TZ 8) auf der Diagnose einer sehr geringen Gründungsdynamik in Brandenburg und der Bedeutung von Betriebsnachfolgen für die Sicherung von Arbeitsplätzen.

Maßnahmen zum Erhalt und zur Steigerung der beruflichen Kompetenzen der Erwerbsbevölkerung im Rahmen der IP „Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen“ (TZ 10) sind ein Schlüsselfaktor für die Begrenzung von Fachkräftedefiziten im Zuge des demografischen Wandels, von dem viele Regionen in Brandenburg besonders stark betroffen sind.

Maßnahmen in der IP "Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Erleichterung des Übergangs von der Bildung zur Beschäftigung" (TZ 10) sind für Brandenburg von großer Bedeutung, um das noch immer beträchtliche Ausmaß von Übergangsproblemen jugendlicher Ausbildungs- bzw. Berufsanfänger an der 1. und 2. Schwelle zu verringern, erfolgreiche Übergänge auch für Jugendliche mit schlechteren Startbedingungen zu erreichen und so langfristig zur Fachkräftesicherung beizutragen.

Darüber hinaus sieht das OP Fördermaßnahmen unter der IP "Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu, Hochschulen und gleichwertigen Einrichtungen zwecks Steigerung der Zahl der Studierenden und der Abschlussquoten, insbesondere für benachteiligte Gruppen" (TZ 10) vor. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gegenstandsbereich dieser IP (Studierendenquote, Qualität und Effizienz der Hochschulbildung) nicht Gegenstand der Analyse in der Partnerschaftsvereinbarung ist. In der PV wird lediglich der EU 2020-Indikator "Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung" auf Bundesebene, ohne regionale Differenzierung dargestellt. Insofern kann in der PV auch der regionalpolitische Handlungsbedarf in diesem Bereich nicht hinreichend beurteilt werden.

Die sozioökonomische Analyse für Brandenburg (OP-Abschnitt 1.1.1) zeigt für den EU 2020-Indikator "Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung" einen signifikanten Rückstand des Landes im Bundesvergleich. Darüber hinaus benennt die Analyse hohe Studienabbruchquoten und hohe Wanderungsverluste während des Studiums als spezifische Probleme des Landes Brandenburg. Als wichtige Ursache hierfür werden Defizite in der Studienqualität benannt. Zudem verweist die Analyse auf landesspezifische Ziele zur Erhöhung der Studierneigung und des Studienerfolgs sowie zur Verbesserung der Durchlässigkeit an den Hochschulen, zu denen der Einsatz des ESF in der Investitionspriorität "Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu, Hochschulen..." beitragen soll.

Alles in allem gibt es nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ein hohes Maß an Kohärenz der aus der Bedarfsanalyse abgeleiteten Investitionsprioritäten für das Brandenburger OP zu den Orientierungen der Partnerschaftsvereinbarung und den Empfehlungen der Europäischen Kommission. Abweichungen von den im Positionspapier der Europäischen Kommission bzw. in der Partnerschaftsvereinbarung für Deutschland als prioritär herausgestellten Handlungsfeldern stehen im Einklang mit den regional-spezifischen Rahmenbedingungen und Handlungserfordernissen in Brandenburg und werden durch einschlägige Analysen belegt.

3.1.4 Regional-spezifische sozioökonomische und SWOT-Analyse für Brandenburg

Um den Prozess der Bestimmung von Zielen und Prioritäten für das künftige OP zu unterstützen, hat das Land Brandenburg einen externen Dienstleister mit der Erstellung einer sozioökonomischen und SWOT-Analyse für das Land Brandenburg beauftragt. Zum Aufgabenprofil der SÖA/ SWOT-Analyse gehörten

- die Reflexion wesentlicher Erkenntnisse aus der laufenden Förderperiode 2007–2013
- die sozioökonomische Analyse von Ausgangslage, Entwicklungstendenzen und daraus resultierender Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT-Analyse)
- die Formulierung von fondsübergreifenden und fondsspezifischen Handlungsempfehlungen
- die Darstellung von Erfüllungsstand und Handlungsbedarf in Bezug auf die Ex-ante-Konditionalitäten.

Die Bewertung dieser extern erstellten SÖA/ SWOT war ein Baustein im Rahmen der Ex-ante-Bewertung der Programmstrategie. Folgenden Kriterien wurden der Bewertung zugrunde gelegt:

- Vollständigkeit (Themenbereiche, Indikatoren)
- hinreichende Detailliertheit mit Blick auf die Anforderungen für die weitere Ausarbeitung des OP-Entwurfs
- Korrektheit der verwendeten Daten/ Informationen
- Stringenz der aus den vorliegenden Daten abgeleiteten Schlussfolgerungen im Hinblick auf Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken und mögliche Handlungsansätze für Sachsen
- Eignung der Analyse für die Ableitung von Entwicklungszielen und Prioritäten.

Zu diesen Aspekten trifft die Ex-ante-Evaluierung folgende Einschätzungen:

Vollständigkeit

Die sozioökonomische Analyse (SÖA) zeichnet ein differenziertes Bild der sozioökonomischen Ausgangslage im Land Brandenburg. Für ihre Erarbeitung wird eine Vielzahl von Daten/ Indikatoren herangezogen, die geeignet sind, die Ausgangslage im Programmgebiet für die Vorbereitung der Förderperiode 2014-2020 zu beschreiben und zu bewerten. Ergänzend wurden relevante Sekundärquellen erschlossen und in die Analyse einbezogen.

Der Datenstand der Analyse bezieht sich im Wesentlichen auf das Jahr 2010. Dies entspricht dem zum Zeitpunkt der Erarbeitung verfügbaren Datenstand. Teilweise werden – wo vorliegend – auch aktuellere Daten (Stand 2011 bzw. 2012) in die Analyse einbezogen. Für die Bereiche Demografie, Fachkräftebedarf und Bildungsbeteiligung werden darüber hinaus Prognosedaten berücksichtigt. Alles in allem reflektieren die in der Analyse verwendeten Daten und Informationen den aktuell verfügbaren Stand.

SÖA und SWOT decken die für die ESF-Programmierung relevanten Themenbereiche grundsätzlich ab. Dies ist insbesondere gewährleistet durch die Ausrichtung der SÖA entlang der Thematischen Ziele gemäß Art. 9 ESIF-VO in der 1. Gliederungsebene und die Orientierung am Set der Investitionsprioritäten gemäß Art. 3 ESF-VO in der 2. Gliederungsebene.

In Bezug auf eine Reihe von Investitionsprioritäten enthält der Analyseteil allerdings keine Aussagen. Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluatoren ist für diese Investitionsprioritäten eine indikatorengestützte Bewertung von Ausgangslage und Entwicklungsbedarf auf Landesebene auch nur schwer möglich.

Neben den Thematischen Zielen und Investitionsprioritäten gem. VO-Entwürfen enthält die SÖA Aussagen zu wichtigen Rahmenbedingungen der Programmplanung (Demografie, Wirtschaftsstruktur, Öffentliche Finanzen).

Die "horizontalen" Grundsätze für die Umsetzung des ESF gemäß Art. 7 und 8 ESIF-VO (Gleichstellung, Nichtdiskriminierung, nachhaltig-umweltgerechte Entwicklung) werden nicht in separaten Analyseabschnitten behandelt. Für viele Indikatoren wird jedoch – im Sinne der integrierten Betrachtung – in einschlägigen Themenfeldern eine geschlechtsdifferenzierte Darstellung und Bewertung vorgenommen.

Für wichtige Indikatoren wird eine Beschreibung/ Analyse von Entwicklungstrends anhand von Zeitreihen-Daten (i.d.R. ab 2007 bis zum aktuellen Rand) vorgenommen. Dies ermöglicht es, Entwicklungstrends für Brandenburg – auch im überregionalen Vergleich – einschätzen zu können.

Detalliertheit

Die große thematische Breite der SÖA geht zu Lasten der wünschenswerten analytischen Tiefe. Wichtige Sachverhalte werden lediglich durch einzelne oder wenige Indikatoren erfasst. Die Problemlagen (Stärken bzw. Schwächen), auf die die verwendeten Indikatoren hinweisen, werden insgesamt zu wenig reflektiert. Ergänzende zusammenfassende Bewertungen auf der Grundlage von Sekundärquellen sind selten.

Mit Blick auf die Anforderungen für die weitere Ausarbeitung des OP-Entwurfs sind die Analyseergebnisse u.E. zu knapp. Für die Strategieentwicklung liefern sie keine hinreichende Informationsbasis.

Korrektheit der verwendeten Daten/ Informationen

Die verwendeten statistischen Angaben sind im Ergebnis einer stichprobenhaften Prüfung als korrekt einzuschätzen.

Stringenz der aus den Daten abgeleiteten Schlussfolgerungen im Hinblick auf Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

Die in der SWOT-Analyse zusammengefassten Aussagen in Bezug auf Stärken und Schwächen harmonieren nicht immer mit den Ergebnissen der SÖA. Teilweise scheint es sich um Ergänzungen zu handeln, die auf "Förderbedarfe" hinlenken sollen, welche durch die SÖA nicht begründet werden.

Zweitens sind die Aussagen zu "Stärken" und "Schwächen" oft eng auf einzelne Indikatoren bezogen und lassen teilweise eine zusammenfassende Bewertung vermissen, ob ein Sachverhalt nun als Stärke oder als Schwäche anzusehen ist.

Schließlich werden mit den textlichen Erläuterungen zur SWOT sowie unter der Überschrift "Förderbedarf und Förderchancen" eine ganze Reihe von Handlungsorientierungen formuliert, die u.E. nicht hinreichend begründet sind.

Insgesamt geben die SWOT-Analyse und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation wenig Orientierung für die notwendige Auswahl prioritärer Handlungsfelder bzw. Einsatzfelder für das künftige ESF-OP.

Eignung der Analyse für die Ableitung von Entwicklungszielen und Prioritäten

In Abschnitt 6.2.2 werden schließlich Handlungsempfehlungen für ein Zielsystem, Prioritätsachsen, auszuwählende Investitionsprioritäten und mögliche Indikatoren formuliert. Unter dem Stichwort "Earmarking" werden vier Investitionsprioritäten genannt, die im Sinne der "thematischen Konzentration" genutzt werden sollen.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation erscheint der Vorschlag zur Auswahl von Investitionsprioritäten, die im weiteren Programmierungsprozess berücksichtigt werden sollen, im Lichte der SÖA-Ergebnisse grundsätzlich plausibel. Ausgenommen von dieser Einschätzung sind die IP

- Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (TZ 9)
- Förderung der Sozialwirtschaft und von Sozialunternehmen (TZ 9) und
- Aufbau von Kapazitäten der Stakeholder, die in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Sozialpolitik tätig sind, sowie sektorale und territoriale Bündnisse durch die Reformen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene angestoßen werden (TZ 11).

Anknüpfend an die Ergebnisse der extern erstellten, fondsübergreifenden sozioökonomischen Analyse wurden durch die ESF-Verwaltungsbehörde/ das MASF für die ESF-Programmierung in einzelnen Handlungsfeldern ergänzende und vertiefende Bedarfsanalysen vorgenommen. Integrierter Bestandteil dieser Analysen war eine Standortbestimmung für Brandenburg in Bezug auf die EU2020-Ziele. Dies gilt konkret insbesondere in Bezug auf zentrale Zielbereiche des ESF wie Beschäftigungsniveau, Bildungsniveau und Armutsgefährdung.

Wesentliche Ergebnisse der Analysen sind in Abschnitt 1.1.1 des OP-Entwurfs aufgenommen. Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation enthält dieser Abschnitt eine prägnante Zusammenfassung von Ausgangslage und Handlungsbedarfen in Brandenburg unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Ziele der Strategie Europa 2020 und das Nationale Reformprogramm (NRP) für Deutschland.

Die als Fazit aus dieser Analyse formulierten vorrangigen Herausforderungen für Brandenburg in Bezug auf Beschäftigung, Bildung und Armutsbekämpfung sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation nachvollziehbar aus der Analyse abgeleitet und sachlich zutreffend. Dies gilt auch für die Schlussfolgerung, dass Brandenburg wichtige EU2020-Zielmarken bereits annähernd erreicht hat, aber vor dem Hintergrund vorhandener Potenziale und Herausforderungen (überdurchschnittliche Erwerbsneigung und Arbeitslosigkeit, demografischer Wandel) durch gezielte Fördermaßnahmen weitere Verbesserungen erreichen kann und muss.

Bei der Auswahl der thematischen Ziele und Investitionsprioritäten für das Programm orientiert sich der OP-Entwurf klar am vorgegebenen Rechtsrahmen für die Strukturfonds. Die Passfähigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zu den "key actions" (zentralen

Aktionen) gemäß Mitteilung der KOM zum Gemeinsamen Strategischen Rahmen¹⁰ war im Programmierungsprozess Gegenstand der Prüfung und des Auswahlverfahrens für die in das OP aufgenommenen Förderansätze und kann somit als gewährleistet angesehen werden.

3.1.5 Bewertung spezifischer Bedarfe für das Programmgebiet

Spezifische Bedarfe besonders armutsgefährdeter Gebiete oder Zielgruppen

Die sozioökonomische Situation in den Teilräumen Brandenburgs wird als relativ homogen eingeschätzt. Es gibt keine Gebiete mit besonderer Armutsgefährdung.

Personengruppen mit besonders hohem Risiko bzgl. Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung – wie etwa Roma – spielen in der Sozialstruktur des Landes Brandenburg keine signifikante Rolle. Als wesentliche Risikofaktoren der Armutsgefährdung werden in der sozioökonomischen Analyse die Merkmale "erwerbslos", "alleinerziehend" und "gering qualifiziert" identifiziert. Allerdings sind Menschen mit diesen Statusmerkmalen nicht quasi-automatisch von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen. Insofern lassen sich anhand dieser Merkmale keine klar abgrenzbaren Personengruppen mit besonders hohen Risiken bzgl. Diskriminierung oder sozialer Ausgrenzung definieren, für die spezielle Förderangebote erforderlich sind.

Vielmehr sind verschiedene Förderangebote in allen drei Prioritätsachsen des ESF-OP so angelegt, dass sie Arbeitslose/ Langzeitarbeitslose, Menschen mit geringer Qualifikation, Alleinerziehende sowie Menschen mit anderen die Arbeitsmarktintegration erschwerenden Merkmalen unterstützen.

Spezifische Bedarfe geografischer Gebiete mit ernsthaften und permanenten natürlichen oder demografischen Nachteilen

Als geografische Gebiete mit ernsthaften und permanenten natürlichen oder demografischen Nachteilen können gemäß Art. 121 Abs. 4 ESIF-VO die Landkreise Prignitz, Ostprignitz-Ruppin und Uckermark eingestuft werden, da die Bevölkerungsdichte in diesen Kreisen bei weniger als 50 Einwohner je km² liegt.

Allerdings begründet die sozioökonomische Situation in diesen Gebieten keine speziell auf diese drei Landkreise zugeschnittenen Förderangebote. Auch andere Kreise in Brandenburg sind stark ländlich geprägt und weisen eine Bevölkerungsdichte auf, die nur wenig über dem Schwellenwert liegt (z.B. Elbe-Elster, Dahme-Spreewald).

Die spezifischen Probleme und Entwicklungsbedarfe der ländlichen Gebiete in Brandenburg werden insbesondere durch Fördermaßnahmen des ELER adressiert. Die Förderangebote des ESF sind i.d.R. landesweit zugänglich – sowohl in städtischen als auch in ländlichen

¹⁰ Europäische Kommission: ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN: Wesentliche Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) 2014 bis 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds. Brüssel, den 14.3.2012. SWD(2012) 61 endgültig.

Gebieten. Zusätzliche Bedarfe für spezifische ESF-Maßnahmen zugunsten der drei Landkreise mit sehr geringer Bevölkerungsdichte bestehen nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation nicht.

3.1.6 Fazit: Bewertung des Auswahlvorschlags im OP

Die Ex-ante-Evaluierung soll bewerten, ob die ermittelten Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe entsprechend in die Ziele des OP – d.h. die thematischen Ziele, die Investitionsprioritäten und die jeweiligen spezifischen Ziele – eingeflossen sind. Es ist zu beurteilen, ob diesen Herausforderungen und Bedürfnisse in den Investitionsprioritäten angemessen Rechnung getragen wurde und ob die spezifischen Ziele präzise genug gefasst sind, um aufzuzeigen, wie das Programm zur Strategie Europa 2020 beitragen und dabei nationale und regionale Herausforderungen und Bedürfnisse Rechnung tragen soll.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation erfolgte die Entwicklung des Programmentwurfs auf der Grundlage umfassender Analysen und Bewertungen der regionalen Ausgangslage und Handlungsbedarfe in Brandenburg. Bei den Analysen wurden die Ziele der Strategie Europa 2020 und die Schwerpunktbereiche des GSR, die auf die Ziele der Strategie Europa 2020 ausgerichtet sind, umfassend berücksichtigt.

Die im Rahmen der SÖA/ SWOT ermittelten Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe für Brandenburg wurden nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation nachvollziehbar in die Ziele des OP-Entwurfs transformiert. Mit den für das Programm ausgewählten thematischen Zielen, Investitionsprioritäten und spezifischen Zielen werden die wichtigsten Herausforderungen und Handlungsbedarfe adressiert.

Die im Ergebnis der regionalen Analyse für Brandenburg identifizierten Handlungsschwerpunkte für das OP stehen im Einklang mit den Zielen und Vorgaben der Strategie Europa 2020 sowie den Ratsempfehlungen zum NRP für Deutschland. Darüber hinaus entsprechen die für den OP-Entwurf des Landes Brandenburg ausgewählten Investitionsprioritäten und die darunter fallenden spezifischen Programmziele des OP in hohem Maße den in der Partnerschaftsvereinbarung identifizierten Handlungsbedarfen für Deutschland.

Die Gewichtung, die der OP-Entwurf den für Brandenburg identifizierten Herausforderungen beimisst, findet in der finanziellen Ausstattung der ausgewählten thematischen Ziele und Investitionsprioritäten ihren Niederschlag. Entsprechende Angaben enthält Abschnitt 1.2 des OP-Entwurfs. Die diesbezügliche Bewertung der Ex-ante-Evaluation enthält Kapitel 5 dieses Berichts.

Mit Blick auf den deutlichen Rückgang des Umfangs an ESF-Mitteln im Vergleich zur laufenden Programmperiode sieht der OP-Entwurf eine Konzentration der Förderung auf eine begrenzte Zahl an Investitionsprioritäten und spezifischen Zielen vor. Auch die Zahl der Fördermaßnahmen, die unter dem Dach des ESF-OP umgesetzt werden sollen, wurde gegenüber dem laufenden Programmzeitraum erkennbar reduziert. Insofern ist im bisherigen Verlauf der Programmierung eine klare Fokussierung der Programmstrategie auf wichtige Herausforderungen und Bedürfnisse erfolgt.

3.2 Kohärenz

3.2.1 Interne Kohärenz des Programms

Die für die einzelnen Prioritätsachsen definierten spezifischen Ziele (einen Überblick gibt Tab. 2 des OP-Entwurfs) stehen nicht in Widerspruch zueinander.

In der Regel haben sie komplementären Charakter. Bspw. tragen die beiden spezifischen Ziele der PA A mit jeweils unterschiedlichen Ansätzen zu den übergeordneten Zielen "Sicherung des Fachkräftebedarfs" und "Steigerung der Erwerbsbeteiligung" bei. Die spezifischen Ziele in der PA C sind geeignet, in einzelnen "Säulen" des Bildungssystems (Schule, Ausbildung, Hochschule, Erwachsenenbildung) das gemeinsame, übergreifende Ziel einer Steigerung des Bildungsniveaus zu unterstützen.

Die Ausrichtung aller vier Prioritätsachsen ist so gewählt, dass auf längere Sicht jeweils positive Effekte im Sinne eines hohen Beschäftigungsniveaus zu erwarten sind.

Die Konzeption der Prioritätsachse D (Soziale Innovation) ist so angelegt, dass einschlägige Vorhaben unter den IP "Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel" und "Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit" unterstützt werden können. Prinzipiell eröffnet die Auswahl dieser Investitionsprioritäten Möglichkeiten zur Erprobung und Umsetzung innovativer Lösungsansätze in einem breiten Spektrum von Handlungsfeldern, die für das Land Brandenburg relevant sind. Im Ergebnis können Förderaktivitäten unter der PA D zu positiven Synergieeffekten in wichtigen Themenbereichen des OP – u.a. Fachkräftesicherung, Erstausbildung, Gestaltung von Arbeitsbedingungen, Integration von Benachteiligten, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ...) führen.

Die Umsetzung integrierter Strategien zur Entwicklung bestimmter Teilgebiete des Landes (ITI) ist für Brandenburg in der Programmperiode 2014-2020 nicht vorgesehen. Insofern weist das ESF-OP keine Bezüge zu derartigen Strategien auf.

3.2.2 Bezug zu anderen relevanten Instrumenten ("externe Kohärenz")

Regionale Ebene

Die Konzeption des ESF-OP des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2014 bis 2020 ist eingebettet in unterschiedliche, längerfristig angelegte Entwicklungsstrategien des Landes in den Politikfeldern Arbeit, Soziales, Bildung und Wirtschaft. Einen Überblick hierzu gibt Anlage III des OP-Entwurfs.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass Maßnahmen des ESF-OP u.a. substantielle Beiträge leisten sollen zu den landespolitischen Strategiezielen

- "Gute Arbeit für alle und sichere Übergänge"
- der Fachkräftestrategie Brandenburgs
- "Gute Bildung von Anfang an"
- Stärkung wirtschaftspolitisch bedeutsamer Cluster in Brandenburg.

Darüber hinaus sollen durch spezifische Förderaktivitäten des OP, insbesondere aber auch durch die Berücksichtigung horizontaler Grundsätze bei der Umsetzung von ESF-Projekten, u.a. Ziele

- des behindertenpolitischen Maßnahmenpakets des Landes
- des gleichstellungspolitischen Rahmenprogramms des Landes
- der – derzeit noch in Erarbeitung befindlichen – Landesnachhaltigkeitsstrategie des Landes Brandenburg

unterstützt werden.

Innerhalb des Landes Brandenburg wird die Koordinierung des Einsatzes des ESF mit den Programmen des Landes für den EFRE und den ELER insbesondere durch folgende Mechanismen gewährleistet:

- die Tätigkeit der "Koordinierungsstelle EU-Förderung" im Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten
- den gemeinsamen Begleitausschuss für die OP ESF, EFRE und das EPLR Brandenburg
- die fondsübergreifende Koordinierung von Aktivitäten zu den Querschnittsthemen Nachhaltige Entwicklung, Chancengleichheit/ Nichtdiskriminierung sowie Gleichstellung von Männern und Frauen in fondsübergreifenden Arbeitsgruppen.

Entsprechende Erläuterungen enthält Abschnitt 8.1 des OP-Entwurfs. Durch diese Mechanismen, die sich bereits in der Programmperiode 2007-2013 bewährt haben, ist nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation auf Landesebene eine effektive Koordination des Einsatzes von ESF, EFRE und ELER gewährleistet.

In Abschnitt 8.2 des OP-Entwurfs werden "arbeitsteilige" Unterstützungsangebote des ESF-OP und des EFRE-OP des Landes Brandenburg in den Handlungsfeldern "Existenzgründungen" und "inklusive Bildung" beispielhaft erläutert.

In vergleichbarer Weise ergänzen Förderangebote des ESF-OP u.a. in den Handlungsfeldern Innovation (Förderangebote im Hochschulbereich, Innovationsassistenten) sowie Clusterpolitik (Fachkräftesicherung in Branchenkompetenzfeldern) die wirtschaftspolitischen Ziele des EFRE-OP.

Nationale Ebene

Die Kohärenz des ESF-OP des Landes Brandenburg zu Förderaktivitäten des Bundes wurde in der Phase der Erarbeitung des OP dadurch gewährleistet, dass sich die Verwaltungsbehörde ESF des Landes intensiv

- an den Abstimmungen zur Erarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung für Deutschland sowie
- an der Erarbeitung von Abgrenzungskriterien für einzelne ESF-Förderinstrumententypen des Bundes bzw. der Länder

beteiligt hat. Bei letzterem lag der Schwerpunkt auf der Vermeidung identischer Förderansätze auf Bundes- und Landesebene, um das Risiko von Doppelförderungen auszuschließen.

Entsprechende Aktivitäten und Ergebnisse sind in Abschnitt 8.4.1 des OP-Entwurfs dargestellt.

Durch die Fortführung der Abstimmungen in Arbeitsgruppen bzw. im ESF-Begleitausschuss auf Bundesebene kann die Kohärenz des ESF-Einsatzes auf Landes- und Bundesebene auch im Verlauf der künftigen Förderperiode sichergestellt werden.

Abstimmungsprozesse zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen den Fördermaßnahmen des Brandenburger ESF-OP und den Maßnahmen des Bundes gemäß SGBIII/ SGB II finden zwischen dem MASF und der Regionaldirektion (RD) Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit statt. In die Vorbereitung und Umsetzung einzelner Programme wurden bereits in der Vergangenheit Vertreter der RD bzw. lokaler Jobcenter einbezogen. Diese bewährte Praxis soll auch in der nächsten Förderperiode fortgesetzt werden.

Die Liste der in die Vorbereitung des OP einbezogenen Partner (Abschnitt 12.3. des OP-Entwurfs) belegt die umfängliche Beteiligung von Vertretern der Arbeitsagentur und der Jobcenter in Brandenburg.

Europäische Ebene

In Bezug auf andere Finanzierungsinstrumente der EU zeigt das ESF-OP des Landes Brandenburg insbesondere Bezüge zum Programm ERASMUS+ und zum "Programm für Beschäftigung und soziale Innovation" auf. Die Ausführungen verdeutlichen, dass Aktivitäten zur Gewährleistung der Komplementarität zwischen dem ESF-OP des Landes und diesen EU-Programmen grundsätzlich möglich und vorgesehen sind, aber bislang noch nicht stattgefunden haben. Daher sollte die Verwaltungsbehörde des ESF-OP bei der weiteren Vorbereitung und Umsetzung des OP entsprechende Handlungsmöglichkeiten näher untersuchen und ggf. Aktivitäten für eine abstimmtten Umsetzung unterstützen.

Das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation fasst die bereits in der Förderperiode 2007-2013 bekannten Programm „Progress“, „EURES“ (Europäische Arbeitsverwaltungen) und das „Europäische Mikrofinanzierungsinstrument PROGRESS“ zusammen.

Das neue Teilprogramm „Progress“ zielt darauf ab, innovative politische Maßnahmen bzw. Reformideen z. B. zur Jugendarbeitslosigkeit oder zur Inklusion von benachteiligten Gruppen zunächst in kleinerem Umfang zu testen. Die weitere Verbreitung erfolgreich erprobter Maßnahmen könnte, sofern sie für Brandenburg einen zusätzlichen Nutzen verspricht, aus Mitteln des ESF-OP unterstützt werden.

Im Rahmen des EURES-Programms bieten spezialisierte Beratungsfachkräfte an einzelnen Standorten in Brandenburg Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen für Arbeitsuchende und Grenzpendler an. Diese Beratungseinrichtungen sollten über ausgewählte relevante Fördermöglichkeiten des ESF-OP informiert werden.

Fazit:

Aus Sicht der Ex-ante-Evaluation ist mit den im OP beschriebenen Mechanismen hinreichend dafür Sorge getroffen, dass das ESF-OP des Landes Brandenburg im Kontext anderer Förderangebote auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene einen eigenständigen und kohärenten Beitrag zu wichtigen arbeits- und bildungspolitischen Zielen leisten wird.

3.3 Verbindung zwischen unterstützten Maßnahmen, erwartetem Output und erwarteten Ergebnissen

3.3.1 Ansatz zur Bewertung der Interventionslogik des Programms

Für das Verständnis der Interventionslogik des Programms sind die Tabellen 1 und 2 des OP-Entwurfs maßgeblich. Dort werden vorrangige Handlungsbedarfe (Tab. 1), spezifische Programmziele und korrespondierende Ergebnisindikatoren sowie Budgetansätze (Tab. 2) dargestellt und in die formale Programmstruktur (Prioritätsachsen und Investitionsprioritäten gemäß ESF-VO) eingepasst. Im folgenden Kapitel 2 des OP-Entwurfs werden die Ausgangslage im Handlungsfeld, Zielgruppen der Förderung, typische Förderaktivitäten sowie Output- und Ergebnisindikatoren näher erläutert.

Damit sind zentrale Elemente der Interventionslogik gegeben. Die spezifischen Ziele des Programms werden qualitativ beschrieben – i.d.R. im Sinne der "Steigerung" bzw. "Verbesserung" arbeitsmarkt- bzw. bildungsspezifischer Potenzialfaktoren. Orientierungen in Bezug auf die Dimension (Größenordnung) angestrebter Veränderungen sind nicht enthalten. Zielindikatoren beziehen sich ausschließlich auf Outputs oder unmittelbare Ergebnisse der Fördervorhaben, nicht auf angestrebte (längerfristige) Wirkungen, die über die unmittelbar aus dem ESF geförderten Projekte hinaus reichen. Ein solcher Aufbau des Indikatorensystems für das OP entspricht den EU-weiten Orientierungen für Indikatoren zur Begleitung der ESF-Programme in der Förderperiode 2014-2020. Für eine Bewertung der voraussichtlichen Wirkungen des Programms ist er jedoch aus Sicht der Ex-ante-Evaluation nicht hinreichend.

Unabhängig davon sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation die Sachverhalte, auf die sich die Zielsetzungen "Steigerung", "Verbesserung" etc. beziehen, strukturpolitisch relevant für Brandenburg und leiten sich nachvollziehbar aus der Analyse der regionalen Handlungsbedarfe ab.

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung soll die Interventionslogik des Programms und jeder der Prioritätsachsen bewertet werden. Ein bewährtes Verfahren hierfür ist es, anhand eines formalen "logischen Modells" vorzugehen. Dabei sind die Kausalzusammenhänge zwischen den vorgeschlagenen Maßnahmen, ihrem Output und den angestrebten Ergebnissen zu untersuchen. Zu klären ist, ob diese Maßnahmen zu dem erwarteten Output führen werden und ob und in welchem Maße dieser Output den Ergebnissen förderlich ist. Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob externe Faktoren festgestellt wurden, die die beabsichtigten Ergebnisse beeinflussen könnten.

Für alle Investitionsprioritäten des OP wurde im Rahmen der Ex-ante-Evaluation jeweils ein formales Modell der Interventionslogik entwickelt.

Für jede der ausgewählten IP setzt dieses logische Modell

- die sozioökonomischen Entwicklungsbedarfe/ angestrebten Entwicklungsziele für Brandenburg
- die strategischen Ziele der Europa 2020-Strategie und des Landes Brandenburg
- die spezifischen Ziele gemäß OP-Entwurf
- die zur Erreichung dieser Ziele im OP-Entwurf vorgesehenen wichtigsten Förderaktivitäten
- die mit den Förderangeboten angesprochenen Zielgruppen sowie
- im OP-Entwurf vorgesehene Indikatoren der Zielerreichung

zueinander in Beziehung. Darüber hinaus wird auf wichtige externe Faktoren verwiesen, die den Erfolg der vorgesehenen Fördermaßnahmen und die Zielerreichung auf den jeweiligen Ebenen maßgeblich beeinflussen können.

3.3.2 Prioritätsachse A/ IP A1 : Selbständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründungen

Strategische Ausrichtung

Durch Maßnahmen im Handlungsfeld Unternehmensgründungen/ -nachfolgen soll das OP langfristig zur weiteren Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials in Brandenburg und zur Steigerung der Erwerbsquote beitragen. Dabei geht es um die Arbeitsplätze der Unternehmerinnen und Unternehmer selbst, aber auch um die Schaffung bzw. Sicherung weiterer Arbeitsplätze in den Unternehmen.

Der unterstellte Wirkungszusammenhang ist grundsätzlich plausibel. Durch die Gründung neuer Unternehmen werden Arbeitsplätze geschaffen – und damit die Voraussetzung für ein hohes Beschäftigungsniveau. Analog gilt dies für die Sicherung von Arbeitsplätzen im Zuge von Betriebsnachfolge-Regelungen.

Darüber hinaus trägt ein dynamisches Gründungsgeschehen auch dazu bei, dass die regionale Wirtschaft den permanenten Strukturwandel hin zu neuen Produkten, Märkten, Unternehmensstrukturen etc. mitvollzieht und damit wettbewerbsfähig bleibt. Gründungen, die mit der Umsetzung von Innovationen verbunden sind und in der Folge ein hohes Markt- und Wachstumspotenzial aufweisen, sind in besonderer Weise geeignet, in der Region zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Andererseits sind viele Existenzgründungen und eine hohe Selbständigenquote für sich genommen noch kein Garant für eine hohe Erwerbsbeteiligung. Eine hohe Erwerbsbeteiligung kann auch durch ein hohes Niveau abhängiger Beschäftigung erreicht werden. Eine große Anzahl von Selbständigen/ Kleinstunternehmen kann auch Ausdruck einer problematischen Arbeitsmarktsituation mit zu wenigen Arbeitsplätzen im Segment der abhängigen Beschäftigung sein. Verbreitet ist in Phasen des konjunkturellen Abschwungs und Arbeitsplatzabbaus eine Zunahme von Unternehmensgründungen – oft als Alternative zur Arbeitslosigkeit – zu beobachten.

Daher erscheint – abgesehen vom Segment innovationsorientierter Gründungsvorhaben – nicht die Forcierung des Gründungsgeschehens, sondern die Verbesserung der Erfolgsbedingungen und insbesondere der Bestandsfestigkeit von Gründungsprojekten der richtige strategische Ansatz für staatliche Interventionen. Dieser grundsätzlichen Ausrichtung entspricht das ESF-OP des Landes Brandenburg in der IP "Selbständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründungen".

Eignung der Maßnahmen

Die im OP vorgesehenen Fördermaßnahmen sind auf das spezifische Ziel "Sicherung von Unternehmensgründungen und Betriebsnachfolgen" gerichtet. Konkret werden drei im Hinblick auf die o.g. Zielsetzung relevante Aktionsbereiche adressiert:

- Sicherung von Unternehmensnachfolgen
- Realisierung von innovativen Gründungen
- Realisierung von Gründungen aus Erwerbslosigkeit.

Die Unterstützung aus dem ESF beinhaltet den Gründungsprozess "flankierende" Maßnahmen wie

- Informations-/ Beratungsangebote für Gründungsinteressierte und Gründer
- Coaching-/ Moderationsmaßnahmen
- Qualifizierung und Mentoring für Gründer
- allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung des Gründungsklimas.

Diese Maßnahmen sind geeignet, den Erfolg bzw. die Nachhaltigkeit von Gründungsprojekten positiv zu beeinflussen. Dies wird u.a. durch Ergebnisse der Halbzeitbewertung der ESF-Existenzgründungsförderung im OP 2007-2013 belegt:

Das ESF-finanzierte Förderangebot zur Unterstützung von Existenzgründungen in Brandenburg ist spezifisch auf verschiedenen Phasen sowie auf unterschiedliche Adressatengruppen potenzieller Gründer ausgerichtet. Die in die Richtlinie aufgenommenen Förderansätze sind mit ihrer konkreten Ausrichtung auf die Qualifizierung von Gründern sowie die Förderung von innovativen Unternehmensgründungen und Unternehmensnachfolgen durch einschlägige Analysen plausibel begründet.

Neben den ESF-Maßnahmen gibt es vielfältige Förderangebote anderer Akteure zur Unterstützung von Existenzgründungen in Brandenburg. Die ESF-geförderten Maßnahmen sind in dieses Unterstützungssystem im Großen und Ganzen sinnvoll integriert und lassen somit einen Zusatznutzen für Dynamik und Nachhaltigkeit des Gründungsgeschehens erwarten.

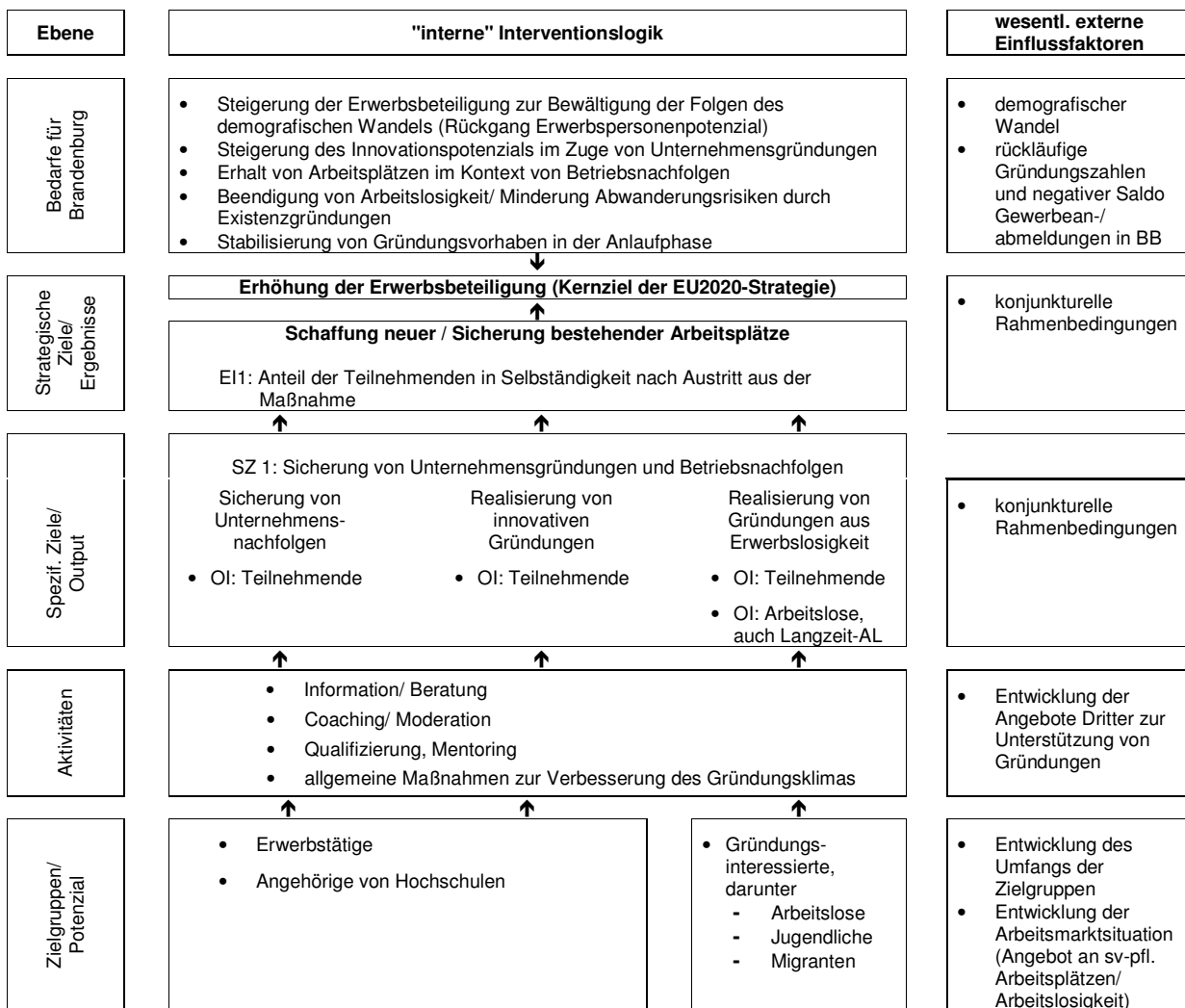
(...) Die Zielvorgaben und die bis dato erreichten Ergebnisse lassen darauf schließen, dass die Förderangebote des ESF zur Unterstützung von Existenzgründern in Brandenburg eine beachtliche Reichweite haben.

Zu einzelnen Bereichen der Gründungsförderung wurden in den letzten Jahren verschiedene Evaluationsstudien durchgeführt. Die Untersuchungen bestätigen i.d.R. den Erfolg der Maßnahmen und empfehlen die Fortsetzung der Förderung. Empfehlungen zur Verbesserung einzelner Förderansätze wurden bei der Überarbeitung der Förderrichtlinien berücksichtigt. (...)

Im neuen Förderzeitraum 2014-2020 weisen die Maßnahmen im Bereich Existenzgründungsförderung eine im Wesentlichen vergleichbare Ausrichtung wie im Zeitraum 2007-2013 auf. Daher dürften die in der Halbzeitbewertung getroffenen Einschätzungen im Großen und Ganzen auch auf den Förderansatz im OP 2014-2020 übertragbar sein.

Demgegenüber verzichtet das OP auf direkte finanzielle Anreize für einen Start in die Selbständigkeit. Dies wird von Seiten der Ex-ante-Evaluierung ausdrücklich begrüßt. Starke finanzielle Anreize für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit könnten das sich abzeichnende Problem eines Mangels an Fachkräften im Segment sv-pflichtiger Beschäftigung verschärfen.

Abb. 1: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse A/ IP A1: Selbständigkeit, Unternehmertum und Existenzgründungen



Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der erwartete Output der Förderung, charakterisiert durch die Anzahl der Teilnehmer an den Fördermaßnahmen, repräsentiert den *Umfang* der geförderten Maßnahmen. Die Ergebnis-Ebene bildet den erwarteten *qualitativen Effekt* der Förderung ab (Gründungsprojekte).

Die im OP dargestellten Outputs und Ergebnisse stehen somit in unmittelbarem Zusammenhang zu den geförderten Maßnahmen. Über die Projektebene hinausreichende Effekte können mit den im OP vorgeschlagenen Indikatoren nicht erfasst werden. Dies gilt insbesondere für "übergeordnete" Zielebenen wie

- Nachhaltigkeit (Bestandsfestigkeit) der Gründungsvorhaben
- Erhöhung der Gründungsneigung durch allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung des Gründungsklimas.

Dennoch ist mit Blick auf die Interventionslogik davon auszugehen, dass die Maßnahmen auch zu diesen Zielsetzungen beitragen.

Einfluss externer Faktoren

Inwieweit die Zielstellungen im Programmzeitraum 2014-2020 erreicht werden, hängt allerdings nicht nur von der Ausrichtung und administrativen Umsetzung des ESF-Förderangebots ab. Maßgebliche externe Einflussfaktoren für die Entwicklung von Umfang und Nachhaltigkeit des Gründungsgeschehens sind insbesondere

- die (voraussichtlich rückläufige) Entwicklung der Zahl potenzieller Gründer im demografischen Wandel,
- die Entwicklung der konjunkturellen Rahmenbedingungen (hohe wirtschaftliche Dynamik befördert Gründungsneigung, unterstützt Nachhaltigkeit von Gründungen)
- die Entwicklung der Arbeitsmarktsituation (ein gutes Angebot an attraktiven Arbeitsplätzen reduziert das Interesse an beruflicher Selbständigkeit, hohe Arbeitslosigkeit erzeugt "Gründungsdruck")
- die Entwicklung von Angeboten Dritter zur Gründungsunterstützung (insbes. Programme, die starke finanzielle Anreize setzen).

Der Einfluss derartiger Faktoren auf die Zielerreichung der ESF-Gründungsförderung ist in künftigen Bewertungen zu berücksichtigen.

3.3.3 **Prioritätsachse A/ IP A2 :** **Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel**

Strategische Ausrichtung

Maßnahmen unter dieser Investitionspriorität sind im Kern darauf gerichtet, das Fachkräftepotenzial für die Wirtschaft in Brandenburg zu sichern und noch stärker als bisher auszuschöpfen. Vor dem Hintergrund der absehbaren Folgen des demografischen Wandels – Rückgang des Umfangs und Anstieg des Durchschnittsalters der Erwerbsbevölkerung – ist dieses strategische Ziel auf längere Sicht hoch relevant.

Strategische Ansätze hierfür sind die Steigerung der personalpolitischen Kompetenzen der Unternehmen und die Unterstützung des Konzepts "Gute Arbeit". Dabei geht es zum einen darum, attraktive Arbeitsbedingungen anzubieten, die dem Abwanderungsdruck von Fachkräften aus Brandenburg entgegenwirken und ggf. auch das Land für die Zuwanderung von Fachkräften interessanter machen. Zum anderen geht es um die Gestaltung von Arbeitsbedingungen, die es Menschen ermöglichen, auch in spezifischen Lebenssituationen (Betreuung von Kindern, Pflege von Angehörigen, gesundheitliche Belastungen, spezifische altersbedingte Anforderungen...) erwerbstätig zu bleiben.

Mit diesen Ansätzen kann es gelingen, die Erwerbsbeteiligung in Brandenburg weiter zu erhöhen und damit den demografisch bedingten Rückgang des Arbeitsangebots in Brandenburg teilweise zu kompensieren. In der Folge werden die negativen Effekte des demografischen Wandels auf das Fachkräfteangebot in Brandenburg verringert und die Möglichkeiten der Menschen für einen kontinuierlichen bzw. längeren Verbleib in Erwerbsarbeit verbessert. Davon dürften vor allem Frauen und ältere Menschen in besonderer Weise profitieren.

Eignung der Maßnahmen

Die unter der IP vorgesehenen Förderansätze unterstützen diese Ziele indirekt. Gefördert werden einschlägige Beratungsstrukturen und –angebote – so z.B.

- durch die Brandenburger Regionalbüros für Fachkräftesicherung zur Entwicklung arbeitsorganisatorischer Lösungen für Unternehmen
- spezifische Beratungsangebote an Unternehmen bzw. an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere in den Handlungsfeldern "Elternzeit/ Vereinbarkeit von Beruf und Familie" sowie "Vereinbarkeit von Beruf und Pflege".

Vergleichbare Maßnahmen wurden bereits in der Programmperiode 2007-2013 umgesetzt und haben sich als geeignet erwiesen. Mögliche Förderansätze im Handlungsfeld "Vereinbarkeit von Beruf und Pflege" wurden im Rahmen einer speziellen INNOPUNKT-Initiative in Brandenburg entwickelt bzw. erprobt.

Hinzuweisen ist darüber hinaus auf die Möglichkeit der Verzahnung der Beratungsangebote an Unternehmen zur Verbesserung von Arbeitsorganisation und Personalentwicklung mit entsprechenden Angeboten zur Förderung individueller beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen unter der PA C/ IP 3.

Darüber hinaus kann die Umsetzung des spezifischen Ziels unterstützt werden durch neue Ansätze, die unter der PA D "Soziale Innovation im Rahmen der IP "Anpassung an den Wandel" entwickelt werden sollen.

Im Segment der Kultur- und Kreativwirtschaft fokussiert die Förderung auf individuell zugeschnittene Qualifizierung und Beratung im Bereich unternehmerischer, insbesondere betriebswirtschaftlicher Kompetenzen. Damit knüpft das Förderangebot an Defizite an, die in diesem Unternehmenssegment häufig zu beobachten sind und nicht selten Stabilität und Wachstum von Unternehmen gefährden. Die mit der Förderung angestrebte Kompetenzentwicklung ist somit ein geeigneter Ansatz, um Stabilität und Wachstum von Unternehmen der Kultur- und Kreativwirtschaft zu befördern.

Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der Output der Maßnahmen soll lt. OP-Entwurf durch Indikatoren zur Anzahl beratener/ unterstützter Unternehmen sowie zur Anzahl individueller Beratungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie erfasst werden.

Diese Indikatoren bilden die vorgesehenen Förderaktivitäten adäquat ab. Sie sind geeignet, den Umfang der Fördermaßnahmen zu erfassen, damit den Umsetzungsfortschritt zu messen und die Reichweite der Förderangebote einzuschätzen.

Die Ergebnisse der Maßnahmen sollen durch den Indikator "Geförderte Unternehmen, die Maßnahmen zur Personal- und Organisationsentwicklung (POE) umsetzen" erfasst werden. Damit stellt der Indikator den gebotenen Zusammenhang zu den Förderzielen her.

Somit ist einzuschätzen, dass die für die IP vorgesehenen Indikatoren passfähig zur Interventionslogik der IP sind. Sie sind darüber hinaus geeignet, den Output sowie die Ergebnisse der Fördermaßnahmen bei den unmittelbar Begünstigten aussagefähig abzubilden.

Abb. 2: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse A/ IP A2: Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel



Einfluss externer Faktoren

Inwieweit Verbesserungen auf den strategischen Zielebenen "Fachkräftesicherung" und "Erhöhung der Erwerbsbeteiligung" erreicht werden, hängt in hohem Maße auch von externen Faktoren ab. So wird die Entwicklung der Fachkräftesituation vor allem von demografischen Trends – insbesondere auch dem Mobilitätsverhalten der Fachkräfte – beeinflusst. Die durch die Fördermaßnahmen angestrebte Verbesserung der betrieblichen Arbeitsbedingungen ist hierfür ein zwar wichtiger, aber nicht der einzige Einflussfaktor. Gerade in ländlichen Gebieten, die besonders von Abwanderung betroffen sind, spielt neben den Arbeitsmöglichkeiten auch das allgemeine Angebot an Einrichtungen/ Leistungen der Grundversorgung, Freizeitgestaltung etc. eine wichtige Rolle – speziell für das besonders mobile jüngere Alterssegment.

Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung wird ebenfalls nicht allein durch die Gestaltung betrieblicher Arbeitsbedingungen beeinflusst, sondern auch von konjunkturellen Trends sowie – insbesondere für die Zielgruppe Ältere – von der weiteren Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Renteneintritt. Für die Zielgruppe der Personen mit Betreuungsaufgaben wird darüber hinaus auch die künftige Entwicklung der hierzu einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen ein mitentscheidender Faktor für das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung sein.

Inwieweit es gelingt, Unternehmen für ESF-geförderten Beratungsangebote zur Personal- und Organisationsentwicklung aufzuschließen, dürfte schließlich maßgeblich von der Wahrnehmung von Fachkräftengpässen/ Rekrutierungsproblemen in der Zukunft abhängen. Darüber hinaus ist auch die Entwicklung der Beratungs- und Unterstützungsangebote Dritter im Handlungsfeld ein wichtiger Einflussfaktor.

3.3.4 Prioritätsachse B/ IP B1 : Aktive Eingliederung

Strategische Ausrichtung

Ein hohes Niveau von Langzeitarbeitslosigkeit und die anhaltende Tendenz zur Verfestigung individueller Defizite der Beschäftigungsfähigkeit sind auch in den nächsten Jahren eine zentrale Herausforderung für die Arbeitspolitik in Brandenburg. Langzeitarbeitslosigkeit ist wiederum eine maßgebliche Ursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Im OP-Entwurf ist dies zutreffend beschrieben.

Dementsprechend ist es mit Blick auf das EU 2020-Kernziel der Armutsbekämpfung plausibel, der Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen einen hohen Stellenwert einzuräumen. Diesen Ansatz verfolgt auch das ESF-OP des Landes Brandenburg. Er findet seinen Niederschlag im spezifischen Ziel der IP: "Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration von benachteiligten Gruppen".

Langzeitarbeitslose haben in den letzten Jahren an der allmählichen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Brandenburg zwar nur unterdurchschnittlich partizipiert, dennoch ist auch ihre Zahl zurückgegangen. Da erwartet werden kann, dass sich die Arbeitsmarktlage in Brandenburg – nicht zuletzt auch demografisch bedingt – längerfristig weiter verbessern wird, erscheint eine wichtige Rahmenbedingung für Bemühungen um den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit gegeben.

Der im OP verfolgte Ansatz, die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen durch am individuellen Bedarf orientierte Maßnahmen gezielt zu verbessern, wird dabei als problemadäquat eingeschätzt. Dies gilt auch für die Berücksichtigung der familialen Kontextbedingungen von Langzeitarbeitslosen bei den Integrationsbemühungen.

Bei Konzentration der ESF-Förderung auf Personen mit gravierenden bzw. multiplen Vermittlungshemmnissen kann mit dem zusätzlichen Angebot eine "Lücke" geschlossen werden, die durch die vorrangige Ausrichtung der Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsverwaltung auf möglichst schnell wiederingliederungsfähige Arbeitslose entsteht. Durch eine konsequente Ausrichtung des ESF auf schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose kann hier ein eindeutiger "Mehrwert" geschaffen werden.

Freilich ist mit einer derart konsequenten Ausrichtung auch verbunden, dass die Integrationsbemühungen im Einzelfall sehr aufwändig sein können und die "Erfolgsquoten" im Vergleich zu anderen Zielgruppen geringer ausfallen.

Unabhängig davon gilt: Die Ausrichtung der IP auf Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen ist mit Blick auf das EU-Ziel der Armutsbekämpfung und die Arbeitsmarktsituation in Brandenburg klar als zielführender Ansatz einzuschätzen.

Eignung der Maßnahmen

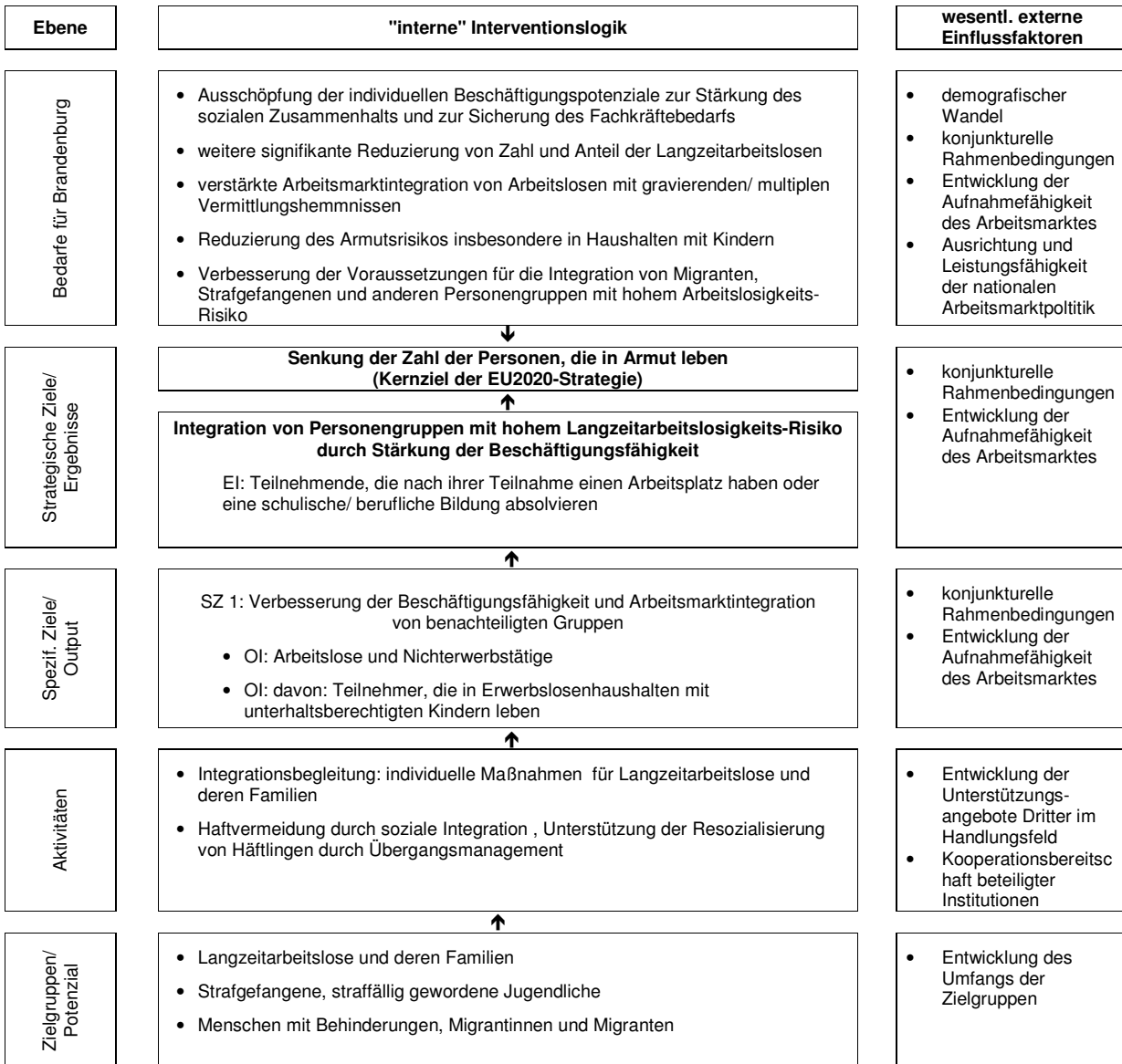
Als zentrale Maßnahme zur Umsetzung der IP ist die "Integrationsbegleitung" vorgesehen. Im Rahmen dieser Maßnahme sollen Langzeitarbeitslose zielgerichtet und entsprechend der individuellen Bedarfe unterstützt und begleitet, in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt und nach der Arbeitsaufnahme nachbetreut werden. Der ESF fördert die nachhaltige Integration Langzeiterwerbsloser in Arbeit durch modulare Maßnahmen zur Vorbereitung auf eine Beschäftigung, zur Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. berufliche Ausbildung und die Begleitung nach erfolgter Integration. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Förderung von Familien gelegt, um durch Arbeitsmarktintegration der Eltern (Paarfamilien und Alleinerziehende) auch die Chancen ihrer Kinder zu verbessern und die Armutsgefährdung zu senken. Dabei sollen alle Familienmitglieder in die Förderung einbezogen werden.

Dieser Ansatz wurde, anknüpfend an Erfahrungen mit früheren ESF-Fördermaßnahmen (Regionalbudget, Aktiv für Arbeit), gegen Ende der Förderperiode 2007-2013 entwickelt und erprobt und soll in der Programmperiode 2014-2020 fortgesetzt und weiter profiliert werden. Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation ist das Konzept gut geeignet, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Lt. OP-Entwurf soll bei der Umsetzung der Förderung auch ein Augenmerk auf besonders von Erwerbslosigkeit betroffene Gruppen wie z.B. Menschen mit Behinderung sowie Migrantinnen und Migranten liegen. Diese Personengruppen waren in der Programmperiode 2007-2013 in die Maßnahmen zur "Integrationsbegleitung" kaum einbezogen. Insofern erscheint hier für die neue Förderperiode eine Erweiterung des Förderspektrums erforderlich, um die genannten Personengruppen tatsächlich stärker zu unterstützen.

Als ergänzende Maßnahmen weist der OP-Entwurf die Förderung der "Haftvermeidung durch soziale Integration" – insbesondere durch Unterstützung der Resozialisierung von Häftlingen durch Übergangsmanagement – aus. Diese Maßnahme ist an eine Zielgruppe adressiert, die nicht den formalen Erwerbsstatus "Arbeitslos" aufweist, deren Integration in Arbeit und Gesellschaft allerdings auch sehr schwierig ist. Da die Integration dieser Zielgruppe mit Regelleistungen der Arbeitsförderung kaum hinreichend unterstützt werden kann, erscheint eine Verstärkung entsprechender Bemühungen im Rahmen des ESF-OP gerechtfertigt. Im Hinblick auf eine effektive Umsetzung der Maßnahme sind hier die Erfahrungen der Förderperiode 2007-2013 von Nutzen.

Abb. 3: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse B/ IP B1: Aktive Eingliederung



Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der Output der Maßnahmen soll lt. OP-Entwurf durch die zwei Indikatoren

- Arbeitslose und Nichterwerbstätige
- Teilnehmer, die in Erwerbslosenhaushalten mit unterhaltsberechtigten Kindern leben

erfasst werden.

Grundsätzlich sind die Outputindikatoren geeignet, den Umfang der beabsichtigten Förderaktivitäten repräsentativ abzubilden. Mit Blick auf die vorrangige Ausrichtung der IP auf den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und damit verbundenen Risiken sozialer Ausgrenzung sollte geprüft werden, inwieweit die Erreichung der Personengruppe "Langzeitarbeitslose" durch einen weiteren Outputindikator abgebildet werden kann.

Die Ergebnisse der Maßnahmen sollen durch den Indikator "Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben oder eine schulische/ berufliche Bildung absolvieren" erfasst werden. Mit Blick auf das spezifische Ziel für die IP ist dieser Indikator als passfähig einzuschätzen.

Einfluss externer Faktoren

Ein externer Faktor mit maßgeblichem Einfluss auf das angestrebte Ergebnis – die Integration von Menschen mit erheblichen Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt – ist die Entwicklung der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts. Grundsätzlich ist in dieser Hinsicht nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation eine positive Entwicklung zu erwarten (s.o.). Allerdings gilt dies in erster Linie für gut qualifizierte Menschen – einschließlich "arbeitsmarktnahen" Arbeitslosen.

Für die Zielgruppen dieser IP – überwiegend "arbeitsmarktferne" Menschen – verbessert ein wachsender Fachkräftebedarf nicht unmittelbar die Beschäftigungsperspektiven. Allerdings können sich bei günstiger Arbeitsmarktentwicklung im Zuge allgemeiner "Aufwärtsmobilität" auch für Menschen mit Vermittlungshemmnissen bessere Einstiegschancen ergeben. Insofern spielen sowohl konjunkturelle Einflussfaktoren als auch demografische Trends auf dem Brandenburger Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle für den Erfolg der Maßnahmen.

Eine zweite wichtige Erfolgsbedingung betrifft die Kooperationsbereitschaft der an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligten Akteure. An der Umsetzung sowohl der Maßnahme "Integrationsbegleitung" als auch der "Haftvermeidung durch soziale Integration/ Übergangmanagement" sind unterschiedliche Akteursgruppen beteiligt (Bildungsdienstleister als Maßnahmenträger, Jobcenter, kommunale Träger der Arbeitsförderung...). Der Erfolg der geförderten ESF-Maßnahmen hängt nach bisherigen Erfahrungen in hohem Maße davon ab, inwieweit diese Partner untereinander zielorientiert zusammenarbeiten bzw. welche Unterstützung die ESF-Projekte innerhalb der jeweiligen Organisation erfahren. Wie diese Bedingungen konkret ausfallen, ist bei der Erfolgsbewertung der Maßnahmen zu berücksichtigen.

Schließlich ist für den Förderbedarf und -erfolg der ESF-Maßnahmen auch die zukünftige Entwicklung der Förderaktivitäten Dritter für die entsprechenden Zielgruppen – insbesondere im Rahmen des SGB II – ein wichtiger Bestimmungsgrund.

3.3.5 **Prioritätsachse C/ IP C1 :** **Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung, Grund- und Sekundarbildung ...**

Strategische Ausrichtung

Maßnahmen unter dieser Investitionspriorität sind darauf gerichtet, den Schulerfolg – insbesondere von Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I – zu steigern. Dabei wird unter Schulerfolg nicht nur das Erreichen eines formalen Abschlusses verstanden. Daneben stellen – zum Ende der Schullaufbahn – auch die Aspekte "Berufswahlkompetenz" und "Ausbildungsfähigkeit" wichtige Ziele bzw. Erfolgskriterien dar.

Unmittelbar tragen die Fördermaßnahmen unter dieser IP somit zum EU 2020-Kernziel "Senkung der Schulabbrecherquote" bei. Über diesen unmittelbaren Zusammenhang hinaus sind erfolgreiche Bildungsabschlüsse und möglichst bruchfreie Übergänge in die weiterführende berufliche Ausbildung auch der Schlüssel zu einer kontinuierlichen Erwerbsbeteiligung und zur Vermeidung von Armutsrisiken.

Unter der IP werden zwei spezifische Ziele verfolgt:

- Verbesserung der Qualität der Schulabschlüsse am Ende der Sekundarstufe I (SZ 1)
- Verbesserung der Berufsvorbereitung für junge Menschen im Übergang Schule-Beruf (SZ 2)

Die beiden spezifischen Ziele beziehen sich auf unterschiedliche Phasen in der Bildungskarriere junger Menschen – die Endphase der Schulbildung (SZ 1) bzw. die Phase des Übergangs von der Schule in die Ausbildung, die sog. 1. Schwelle (SZ 2). Gleichwohl sind sie beide gemeinsam auf das übergeordnete Ziel – die Verbesserung des Schulerfolgs und der Ausbildungsfähigkeit junger Menschen in Brandenburg – gerichtet.

Eignung der Maßnahmen

zu SZ 1

Die Abschlussgefährdung leistungsschwacher Schüler zeichnet sich oft frühzeitig ab und erfordert frühzeitige Intervention. Darüber hinaus lässt die in Brandenburg angestrebte weitere Verbreitung des Modells "inklusive Schule" erwarten, dass längerfristig ein größerer Anteil der Schüler mit besonderem Förderbedarf einen formalen Abschluss der Sekundarstufe erreichen wird. Hierzu sollen die Fördermaßnahmen des ESF unter dem SZ 1 beitragen.

Zur Einschätzung, inwieweit die im OP-Entwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Zielerreichung geeignet sind, können verschiedene Informationen herangezogen werden.

Die "Initiative SEK I" knüpft an die Erfahrungen der "Initiative Oberschule" (IOS) aus der Programmperiode 2007-2013 an. Sie beinhaltet die gemeinsame Entwicklung und Durchführung von Schulprojekten zum Erwerb von Schlüsselkompetenzen und zur Berufsorientierung durch Schulen und externe Partner, z.B. der Jugendhilfe, der Wirtschaft,

der Arbeitsverwaltung etc. Dabei kann ausgehend von den Bedarfen der Schulen ein breites Maßnahmenpektrum zum Erwerb von sozialen Schlüsselkompetenzen wie z.B. Teamfähigkeit, Verantwortungsübernahme, Kommunikations- und Konfliktlösungsfähigkeit unterstützt werden. Besondere Bedeutung kommt der Entwicklung von Berufswahlkompetenz z.B. durch Berufsorientierung, Kompetenzfeststellung und berufsbezogene Praxiserfahrungen zu.

Die Angebote stehen allen Schülerinnen und Schülern der einbezogenen Schulen in den Jahrgangsstufen 7 bis 10 offen, sollen aber insbesondere leistungsschwache Schülerinnen und Schüler unterstützen. Für das Erreichen der Programmziele sollen die Projekte aber auch die Potenziale der Klassenverbände einbeziehen.

Die externe Evaluierung des Förderprogramms "Initiative Oberschule" (IOS) aus dem Jahr 2010 verweist auf positive Ergebnisse des Programms. In Bezug auf wesentliche Elemente des Konzepts - die systematisch auf alle Klassenstufen bezogene Ausrichtung des Praxislernens, Ansätze zur Persönlichkeitsentwicklung der Schüler) sind Wirkungsnachweise des Programms freilich nur schwer zu erbringen. Von der Zielrichtung her entsprechen sie jedoch in hohem Maße den Anforderungen von Unternehmen an ihre künftigen Mitarbeiter.

Kritisch bewertet wurde der administrative Aufwand der Programmdurchführung.

Für den in der Programmperiode 2007-2013 modellhaft erprobten Förderansatz ZEBRA liegen aktuelle Bewertungsergebnisse vor. Diese bestätigen grundsätzlich fortbestehenden Handlungsbedarf und Erfolgspotenziale einer gezielten und intensiven Berufsorientierung für Schülerinnen und Schüler von Förderschulen mit dem sonderpädagogischen Förderschwerpunkt „Lernen“. Die Erfahrungen aus dem Modellprojekt sollen genutzt werden, um ein landesweites Unterstützungsangebot zu implementieren, das im Rahmen des ESF-OP 2014-2020 umgesetzt werden kann.

Die integrierten Projekte Jugendhilfe – Schule zur Vermeidung von Schulabbrüchen stellen nach Einschätzung der Halbzeitbewertung des OP 2007-2013 einen wichtigen Baustein dar, um schuldistanzierten jungen Menschen beim Lernen schulischer Inhalte zu helfen und sie bei der Entwicklung praktischer Fähigkeiten und der Vorbereitung auf eine Ausbildung bzw. die Berufswelt zu unterstützen. Aktuelle Entwicklungen verweisen darauf, dass die Problematik der Schulverweigerung und Schulaversion weiter zunimmt und sich deren Beginn hin zu früheren Jahrgängen verlagert. Daher ist davon auszugehen, dass auch in der Förderperiode 2014-2020 ein Bedarf an der Förderung derartiger Projekte besteht.

Alles in allem bestätigen die vorliegenden Bewertungen einen deutlichen kausalen Zusammenhang zwischen dem spezifischen Ziel "Verbesserung der Qualität der Schulabschlüsse am Ende der Sekundarstufe I" und den im OP vorgesehenen Fördermaßnahmen.

zu SZ 2

Analog gilt dies grundsätzlich auch für das SZ 2 "Verbesserung der Berufsvorbereitung für junge Menschen im Übergang Schule-Beruf". Mit gezielten berufsvorbereitenden und sozialpädagogisch begleiteten Maßnahmen können junge Menschen, die keinen Schulabschluss erreicht haben, beim Übergang in eine Berufsausbildung oder Beschäftigung unterstützt werden. Dies wird durch Einschätzungen aus der Halbzeitbewertung des OP ESF 2007-2013 zu diesem Förderansatz untermauert:

Der Bedarf und der bisherige Erfolg wurden durch eine Evaluation in der vorangegangenen Förderperiode festgestellt. Im Zeitverlauf fand eine Schwerpunktverschiebung von den klassischen berufsvorbereitenden Maßnahmen zu Kooperationsprojekten zwischen Jugendhilfe und Grundsicherungsträgern mit einer starken Komponente sozialpädagogischer Betreuung statt.

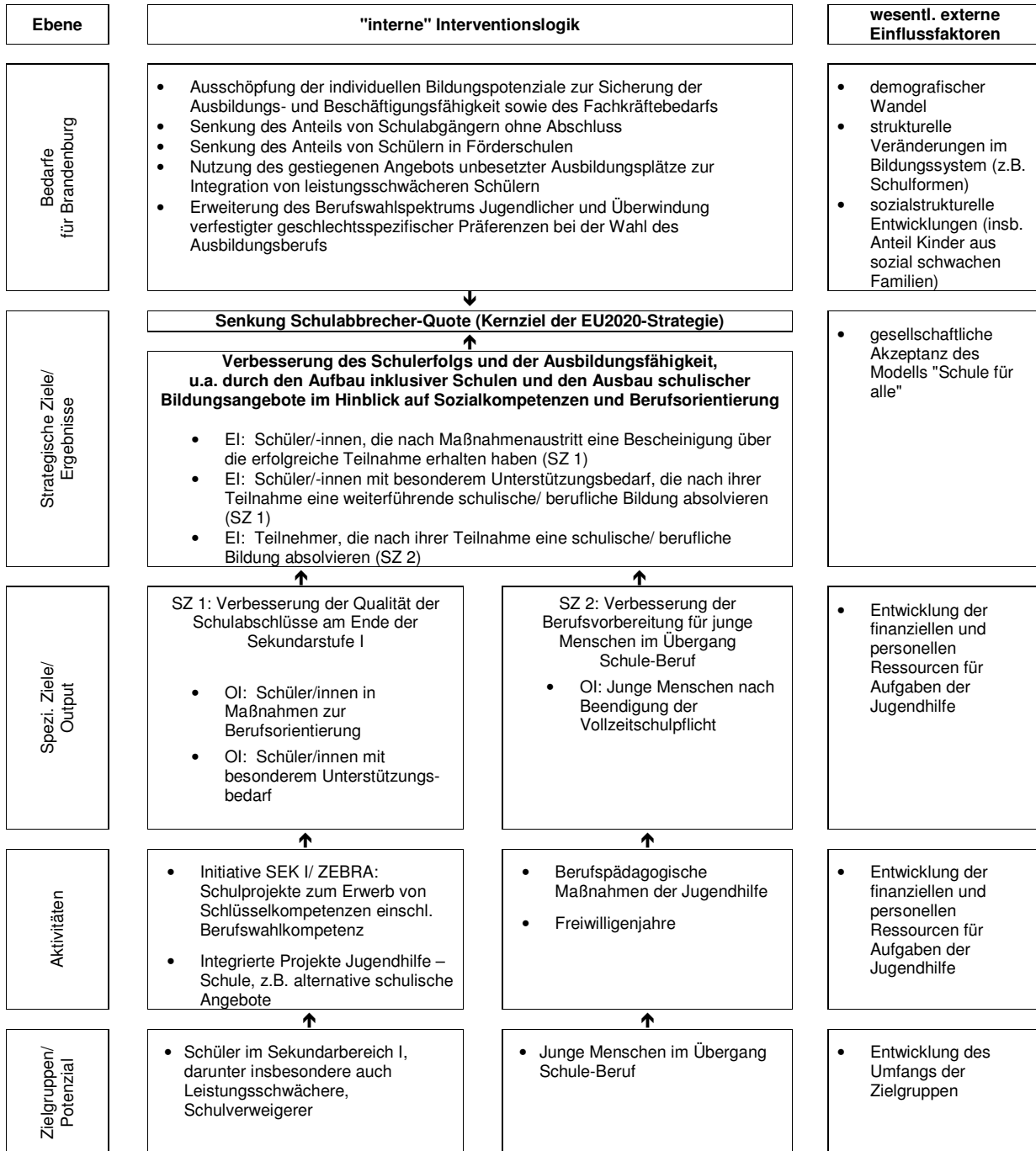
Es wird eingeschätzt, dass die in diesem Programm umgesetzten berufspädagogischen Maßnahmen im Rahmen der Jugendhilfe einen erfolgreichen Beitrag zur individuellen Entwicklung ihrer Teilnehmer leisten und sie dabei unterstützen, in eine berufliche Ausbildung oder Erwerbstätigkeit integriert zu werden. Teilnehmer mit individuellen Problemlagen erhalten durch die Maßnahmen eine zusätzliche Chance, ihre Lebensperspektive positiv zu beeinflussen.

Die Maßnahmen reagieren auf den steigenden individuellen Bedarf an berufspädagogischer Förderung, welcher u.a. auch aus den veränderten und erhöhten Arbeitsmarktanforderungen resultiert. Bedarf zur Durchführung entsprechender Projekte wird auch in absehbarer Zukunft fortbestehen.

Kritisch bewertet wurde der administrative Aufwand für die Jugendämter bei der Nutzung der Förderangebote.

Auch der zweite Förderansatz unter dem SZ 2 – die Mitfinanzierung von "Freiwilligenjahren" durch den ESF – trägt unmittelbar zum spezifischen Ziel "Verbesserung der Berufsvorbereitung für junge Menschen im Übergang Schule-Beruf" bei. Allerdings erreicht die Maßnahme nur zu einem geringen Teil junge Menschen mit ernsthaften Schwierigkeiten beim Übergang aus der Schule in weiterführende Ausbildungsgänge. Überwiegend sind es Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit guten Abschlüssen, die über die Teilnahme an Freiwilligenjahren eine zusätzliche Möglichkeit der Berufsorientierung wahrnehmen. Insofern weicht dieser Förderansatz die grundsätzliche Ausrichtung der IP – Unterstützung leistungsschwächerer, abschluss- bzw. übergangsgefährdeter Jugendlicher – etwas auf. Unter diesem Gesichtspunkt sollte Aufnahme des Förderansatzes in das OP überdacht werden.

Abb. 4: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C1: Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung, Grund- und Sekundarbildung ...



Mit Blick auf diese Zusammenhänge ist der Bezug zwischen den zur Förderung vorgesehenen Maßnahmen und den angestrebten Zielen der IP C1 nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation grundsätzlich gegeben.

Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der erwartete Output der Förderung wird charakterisiert durch die Anzahl der Maßnahmenteilnehmer. Dabei wird eine Differenzierung nach

- Schüler/innen in Maßnahmen zur Berufsorientierung
- Schülern mit besonderem Unterstützungsbedarf
- jungen Menschen nach Beendigung der Vollzeit-Schulpflicht

vorgenommen. Damit werden die wichtigsten Zielgruppen erfasst und die angestrebte Reichweite der Förderung quantifiziert.

Die Ergebnisse – qualitativ beschrieben als Verbesserung der Schulabschlüsse und der Berufsvorbereitung – sollen durch die drei Indikatoren

- Schüler/-innen, die nach Maßnahmenaustritt eine Bescheinigung über die erfolgreiche Teilnahme erhalten haben (SZ 1)
- Schüler/-innen mit besonderem Unterstützungsbedarf, die nach ihrer Teilnahme eine weiterführende schulische/ berufliche Bildung absolvieren (SZ 1)
- Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine schulische/ berufliche Bildung absolvieren (SZ 2)

repräsentiert werden.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation weisen die ausgewählten Ergebnisindikatoren den gebotenen Zusammenhang zu den Förderzielen auf. Für die beiden letztgenannten Indikatoren ist darauf hinzuweisen, dass die angestrebten Übergänge in weiterführende Bildungsmaßnahmen i.d.R. nicht unmittelbar nach Ende der Teilnahme an den Fördermaßnahmen realisiert werden, sondern mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. Dies sollte bei den Datenerhebungen berücksichtigt werden, um ein realistisches Bild des Erfolgs zu gewinnen.

Auch für diese IP stehen die im OP dargestellten Outputs und Ergebnisse in unmittelbarem Zusammenhang zu den geförderten Maßnahmen. Über die Projektebene hinausreichende Effekte können mit den im OP vorgeschlagenen Indikatoren nicht erfasst werden. Daher erscheint es geboten, in die Begleitung und Bewertung des Programms auch "übergeordnete" Ziele wie bspw. die Entwicklung des Anteils der Schulabgänger ohne Abschluss einzubeziehen.

Einfluss externer Faktoren

Die Erreichung der Entwicklungsziele der IP wird, wie in anderen Handlungsfeldern auch, von externen Faktoren mitbestimmt:

Wie sich der Bedarf für einschlägige Fördermaßnahmen in Brandenburg entwickeln wird, hängt insbesondere ab von

- der Entwicklung der Schülerzahlen insgesamt
- strukturellen Veränderungen im Bildungssystem (z.B. Schulformen)
- sozialstrukturellen Entwicklungen (insb. Anteil Kinder aus sozial schwachen Familien).

Inwieweit es gelingt, zukünftig mehr Schüler mit dem Förderschwerpunkt "Lernen" in "inkluisiven Schulen" zu unterrichten und dort zu einem Abschluss zu führen, wird nicht zuletzt von der gesellschaftlichen Akzeptanz des Schulmodells abhängen.

Darüber hinaus wird der Umfang der Förderaktivitäten bei Projekten, an denen Einrichtungen der Jugendhilfe beteiligt sind, maßgeblich auch von der Entwicklung der finanziellen und personellen Ressourcen für Aufgaben der Jugendhilfe in Brandenburg abhängen.

3.3.6 **Prioritätsachse C/ IP C2 :** **Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu,** **Hochschulen und gleichwertigen Einrichtungen zwecks Steigerung der** **Zahl der Studierenden und der Abschlussquoten, insbesondere für** **benachteiligte Gruppen**

Strategische Ausrichtung

Strategisches Ziel dieser Investitionspriorität ist die Sicherung des Fachkräftebedarfs in Brandenburg – insbesondere im Segment der akademischen Qualifikationen – durch eine bessere Ausschöpfung des Potenzials an Studierenden.

Um dies zu erreichen, werden in der IP drei miteinander verbundene strategische Ansätze adressiert:

- a) die stärkere Aktivierung des Potenzials an Studienberechtigten in Brandenburg (Erhöhung der Studierneigung)
- b) die Öffnung und Verbesserung der Durchlässigkeit der Hochschulen
- c) die Unterstützung einer erfolgreichen Startphase der Studierenden.

Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Gruppen der potenziell Studierenden aus "bildungsfernen Haushalten" sowie auf Studierende ohne Abitur, aber mit beruflicher Erfahrung gelegt werden.

Die Beschreibung des spezifischen Ziels im OP knüpft nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung an analytisch belegte Defizite in Brandenburg an. Sie entspricht eindeutig der Ausrichtung der IP gemäß ESF-VO und kann einen wichtigen Beitrag zu dem für Brandenburg zentralen Strategieziel "Fachkräftesicherung" leisten.

Eignung der Maßnahmen

Gegenstand der Förderung sind zum einen frühzeitige und niedrigschwellige Informationen über Fragen des Hochschulstudiums an potenzielle Studierende. Dazu verweist das OP auf ein Set an Maßnahmen, die bereits in der Programmperiode 2007-2013 erprobt bzw. umgesetzt wurden und sich als geeignete Ansätze erwiesen haben.

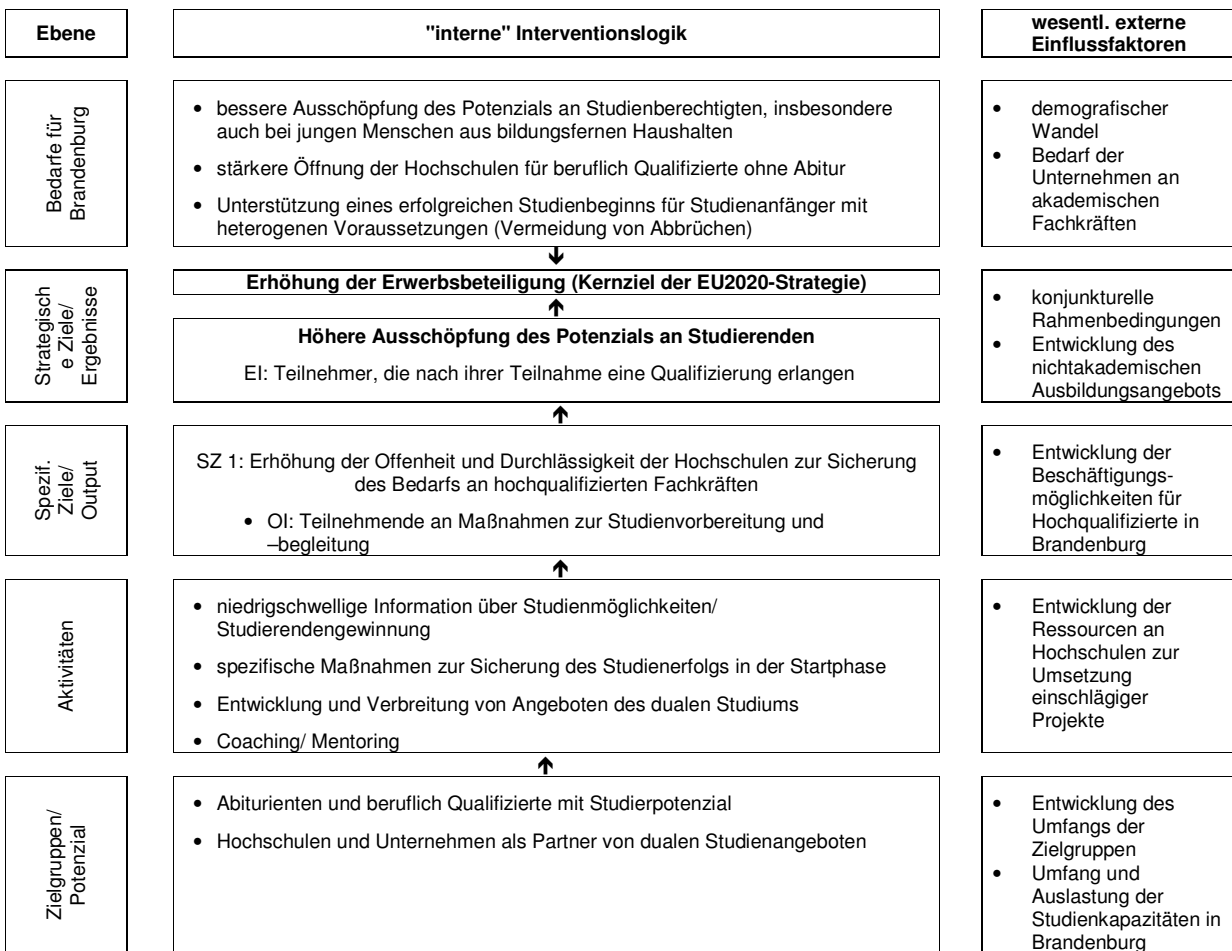
Für einen zweiten Ansatz – den Ausbau dualer Studienangebote – wurde ebenfalls bereits in der Programmperiode 2007-2013 im Rahmen einzelner Projekte Vorlauf geschaffen.

Die vorgesehene Unterstützung einer erfolgreichen Studieneingangsphase für Studierende mit heterogenen Startvoraussetzungen erscheint grundsätzlich plausibel und kann ebenfalls an ein einschlägiges Pilotprojekt aus dem Programmzeitraum 2007-2013 anknüpfen.

Spezifische Ausrichtungen der Fördermaßnahmen im Sinne des Gleichstellungsziels und einer Schwerpunktsetzung im Bereich der MINT-Fächer sind aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ebenfalls als zielführend einzuschätzen.

Alles in allem sind die im OP aufgeführten Maßnahmen zur Umsetzung der IP als passfähig zu den strategischen Zielsetzungen zu bewerten.

Abb. 5: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C2: Verbesserung der Qualität und Effizienz von, und Zugang zu, Hochschulen...



Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der Output der Maßnahmen soll lt. OP-Entwurf durch den Indikator "Teilnehmende an Maßnahmen zur Studienvorbereitung und –begleitung" erfasst werden. Der Indikator bildet nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung Ziele und Umfang der vorgesehenen Förderaktivitäten weitgehend ab. Nicht erfasst werden ggf. Maßnahmen zur Entwicklung dualer Studienangebote, die nicht unmittelbar an einzelne Teilnehmende gerichtet sind.

Die Ergebnisse der Maßnahmen sollen durch den Indikator "Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangen" erfasst werden. Der Ergebnisindikator knüpft sachlogisch an den Outputindikator an. Zumindest bei einem Teil der lt. OP zu fördernden Maßnahmen ist zu erwarten, dass sie zu einem zertifizierten Ergebnis entsprechend der Definition des Indikators gemäß Anhang 1 der Verordnung (EU) 1304/2013 führen werden. Damit erscheint der Indikator grundsätzlich passfähig zur Interventionslogik.

Einfluss externer Faktoren

Inwieweit es praktisch gelingen wird, das Potenzial an Studienberechtigten in Brandenburg stärker als bisher auszuschöpfen und in der Folge die Studierendenquote zu erhöhen, hängt – neben den vorgesehenen Fördermaßnahmen – von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Dazu zählen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung insbesondere die Entwicklung des Bedarfs der Unternehmen an akademischen Fachkräften, die Entwicklung des Ausbildungsangebots in bestimmten nichtakademischen Bereichen, die für Abiturienten traditionell von Interesse sind (z.B. Banken, öffentlicher Dienst) sowie die Entwicklung der Ressourcen an den Brandenburger Hochschulen, einschlägige Projekte zur Studierendengewinnung, Studienvorbereitung und -begleitung, Mentoring/ Coaching etc. umzusetzen.

3.3.7 Prioritätsachse C/ IP C3: Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nicht formalen und informalen Rahmen...

Strategische Ausrichtung

Maßnahmen im Rahmen dieser IP sind auf das spezifische Ziel "Verbesserung erwerbsbezogener Kompetenzen unter besonderer Berücksichtigung bislang unzureichend genutzter Potentiale zur Fachkräftesicherung" (SZ 4) gerichtet.

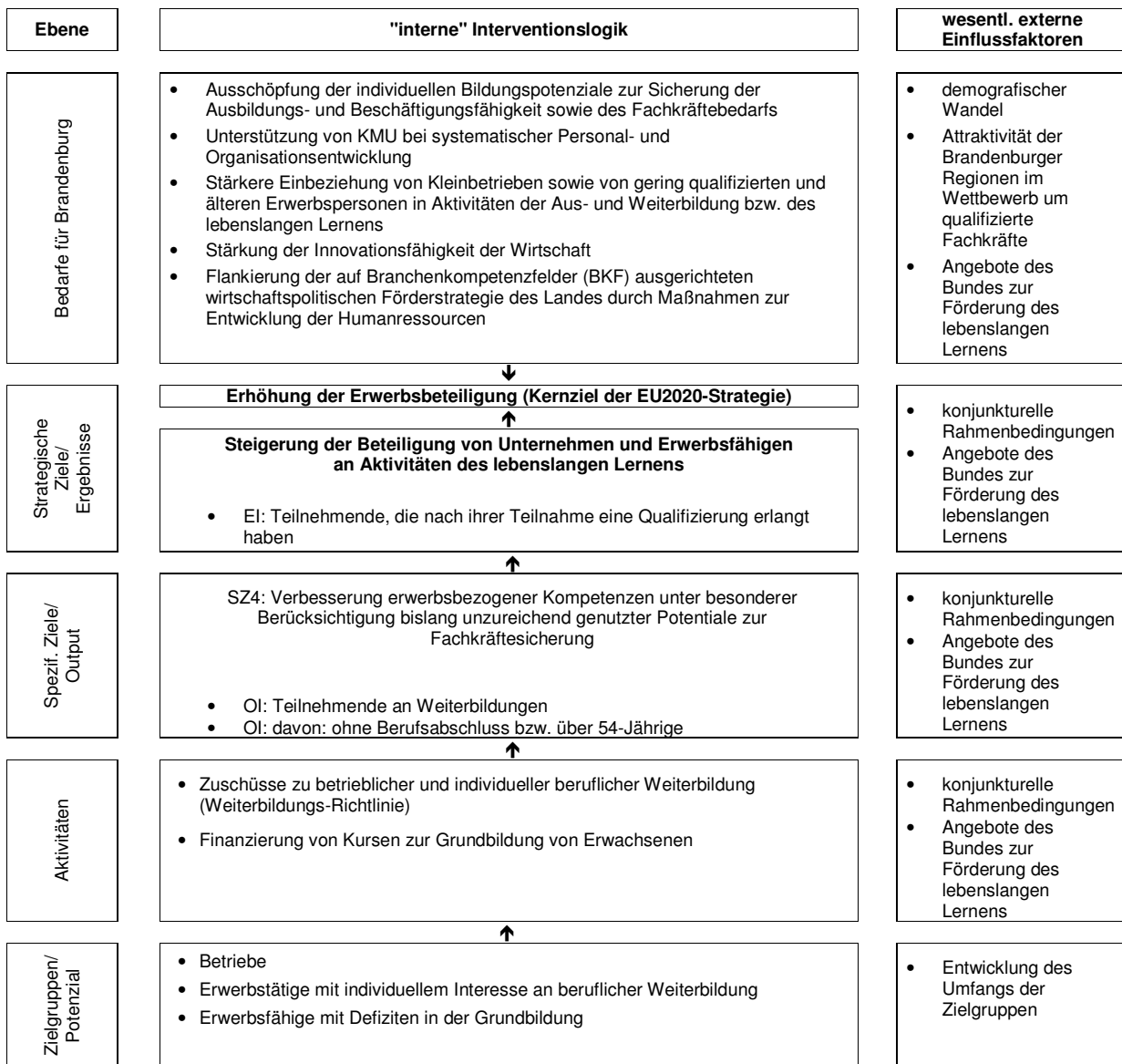
Traditionell konzentriert sich der ESF auf die Förderung bzw. Entwicklung jener Kompetenzen, die einen erkennbaren Bezug zu arbeitsmarktrelevanten Anforderungen aufweisen. Die Herleitung des spezifischen Ziels aus den prognostizierten Risiken einer Fachkräftelücke in Brandenburg (Kap. 2.2.3.1 des OP-Entwurfs) begründet nach Auffassung der Ex-ante-Evaluation eine solche Ausrichtung.

Konsequenter Weise sind lt. OP-Entwurf Betriebe und Erwerbspersonen wichtige Zielgruppen der Förderangebote. Kritisch zu hinterfragen bzw. näher zu erläutern ist in diesem Zusammenhang die lt. OP u.a. beabsichtigte "Qualifizierung von ehrenamtlich Tätigen in Vereinen zur besseren Erreichung des Vereinszwecks". Vereine verfolgen traditionell ein sehr breites Spektrum von Zielen und Aufgaben. Oftmals sind diese rein privater Natur. Die Ausrichtung der vorgesehenen Qualifizierungsmaßnahmen auf "erwerbsbezogene Kompetenzen" im Sinne des spezifischen Ziels steht dabei nicht zwangsläufig im Vordergrund.

Daher ist die lt. OP beabsichtigte Qualifizierung ehrenamtlich Tätiger in Vereinen zur besseren Erreichung des Vereinszwecks nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung für das ESF-OP kein hinreichend fokussiertes Förderziel. Stattdessen sollte es für den ESF zentral darum gehen, die durch Qualifizierungsmaßnahmen geförderten Menschen im Hinblick auf ihre individuellen Kompetenzen für eine erfolgreiche Beteiligung am Erwerbsleben zu unterstützen.

Sofern im Mittelpunkt der Fördermaßnahmen die für eine erfolgreiche Erwerbsbeteiligung relevanten Kompetenzen stehen, leistet die IP nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation einen substanziellen Beitrag zum EU 2020-Kernziel einer hohen Erwerbsbeteiligung. Dies weniger dadurch, dass die Maßnahmen Nichterwerbstätigen den Zugang in Erwerbsarbeit ebnet. Vielmehr soll durch die Förderung des Ausbaus bzw. des Erhalts beruflicher Kompetenzen über das gesamte Erwerbsleben hinweg die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen erhalten werden. Davon profitieren letztlich auch die Unternehmen, die auf ein hinreichendes Angebot an Fachkräften angewiesen sind.

Abb. 6: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C3: Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nicht formalen und informalen Rahmen...



Eignung der Maßnahmen

Die im Rahmen der IP vorgesehenen Maßnahmen der Weiterbildungs-Richtlinie setzen finanzielle Anreize – in Form von Zuschüssen – zur stärkeren Beteiligung an Aktivitäten des lebenslangen Lernens sowohl für Unternehmen als auch für einzelne Erwerbspersonen. Nach vorliegenden Untersuchungen besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen derartigen finanziellen Anreizen und dem Engagement von Unternehmen bzw. Einzelpersonen im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Allerdings sind neben den Anzeizeffekten – in schwer bestimmbarer Umfang – auch Mitnahmeeffekte in Rechnung zu stellen.

Daher begrüßt die Ex-ante-Evaluation ausdrücklich das im OP-Entwurf beschriebene Ziel, dass "bisher in der individuellen und betrieblichen Qualifizierung unterrepräsentierte Gruppen (...) stärker an Qualifizierung partizipieren und ggf. hierfür erforderliche spezielle Unterstützungsmöglichkeiten erhalten" sollen. Benannt sind im OP-Entwurf insbesondere das Unternehmenssegment der Kleinbetriebe sowie die Personengruppen Geringqualifizierte, Ältere, Personen mit Migrationshintergrund und atypisch Beschäftigte. Wenn eine stringente Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf diese Arbeitsmarktsegmente gelingt, kann die IP nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation einen effektiven Beitrag auch zum übergeordneten Ziel "Erhöhung der Erwerbsbeteiligung" leisten. Damit dies gelingt, sollten entsprechende Vorkehrungen zur Steuerung der Förderaktivitäten getroffen werden.

Mit der Fördermaßnahme "Grundbildung für Erwachsene" sollen im Wesentlichen Kurse finanziert werden, die Menschen mit erheblichen Bildungsdefiziten, insbesondere funktionalen Analphabeten, elementare Kompetenzen zu vermitteln. Diese Zielgruppe ist erfahrungsgemäß für entsprechende Maßnahmen schwer zu gewinnen. Soweit dies gelingt, werden mit einer erfolgreichen Teilnahme an den Bildungsmaßnahmen auch die Chancen der Betroffenen im Hinblick auf eine möglichst kontinuierliche Erwerbsbeteiligung verbessern. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wirkt sich das positiv auf das Ziel einer hohen Erwerbsquote aus. Die Kausalität zwischen den Fördermaßnahmen, dem unmittelbaren Effekt individueller Kompetenzsteigerung und dem übergeordneten Ziel "hohe Erwerbsbeteiligung" ist also gegeben.

Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der erwartete Output der Maßnahmen wird charakterisiert

- a) durch die Anzahl der Teilnehmenden an Maßnahmen der Weiterbildung insgesamt und
- b) als Davon-Größe die Anzahl der Teilnehmenden ohne Berufsabschluss bzw. über 54-Jahre.

Mit den vorgeschlagenen Output-Indikatoren wird der Umfang der Förderaktivitäten repräsentativ erfasst und kann deren Reichweite abgeschätzt werden. Zu begrüßen ist der spezifische Zuschnitt des zweiten Outputindicators auf bislang im Weiterbildungsgeschehen unterrepräsentierte Personengruppen. Damit kann die vorgesehene Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf diesen Personenkreis bei der Umsetzung, Begleitung und Bewertung des Programms angemessen berücksichtigt werden.

Als Ergebnisindikator sieht der OP-Entwurf den Indikator "Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt haben" vor. Grundsätzlich ist ein klarer Bezug des Indicators zum spezifischen Ziel gegeben. Allerdings dürfte das Erfolgskriterium "nach der Teilnahme eine Qualifizierung erlangt" zu haben, auf nahezu alle Teilnehmenden zutreffen. Damit würde der Aussagewert des Ergebnisindicators kaum über den des Output-Indicators "Teilnehmende" hinausreichen.

Einfluss externer Faktoren

Die Beteiligung von Erwerbstätigen und Unternehmen an Qualifizierungsmaßnahmen im Sinne des lebenslangen Lernens wird zum einen von der Attraktivität der Förderangebote bestimmt. Die Ausgestaltung der Angebote des ESF-OP ist dabei jedoch nur ein Bestimmungsfaktor. Auch der Bund engagiert sich im Segment der beruflichen Weiterbildung mit eigenen Förderangeboten. Diese sind sowohl an Einzelpersonen als auch – umgesetzt durch die BA – an Unternehmen adressiert. Erfolge des Bundes bei der Umsetzung "seiner" Programme werden voraussichtlich auch die Inanspruchnahme der thematisch gleichgerichteten Förderangebote des Brandenburger ESF-OP beeinflussen.

Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor ist die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und damit verbunden die Bereitschaft und Fähigkeit von Unternehmen und Erwerbsbevölkerung, für Maßnahmen der Weiterbildung eigene finanzielle Ressourcen einzusetzen. Hier ist aus bisherigen Erfahrungen in prozyklisches Verhalten zu erwarten. Mit anderen Worten: In konjunkturell schwachen Zeiten dürfte der Umfang betrieblich bzw. privat (mit-)finanzierter Weiterbildungsmaßnahmen tendenziell zurückgehen.

Schließlich sollte eine hohe Beteiligung von Unternehmen und Erwerbspersonen an Maßnahmen des lebenslangen Lernens auf längere Sicht nicht primär von den staatlichen Förderangeboten abhängen. Ziel der Förderung soll es hier (auch) sein, Impulse für ein dauerhaft stärkeres Eigenengagement der Akteure zu setzen. Wenn dies gelingt, könnte die staatliche Förderung in diesem Handlungsfeld reduziert oder im Hinblick auf ihre Zielausrichtung weiter fokussiert werden.

3.3.8 **Prioritätsachse C/ IP C4: Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung ...**

Strategische Ausrichtung

Das SZ 5 beinhaltet lt. OP-Entwurf zwei Aspekte – die Erhöhung der Ausbildungsqualität und des Ausbildungserfolgs. Die Fokussierung auf diese beiden Aspekte steht im Einklang mit den Ergebnissen der sozioökonomischen Analyse zur Ausbildungssituation und korrespondiert mit entsprechenden Bedarfen in Brandenburg.

Nachdem das spezifische Ziel neu formuliert wurde (vormals: "Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung..."), sollte nunmehr auch der Erläuterungstext im OP der neuen Ausrichtung auf Ausbildungsqualität und –erfolg stärker Rechnung tragen.

Das SZ 6 – Gewinnung und Bindung von Fachkräften für Brandenburger KMU – könnte grundsätzlich mit sehr unterschiedlichen Maßnahmen unterstützt werden. Dazu gehören bspw. auch die Anwerbung von Fachkräften aus anderen Regionen oder Qualifizierung/Entwicklung von Hilfs- zu Fachkräften. Derartige Ansätze sind im OP-Entwurf nicht vorgesehen.

Nach dem Verständnis der Ex-ante-Evaluation sind die lt. OP-Entwurf geplanten Maßnahmen im Kern darauf gerichtet, das "Matching" zwischen der Nachfrage Brandenburger Betriebe nach qualifiziertem Berufsnachwuchs und dem Angebot an Ausbildungsabgängern (aus Berufsschulen und Hochschulen in Brandenburg) zu unterstützen.

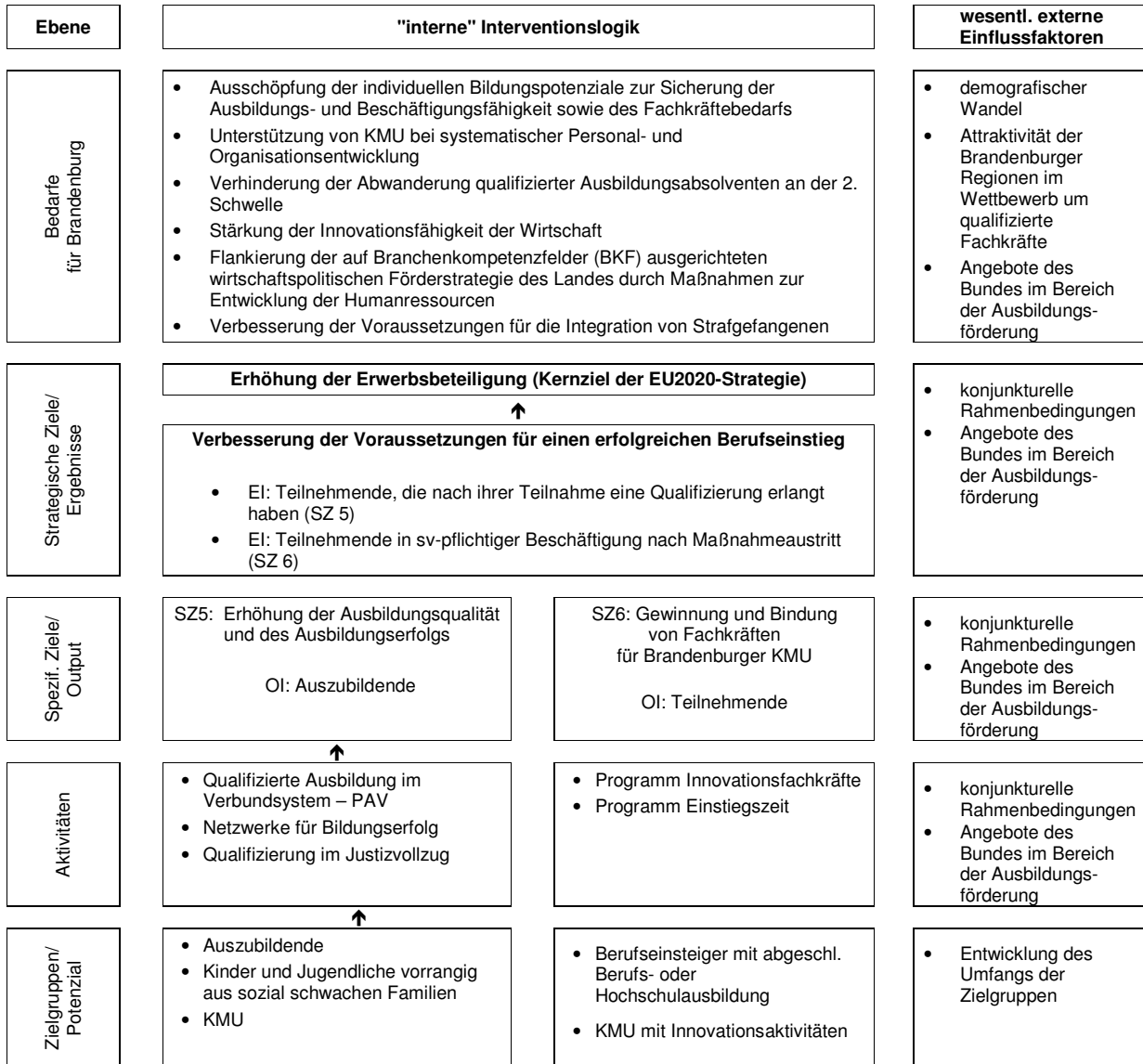
Die beiden spezifischen Ziele schaffen Grundlagen für einen erfolgreichen Berufseinstieg an der "2. Schwelle". Sie sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation daher klar geeignet, das EU 2020-Kernziel einer hohen Erwerbsbeteiligung in Brandenburg effektiv zu unterstützen.

Eignung der Maßnahmen

Zur Umsetzung des SZ 5 sind unterschiedliche Maßnahmen vorgesehen, die in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung überwiegend bereits in der Programmperiode 2007-2013 zum Einsatz kamen und sich – insbesondere im Hinblick auf das Ziel einer hohen Ausbildungsqualität – bewährt haben. Dies gilt bspw. für die Förderung der Verbundausbildung, der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung im Handwerk und der überbetrieblichen Ausbildung in der Landwirtschaft. Darüber hinaus sind flankierende Maßnahmen der regionalen Koordinierung und Beratung, der individuellen Förderung leistungsschwächerer Azubi und zur Qualifizierung des betrieblichen Ausbildungspersonals vorgesehen. Alles in allem ist von der Umsetzung dieses Angebotsspektrums ein positiver Einfluss auf die Ausbildungsqualität zu erwarten.

Der neue Ansatz "Netzwerke für Bildungserfolg" erscheint ebenfalls geeignet, die Chancen insbesondere benachteiligter Jugendlicher im Hinblick auf eine erfolgreiche Ausbildungsteilnahme zu verbessern.

Abb. 7: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse C/ IP C4: Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung ...



Die Maßnahme "Qualifizierung im Justizvollzug" beinhaltet berufliche und berufsvorbereitende Qualifizierungsangebote – vorrangig für jüngere Menschen – im Strafvollzug. Derartige Förderangebote werden bereits langjährig aus dem ESF finanziert. Nach Einschätzung der Halbzeitbewertung zum Brandenburger ESF-OP 2007-2013 ermöglicht diese ESF-Maßnahme Qualifizierungsangebote, die ohne ESF-Finanzierung offenbar nicht oder nur auf deutlich niedrigerem Niveau möglich wären. In diesem Sinne trägt auch diese Maßnahme zum spezifischen Ziel "Erhöhung der Ausbildungsqualität" bei.

Mit den Maßnahmen "Innovationsfachkräfte" und "Einstiegszeit" hat das Land Brandenburg Förderansätze entwickelt, die KMU bei der frühzeitigen Bindung von Studierenden/Absolventen unterstützen und damit regionalpolitisch wünschenswerte Effekte verbinden: die Ausschöpfung regionaler Bildungsressourcen, die Förderung eines möglichst zügigen und ausbildungsadäquaten Berufseinstiegs sowie die Förderung von Innovationsaktivitäten und -potenzialen in KMU. Um das Ziel eines guten Matching zwischen qualifizierten Ausbildungs-/ Studienabgängern und dem Fachkräftenachwuchsbedarf regionaler Unternehmen zu erreichen, sind diese Maßnahmen nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation gut geeignet.

Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der Output der Maßnahmen soll gemäß OP-Entwurf im SZ 5 durch die Zahl der Auszubildenden charakterisiert werden. Auszubildende nach formaler Definition sind geförderte Teilnehmer im Programm "Qualifizierte Ausbildung im Verbundsystem", Teilnehmer an Coaching-Maßnahmen im Rahmen der "Netzwerke für Bildungserfolg" sowie Teilnehmer an Ausbildungsmaßnahmen im Justizvollzug.

Bei den im SZ 6 vorgesehenen, Maßnahmen (Innovationsfachkräfte, Einstiegszeit) ist die Förderung nicht an Menschen mit dem Erwerbsstatus "Auszubildende" adressiert. Daher ist die Erfassung der Gesamtzahl der Teilnehmenden durch einen zweiten Output-Indikator gerechtfertigt.

Die vorgeschlagenen Output-Indikatoren sind geeignet, den Umfang der Förderaktivitäten repräsentativ zu erfassen, und können zur Abschätzung der Reichweite der Fördermaßnahmen herangezogen werden.

Die Ergebnisse der Förderung sollen lt. OP-Entwurf für das SZ 5 durch den Indikator "Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erlangt haben" und für das SZ 6 durch den Indikator "Teilnehmende in sv-pflichtiger Beschäftigung nach Maßnahmeaustritt" abgebildet werden.

Der Indikator für das SZ 6 ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung gut geeignet, angestrebte Ergebnisse der Fördermaßnahmen zu erfassen.

Der Indikator für das SZ 5 ist im Hinblick darauf, dass der Aspekt der Ausbildungsqualität im Fokus stehen sollte, nur bedingt geeignet:

Hintergrund für diese Einschätzung ist, dass in wichtigen Förderbereichen des SZ 5 (Verbundausbildung, überbetriebliche Ausbildung im Handwerk und in der Landwirtschaft) durch den ESF einzelne Ausbildungsabschnitte unterstützt werden, aber nicht die gesamte Ausbildung bis zum Abschluss.

Das Erfolgskriterium "nach der Teilnahme eine Qualifizierung erlangt" zu haben, dürfte bei Ende der ESF-Maßnahme formal auf die meisten Teilnehmenden zutreffen. Er sagt jedoch nichts darüber aus, wie groß der Anteil der Teilnehmer ist, die ihre Ausbildung tatsächlich erfolgreich abschließen. Damit würde der Aussagewert des Ergebnisindikators kaum über den des Output-Indikators "Auszubildende" hinausreichen.

Ein aussagefähiger Indikator wäre der erfolgreiche Abschluss der Ausbildung. Dieser kann jedoch nicht unmittelbar nach Teilnahme an der ESF-Maßnahme erfasst werden. Das Ende der ESF-Maßnahme fällt i.d.R. nicht mit dem Ende der Ausbildung zusammen. Unmittelbar nach Teilnahme an der ESF-Maßnahme werden daher kaum Informationen über den anzustrebenden erfolgreichen Ausbildungsabschluss erhoben werden können. Wann dies möglich und damit eine Erhebung zweckmäßig ist, wäre für einzelne Maßnahmen individuell festzustellen. Grundsätzlich wäre es daher nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung Aufgabe der programmbegleitenden Evaluation, den Erfolgreichen Ausbildungsabschluss geförderter Teilnehmer zu beurteilen.

Einfluss externer Faktoren

Die Erreichung der Output- und Ergebnisziele für die IP hängen nicht allein von der Konzeption und Umsetzung der ESF-Fördermaßnahmen ab. Gleiches gilt auch für die künftige Entwicklung des Förderbedarfs. Folgende Faktoren sind hier ebenfalls in Rechnung zu stellen:

Die demografische Entwicklung – Größe der Zielgruppe – beeinflusst sowohl die Entwicklung des Umfangs des Förderbedarfs als auch den mit den Output-Indikatoren gemessenen Umfang geförderter Auszubildender bzw. Maßnahmenteilnehmer.

Darüber hinaus wird die Entwicklung der Ausbildungsnachfrage auch vom Trend der Studierneigung Brandenburger Schulabsolventen determiniert.

Inwieweit Bedarf für die Angebote des ESF-OP besteht bzw. entsprechende Angebote genutzt werden, hängt darauf hinaus auch von der künftigen Entwicklung der Angebote des Bundes/ der BA im Bereich der Ausbildungsförderung ab.

Schließlich werden der Fachkräftebedarf und damit das Einstellungsverhalten Brandenburger Betriebe im Zeitverlauf auch von – heute noch nicht absehbaren – konjunkturellen Trends beeinflusst.

3.3.9 Prioritätsachse D: Soziale Innovation

Strategische Ausrichtung

Das OP Brandenburg sieht für die Förderung sozialer Innovationen eine eigenständige Prioritätsachse vor, die zwei Investitionsprioritäten umfasst:

- Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel und
- Aktive Eingliederung.

Für die Beurteilung der strategischen Ausrichtung der Prioritätsachse "Soziale Innovation" sind drei Begründungszusammenhänge relevant:

- (1) Aus der sozioökonomischen Analyse lassen sich Bedarfe zur Entwicklung und Umsetzung innovativer Lösungsansätze vor dem Hintergrund zukünftiger Herausforderungen für Brandenburg (demografischer Wandel, absehbare Fachkräftedefizite, verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit) ableiten.
- (2) Die Auswahl der Investitionsprioritäten für die Prioritätsachse zielt darauf, breite und für Brandenburg relevante Handlungsfelder abzudecken.
- (3) Die Zusammenfassung innovationsorientierter Maßnahmen in einer Prioritätsachse zielt auf eine Steigerung der Effizienz des Förderverfahrens zur Erprobung/ Verbreitung innovativer Lösungsansätze gegenüber der Programmperiode 2007-2013.

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sind diese Begründungen für die Ausrichtung der Prioritätsachse "Soziale Innovation" zutreffend und nachvollziehbar.

Eignung der Maßnahmen

Die im OP beispielhaft genannten Maßnahmen für den Adressatenkreis KMU (z.B. Erhöhung der Attraktivität von Arbeitsplätzen und Qualität der Arbeit, innovative Ansätze im Bereich der beruflichen Erstausbildung, Modellförderung zur Sicherung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, ressourcensparender/ ökologisch intelligenter Umbau von Produktions- und Arbeitsprozessen, Unterstützungsmaßnahmen für neu gegründete Unternehmen und neue Formen des Arbeitens) sowie zielgruppenspezifische Maßnahmen zur Integration von Benachteiligten (neue Formen der Beschäftigung – z.B. in Sozialbetrieben, innovative Ansätze zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen und Schaffung attraktiver Arbeits- und Lebensbedingungen in peripheren Gebieten) lassen grundsätzlich den angestrebten innovativen Charakter der Maßnahmen erkennen.

Darüber hinaus enthält das OP Regelungen, die auf eine gute Eignung der vorgesehenen Maßnahmen im Hinblick auf das "Mainstreaming" schließen lassen. Dazu gehören insbesondere die systematische Bewertung der umgesetzten Modellprojekte und der Transfer erfolgreich erprobter Lösungsansätze als integrale Bestandteile der Förderung sowie die lt. OP vorgesehene umfassende Einbeziehung potenzieller Nachnutzer von Ergebnissen in die Modellförderung.

Damit sind nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung im OP gute Grundlagen für eine erfolgreiche Umsetzung innovativer Vorhaben in Brandenburg gegeben.

Passfähigkeit der Output/ Ergebnisse

Der Output der Maßnahmen soll lt. OP-Entwurf durch die zwei Indikatoren erfasst werden.

- Teilnehmende Akteure (SZ 1+2)
- davon Zahl der unterstützten KKV sowie KMU einschl. kooperativer Unternehmen und Unternehmen der Sozialwirtschaft (SZ 1).

Diese Indikatoren sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation geeignet, Umfang und Reichweite der geförderten Maßnahmen zu beurteilen.

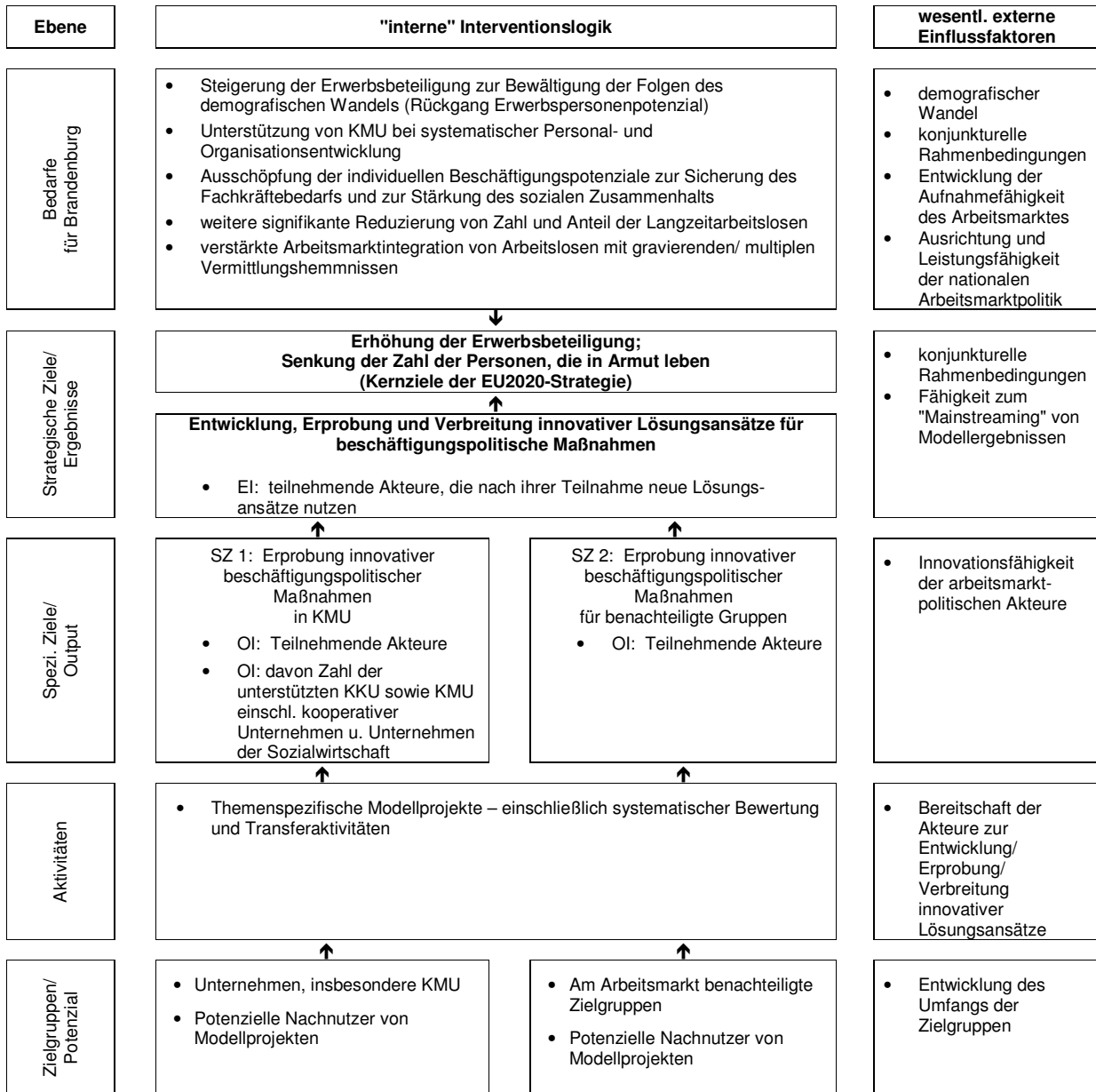
Die Ergebnisse der Maßnahmen sollen durch den Indikator "teilnehmende Akteure, die nach ihrer Teilnahme neue Lösungsansätze nutzen" abgebildet werden. Der Ergebnisindikator bezieht sich klar auf den Output-Indikator. Er entspricht darüber hinaus der Interventionslogik für die Prioritätsachse,

Einfluss externer Faktoren

Inwieweit strategische Ziele – insbesondere die Steigerung der Erwerbsbeteiligung und die Verringerung von Armutsrisiken durch Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit – erreicht werden, hängt vor allem von gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (demografische und konjunkturelle Entwicklung, Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes in Brandenburg) sowie von Ausrichtung und Leistungsfähigkeit der nationalen Arbeitsmarktpolitik ab. Die Maßnahmen des ESF-OP sind hier insgesamt von begrenztem Einfluss.

Inwieweit die Maßnahme einen "Entwicklungsschub" bzgl. der Generierung, Erprobung und Verbreitung sozialer Innovationen in Brandenburg erreicht, hängt neben zu fördernden Vorhaben selbst auch von der Bereitschaft und Fähigkeit der Akteure im Land ab, die Ergebnisse geförderter Modellprojekte aufzunehmen, ggf. zu adaptieren und in breiterer Weise in die Praxis einzuführen. Durch effektive Transfermaßnahmen kann diese Fähigkeit der Akteure gezielt gestärkt werden.

Abb. 8: Schema Interventionslogik für die Prioritätsachse D: Soziale Innovation



3.3.10 Fazit: Eignung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Auf der Grundlage der bisher im OP-Entwurf vorliegenden Informationen lässt sich grundsätzlich einschätzen, dass die gebotene Kausalität zwischen aufgezeigten Handlungsbedarfen, angestrebten Veränderungen und hierzu geplanten Förderansätzen gegeben ist. Die in den OP-Entwurf aufgenommenen Output- und Ergebnisindikatoren weisen ebenfalls einen kausalen Bezug zu den Entwicklungszielen und Förderansätzen auf.

Mit Blick auf die Erläuterung der Förderansätze in Kap. 2 des OP-Entwurfs, vorliegende Erfahrungen aus der Umsetzung des ESF-OP 2007-2013 und darüber hinaus reichende Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Förderpolitik im Beschäftigungs- und Bildungsbereich ist davon auszugehen, dass die zu fördernden Vorhaben zu den beschriebenen Zielen beitragen werden. Die ausgewählten Indikatoren sind geeignet, entsprechende Umsetzungsfortschritte des Programms abzubilden.

Die für das OP ausgewählten und zu quantifizierenden Ergebnisindikatoren beziehen sich i.d.R. auf unmittelbare Ergebnisse der vorgesehenen Fördermaßnahmen. Dies entspricht den Orientierungen der Leitlinien der DG EMPL für Monitoring und Evaluierung im ESF. Da nur solche eng auf die Förderaktivitäten bezogenen Indikatoren für eine an Ergebniszielen orientierte Steuerung des OP praktikabel sind, ist dieses Vorgehen aus Sicht der Ex-ante-Evaluation plausibel.

Gleichwohl besteht der Anspruch, die Effekte des Programms auch in realen sozioökonomischen Größen wie Erwerbsbeteiligung/ Arbeitslosigkeit/ Bildungsniveau etc. bestimmter Personengruppen zu erfassen. Dabei ist klar, dass die Fördermaßnahmen nur einen mehr oder weniger gewichtigen Beitrag zu derartigen Zielen des Programms leisten können. Neben der Förderung haben weitere, externe Faktoren oft maßgeblichen Einfluss auf realwirtschaftliche Zielgrößen. Zu nennen sind insbesondere demografische Trends, konjunkturelle Rahmenbedingungen, Veränderungen des Rechtsrahmens im Handlungsfeld oder Unterstützungsmaßnahmen Dritter.

Da der Beitrag des Programms zu Wirkungszielen auf regionalwirtschaftlicher Ebene durch das OP allein nicht hinreichend beeinflusst werden kann, ist es nachvollziehbar, dass auf die verbindliche Festlegung derartiger Ziele im OP verzichtet wird. In der programmbegleitenden Evaluation sollten jedoch Fragen nach der Wirksamkeit des Programms

- im Sinne von längerfristigen (nachhaltigen) Effekten
- im Sinne von Effekten, die über die Eben der unmittelbar Begünstigten hinaus reichen

einen wichtigen Stellenwert haben. Bei derart ausgerichteten wirkungsorientierten Evaluierungen ist in einer frühen Phase bereits die Diskussion über relevante Entwicklungsziele, Erfolgsmaßstäbe und -kriterien sowie hierauf bezogene Indikatoren zu führen.

3.3.11 Besondere Maßnahmen für spezielle Gebiete oder Zielgruppen

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung ist zu bewerten, ob spezifische Fördermaßnahmen "für besondere Bedürfnisse der ärmsten geografischen Gebiete oder der am stärksten von Diskriminierung oder Ausgrenzung bedrohten Zielgruppen mit besonderem Augenmerk auf marginalisierten Gemeinschaften" erforderlich und ggf. zielführend sind.

Der Rechtsrahmen für den Einsatz der EU-Strukturfonds eröffnet die Möglichkeit, spezielle Fördermaßnahmen für spezifische Bedarfe besonders armutsgefährdeter geografischer Gebiete oder Zielgruppen sowie von geografischen Gebieten mit ernsthaften und permanenten natürlichen oder demografischen Nachteilen zu adressieren.

In der sozioökonomischen Analyse wurden keine derartigen Handlungsbedarfe herausgearbeitet. Auch aus Sicht der Ex-ante-Evaluation sind derartige herausgehobene Förderbedarfe für einzelne Gebiete bzw. Zielgruppen in Brandenburg nicht erkennbar. In der Folge werden solche spezifischen Ausrichtungen im OP-Entwurf nicht berücksichtigt.

3.3.12 Einsatz von Finanzinstrumenten

Im Zuge der Ex-ante-Evaluierung soll beurteilt werden, ob die im OP vorgesehenen Unterstützungsarten geeignet sind, die spezifischen Ziele des Programms zu erreichen.

Das OP sieht als Unterstützungsart ausschließlich die Vergabe von nicht rückzahlbaren Zuschüssen vor. Ein Einsatz anderer Unterstützungsarten wie rückzahlbare Unterstützung, Preisgelder oder Finanzinstrumente wie Bürgschaften etc. ist nicht geplant.

Mit Blick auf die anvisierten Förderziele, die zur Umsetzung des ESF-OP vorgesehenen Adressaten und Förderinstrumente sowie die anderweitig bestehenden Förderangebote (EFRE, Bund) erscheint die Konzentration ESF-OP des Landes auf die Unterstützungsart "Zuschuss" plausibel. Insbesondere für Sachinvestitionen im Zusammenhang mit Unternehmensgründungen – für welche Finanzinstrumente wie Darlehen oder Risikokapital-Beteiligungen in Frage kommen – sind in Brandenburg Förderangebote außerhalb des ESF verfügbar.

3.3.13 Großprojekte

Die Ex-ante-Evaluation soll darüber hinaus analysieren, inwieweit Großprojekte gemäß Artikel 110 ESIF-VO, sofern solche geplant sind, zu den Programmzielen beitragen.

Nach derzeitigem Stand der Programmierung ist die Umsetzung von Großprojekten nicht vorgesehen. Die Ex-ante-Evaluation sieht für derartige Projekte ebenfalls keinen Bedarf.

3.3.14 Optionen für einen alternativen Maßnahmenmix

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung ist zu prüfen, ob die beabsichtigten Ergebnisse und somit die programmspezifischen Ziele mit einem alternativen „Maßnahmenmix“ eher erreicht werden können.

Im OP ist den einzelnen programmspezifischen Zielen jeweils eine Beschreibung von Arten und Beispielen für Unterstützungsmaßnahmen zugeordnet. Die dort aufgeführten Maßnahmen knüpfen oftmals an Fördermaßnahmen an, die bereits in der Programmperiode 2007-2013 umgesetzt worden sind.

Im Zuge der Begleitung und Bewertung des ESF-OP 2007-2013 und der Entwicklung des OP 2014-2020 fand eine intensive Diskussion über die Eignung von Fördermaßnahmen zur Erreichung der spezifischen Ziele statt. In diese Diskussion waren neben den zuständigen Ressorts der Landesregierung u.a. die Wirtschafts- und Sozialpartner und auch die Ex-ante-Evaluatoren eingebunden. In diesem Rahmen erfolgte eine schrittweise Auswahl der am besten geeigneten Maßnahmen für das OP.

In diesem Prozess wurden auch Alternativen geprüft. Kriterien und Ergebnisse dieses Auswahlprozesses für das OP sind aus Sicht der Ex-ante-Evaluation als zielführend einzuschätzen.

3.4 Bereichsübergreifende Grundsätze

Aufgaben der Ex-ante-Evaluation ist es, die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen und zur Verhinderung von Diskriminierung sowie zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zu bewerten.

3.4.1 Gleichstellung von Männern und Frauen

Förderung der Gleichstellung wurde bereits in der Phase der Vorbereitung des Programms umfassend berücksichtigt. Belege hierfür sind insbesondere

- die Einbeziehung von Gleichstellungsaspekten in SÖA/ SWOT
- die Thematisierung des Gleichstellungsaspekts in den landesweiten Workshops zu potenziellen ESF-Schwerpunkten
- die Einbeziehung von Gleichstellungsstellen/-organisationen in den partnerschaftlichen Konsultationsprozess zur Programmierung

Beitrag des Programms zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen

Für das OP sind konkrete Maßnahmen vorgesehen, um die Gleichstellung von Frauen und Männern gezielt zu unterstützen (vgl. Abschnitt 11.3). Die vorgenommene Schwerpunktsetzung (z.B. in den Bereichen Berufs-/ Studienorientierung, Förderung des beruflichen Aufstiegs von Frauen, Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie) lässt nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluatoren nachhaltige Wirkungen im Sinne des Gleichstellungsziels erwarten.

Auf Ebene einzelner Fördermaßnahmen sind gleichstellungspolitische Ziele weiter zu konkretisieren.

Der Programmentwurf enthält konkrete Vorgaben für die Berücksichtigung des Gleichstellungsgrundsatzes bei der Umsetzung, beim Monitoring und bei der Evaluierung des OP (siehe Abschnitt 11.3). Diese Vorgaben umfassen die Berücksichtigung des Grundsatzes

- bei der Planung einzelner Förderprogramme
- im Antrags-/ Bewilligungsverfahren
- beim Monitoring
- bei der Evaluierung.

Diese Vorgaben sind aus Sicht der Ex-ante-Evaluation geeignet, um bei der Umsetzung des OP den Anforderungen eines effektiven Gender-Mainstreaming-Prozesses Rechnung zu tragen.

3.4.2 Chancengleichheit, Nicht-Diskriminierung

Das OP sieht zur Förderung von Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung – einschließlich der Gewährleistung der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung – die Umsetzung einer "Doppelstrategie" vor. Diese beinhaltet einerseits die durchgängige Berücksichtigung des Grundsatzes in allen Phasen des Programmierungsprozesses und der Programmdurchführung und andererseits die Durchführung spezifischer Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung im Rahmen der Investitionsprioritäten.

Zur Gewährleistung einer chancengerechten und diskriminierungsfreien Teilhabe sollen insbesondere Personengruppen mit "erhöhten Risiken und Problemen" in angemessenem Umfang an den ESF-Förderangeboten partizipieren. Das OP nennt in diesem Zusammenhang konkret Langzeitarbeitslose, Ältere, Menschen mit Behinderung, Geringqualifizierte sowie Migranten. Als besondere Problemgruppen werden Menschen mit verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit herausgestellt.

Für Menschen mit Behinderungen sollen lt. OP die Förderprogramme dadurch zugänglich sein, dass Maßnahmenträger barrierefreie Information und Kommunikation ermöglichen und ggf. zusätzliche Aufwände, die Menschen mit Behinderungen den Zugang zu ESF-Maßnahmen ermöglichen, gefördert werden.

Für Migranten sollen zusätzliche Maßnahmen der sozialen Eingliederung sowie gezielte Qualifizierungsmaßnahmen – z.B. zur Verbesserung der Sprachkompetenz – gefördert werden.

Darüber hinaus verweist das OP beispielhaft auf geplante Ansätze zur Förderung inklusiver Schulbildung (PA C, SZ 1) und zur Überwindung von funktionalem Analphabetismus (PA C, SZ 4).

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation werden durch die Vorkehrungen des OP die wichtigsten Risikogruppen bzgl. des Querschnittziels Chancengleichheit/ Nicht-Diskriminierung in Brandenburg erfasst. Das OP enthält konkrete Regelungen, die eine durchgängige Berücksichtigung der Grundsätze Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung in den Phasen der Planung von Förderprogrammen, im Projektantrags-/ Bewilligungsverfahren sowie im Rahmen von Monitoring und Evaluierung beinhalten. So gibt das OP vor, dass Förderanträge ohne die geforderten Angaben zu Geschlechtergleichstellung, Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung nicht berücksichtigt werden können.

Angesichts dieser strikten Vorgaben im OP erscheint nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation eine angemessene Berücksichtigung der Querschnittziele Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung im OP gewährleistet.

3.4.3 Nachhaltige Entwicklung

Der Grundsatz der "nachhaltigen Entwicklung" ist im OP-Entwurf – entsprechend der Orientierung in Art. 8 der ESIF-VO – auf die ökologische Dimension von Nachhaltigkeit fokussiert. Danach ist sicherzustellen, dass bei der Vorbereitung und Umsetzung des Programms die Anforderungen an Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und -management erfüllt werden.

Auch in Bezug auf den Nachhaltigkeits-Grundsatz enthält das OP konkrete Regelungen, wie dieses Querschnittziel in den Phasen der Planung von Förderprogrammen, im Projektantrags-/ Bewilligungsverfahren sowie im Rahmen von Monitoring und Evaluierung berücksichtigt werden soll.

Praktisch ist hier ein differenziertes Vorgehen vorgesehen: Bei der Konzeption von Förderprogrammen sollen, ausgehend von festgestellten Bedarfen bzw. Potenzialen und der jeweiligen Relevanz des Programms zur Förderung ökologischer Nachhaltigkeit, geeignete Ziele, Indikatoren, Zielgrößen, Maßnahmen und Auswahlkriterien festgelegt werden. Ein entsprechendes Verfahren ist Bestandteil des verbindlichen Leitfadens der ESF-VB zur Erstellung von Förderprogrammen. Die Informationen werden potenziellen Antragstellern zur Verfügung gestellt.

Programmmonitoring und Evaluation werden so konzipiert, dass der Beitrag des Programms zum Ziel einer nachhaltig-umweltgerechten Entwicklung erfasst werden kann.

Diese Vorgaben im OP sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation geeignet, um eine angemessene Berücksichtigung des Querschnittziels "Nachhaltigkeit" im OP zu gewährleisten. Hierzu enthält das OP einige konkrete Verweise. So soll bspw. bei Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der PA B und C besonderes Augenmerk auf die Anpassung von Kompetenzen und Qualifikationen im Hinblick auf einen Beitrag zu den umweltrelevanten Thematischen Zielen 4, 5 und 6 gelegt werden (Reduzierung CO₂-Emissionen, Anpassung an Klimawandel, Umweltschutz und Ressourceneffizienz).

4 Indikatoren, Monitoring und Evaluierung

Entsprechend dem Leitfaden der Europäischen Kommission zur Ex-ante-Bewertung soll die Bewertung der im OP-Entwurf vorgeschlagenen Indikatoren sowie der Vorkehrungen für Monitoring und Evaluierung auf folgende Schwerpunkte konzentriert werden:

- Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren
- Quantifizierung der Basis- und Zielwerte
- Eignung der Etappenziele
- Administrative Leistungsfähigkeit, Datenerhebungsverfahren und Evaluierung

4.1 Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren

Die Relevanz der einzelnen für das OP ausgewählten Indikatoren ist sinnvoll nur im Kontext der Interventionslogik der jeweiligen Fördermaßnahmen, denen sie zugeordnet sind, zu beurteilen. Daher enthalten die Kap. 3.3.2 bis 3.3.9 des Ex-ante-Bewertungsberichts entsprechende Einschätzungen und Empfehlungen zu den einzelnen Indikatoren.

An dieser Stelle erfolgen, ergänzend zu diesen Detailbewertungen, zusammenfassende Einschätzungen zum Indikatorensystem.

4.1.1 Relevanz

Nach den Orientierungen im Leitfaden zur Ex-ante-Evaluierung sind Indikatoren relevant, sofern sie die Vorhaben und Ziele der Prioritätsachsen widerspiegeln.

Ergebnisindikatoren liefern danach Informationen zum Fortschritt in Bezug auf den Wandel, den das Programm für (...) die Region bringen soll. Jede Prioritätsachse sollte mindestens einen Ergebnisindikator umfassen. Um als relevant eingestuft zu werden, müssen diese Indikatoren *auf die politischen Gegebenheiten* eingehen, d.h. ihr Wert sollte möglichst direkt von den im Rahmen der Prioritätsachse finanzierten Maßnahmen beeinflusst werden. (...) Die Ergebnisindikatoren sollten sich auf den *wichtigsten beabsichtigten Wandel* beziehen.

Mit Outputindikatoren wird gemessen, was direkt durch die Durchführung der unterstützten Vorhaben produziert/ geliefert wurde. Die Evaluierer sollten bewerten, ob die Outputindikatoren für die zu unterstützenden Maßnahmen relevant sind und ob der angestrebte Output zum Wandel in den Ergebnisindikatoren beitragen dürfte.

Alle gemeinsamen ESF-Output- und -Ergebnisindikatoren werden in sämtlichen Investitionsprioritäten überwacht. Daher sollten die Evaluierer nur die Relevanz der vorgeschlagenen programmspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren bewerten.

Bei der Auswahl der Output- und Ergebnisindikatoren für das OP ist das Prinzip erkennbar, zunächst die "Gemeinsamen Indikatoren" gemäß ESF-VO zu nutzen. Soweit diese nicht passfähig sind, werden programmspezifische Indikatoren in das OP aufgenommen.

Im Sinne eines schlanken Monitoringsystems mit EU-weit vergleichbaren Daten ist dieses Vorgehen nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation plausibel.

Ergebnisindikatoren

Für jedes spezifische Ziel wird im OP-Entwurf i.d.R. ein Ergebnisindikator vorgeschlagen. Einzige Ausnahme ist hier das SZ 1 der PA C mit zwei Ergebnisindikatoren.

Die Mindestvorgabe, dass für jede Prioritätsachse mindestens ein Ergebnisindikator festgelegt werden soll, ist erfüllt: Für die PA B enthält der OP-Entwurf einen Ergebnisindikator, für die PA A und D sind es jeweils zwei, für die PA C sind es sieben Ergebnisindikatoren.

Damit besteht mit Blick auf die Mindestvorgabe insbesondere in der PA C theoretisch noch Potenzial zur Straffung des Sets der Ergebnisindikatoren. Andererseits trägt die größere Anzahl von Ergebnisindikatoren in der PA C dem im Vergleich zu den anderen Prioritätsachsen breiteren Förderspektrum (vier Investitionsprioritäten) und der umfänglichen Mittelausstattung (>50% des gesamten Programmbudgets) Rechnung. Daher erscheint hier auch eine größere Anzahl von Ergebnisindikatoren plausibel. Das im OP-Entwurf umgesetzte Prinzip "ein spezifisches Ziel – ein Ergebnisindikator" wird von Seiten der Ex-ante-Evaluation als angemessen beurteilt.

Die vorgeschlagenen Ergebnisindikatoren sind erkennbar nicht auf alle Fördergegenstände, die unter dem jeweiligen spezifischen Ziel unterstützt werden sollen, anwendbar. Der OP-Entwurf enthält (in Anlage IV) allerdings nur für drei der elf spezifischen Ziele Erläuterungen, auf welche der aufgeführten "typischen Förderaktivitäten" die Ergebnisindikatoren angewendet werden sollen und auf welche nicht. Auch enthält das OP keine Informationen über die vorgesehene Gewichtung der verschiedenen Fördermaßnahmen, mit denen ein spezifisches Ziel unterstützt werden soll. Für eine Einschätzung, inwieweit die vorgeschlagenen Indikatoren für die jeweiligen spezifischen Ziele repräsentativ sind, wären solche näheren Informationen nützlich.

Mit Blick auf bisherige Schwerpunktsetzungen bei der Umsetzung des OP 2007-2013 und den Diskussionsstand zur detaillierteren Mittelverteilung für das OP 2014-2020 kann die Ex-ante-Evaluation allerdings einschätzen, dass das System der vorgeschlagenen Ergebnisindikatoren die Resultate der OP-Umsetzung repräsentativ abbildet. Die in den OP-Entwurf aufgenommenen Ergebnisindikatoren beziehen sich auf Schwerpunkt-Programme, die für die Umsetzung des OP von besonderem Gewicht sind. Damit ist gleichzeitig die Anforderung erfüllt, dass die Indikatoren auf die Hauptziele des Programms auszurichten sind.

Die im OP-Entwurf aufgeführten Ergebnisindikatoren umfassen fünf "gemeinsame" Indikatoren gemäß ESF-VO und sieben programmspezifische Ergebnisindikatoren. Sowohl die programmspezifischen als auch die "gemeinsamen" Ergebnisindikatoren gemäß ESF-VO entsprechen der im Leitliniendokument formulierten Anforderung, dass sie "möglichst direkt von den im Rahmen der Prioritätsachse finanzierten Maßnahmen beeinflusst" werden.

Um einen Bezug zu angestrebten Veränderungen über den Rahmen der unmittelbar geförderten Projekte hinaus herzustellen, wären Indikatoren zu definieren, die die – im OP-Entwurf verbal beschriebenen – spezifischen Ziele des Programmes quantitativ abbilden. Dies ist im OP-Entwurf nicht der Fall und entspricht auch nicht dem konzeptionellen Ansatz der in der ESF-VO definierten "gemeinsamen" Ergebnisindikatoren.

Nach Auffassung der Ex-ante-Evaluation käme dafür die Kategorie der "Wirkungsindikatoren" in Frage. Derartige Indikatoren wären insbesondere im Zuge von Evaluierungen des Programms insgesamt bzw. einzelner Förderbereiche des OP heranzuziehen.

Outputindikatoren

Im OP-Entwurf sind Outputindikatoren auf Ebene jeder Investitionspriorität festgelegt. Insgesamt enthält der Programmwurf 18 Outputindikatoren. Überwiegend (14 von 18) wurden für das Programmmonitoring programmspezifische Outputindikatoren ausgewählt. Diese Auswahlentscheidung trägt dem Ziel Rechnung, die spezifischen Förderaktivitäten des Programms mit den Outputindikatoren möglichst adäquat abzubilden.

Outputindikatoren sollen erfassen, was direkt durch die Durchführung der unterstützten Vorhaben erreicht wird. Die Ex-ante-Evaluation soll bewerten, ob die Outputindikatoren für die zu unterstützenden Maßnahmen relevant sind und ob der angestrebte Output zum Wandel in den Ergebnisindikatoren beitragen dürfte (s.o.).

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung sind die Outputindikatoren für den OP-Entwurf so ausgewählt, dass sie in der Regel den Umfang der Förderaktivitäten abbilden – als Anzahl der Teilnehmer, der unterstützten Projekte, der geförderten KMU, der beteiligten Akteure etc. Sie sind damit klar der Ebene "Output" zuzurechnen. Die einzelnen Indikatoren sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation so ausgewählt, dass sie der Spezifik der wichtigsten vorgesehenen Fördermaßnahmen entsprechen. I.d.R. korrespondieren die ausgewählten Output-Indikatoren mit den wichtigsten Zielgruppen der jeweiligen Förderangebote.

Sofern "gemeinsame" Outputindikatoren gemäß ESF-VO für eine Erfassung der maßnahmenspezifischen Zielgruppen geeignet sind, wurden diese für das OP ausgewählt. War das nicht der Fall, wurden programmspezifische Outputindikatoren definiert. Durch die Zugrundelegung dieser Auswahlprinzipien ist die Relevanz der ausgewählten Outputindikatoren i.d.R. gegeben.

Der Bezug der Output- zu den Ergebnisindikatoren des OP-Entwurfs wird in Kap. 3.3.2 bis 3.3.9 des Ex-ante-Bewertungsberichts im Detail beurteilt. Dieser Bezug ist nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluierung für die Outputindikatoren durchgängig gegeben: Die Teilnahme an der Maßnahme (Output) ist i.d.R. Voraussetzung für Ergebnisse – oft im Sinne von Statusveränderungen (Erwerbstätigkeit, Selbständigkeit, höhere Qualifikation) bzw. Folgeaktivitäten (weiterführende Bildungsmaßnahmen, Umsetzung von Personalentwicklungsmaßnahmen oder neuer Lösungsansätze im Sinne "sozialer Innovationen"). Damit ist die gebotene Kausalität gewährleistet.

4.1.2 Klarheit

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung ist zu beurteilen, ob programmspezifische Indikatoren klar benannt und eindeutig und klar verständlich definiert sind. So sollten programmspezifische Ergebnisindikatoren eine akzeptierte normative Interpretation zulassen, d.h. die Interessenträger müssen darin übereinstimmen, dass ein Wertewandel in eine bestimmte Richtung unmissverständlich als gewünschtes oder nicht gewünschtes Ergebnis gilt.

Für die "Gemeinsame Indikatoren" des ESF, die in den OP-Entwurf übernommen wurden, enthält das einschlägige Leitliniendokument Definitionen. Geboten erscheint aus der Sicht der Ex-ante-Evaluation eine erläuternde Anpassung der Indikatorenbezeichnung für das jeweilige spezifische Ziel.

Soweit in den OP-Entwurf andere, programmspezifische Indikatoren aufgenommen wurden, sind konkrete Definitionen für diese Indikatoren i.d.R. noch vorzunehmen. Anlage IV des OP-Entwurfs ist zu entnehmen, dass dies noch vorgesehen ist.

4.2 Quantifizierte Basis- und Zielwerte

Eine Aufgabe der Ex-ante-Bewertung ist es zu beurteilen, ob die quantifizierten Zielwerte realistisch sind. Bei dieser Beurteilung sind die ausgewählten Maßnahmen und Unterstützungsarten sowie die Mittelverteilung auf die Prioritätsachsen und die als Richtwert dienende Verteilung auf Ebene der Interventionskategorien/ Investitionsprioritäten zu berücksichtigen.

Outputindikatoren

Die Quantifizierung der vorgeschlagenen Output-Indikatoren beruht i.d.R. auf Erfahrungswerten der Programmperiode 2007-2013 sowie auf der Kalkulation durchschnittlicher Kosten je Förderfall/ Teilnehmer. Durch dieses methodische Vorgehen ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung gesichert, dass auf der Grundlage der aktuell verfügbaren Informationen realistische Output-Ziele für das Programm festgelegt wurden.

Für die Ex-ante-Bewertung hat die ESF-VB zusätzlichen Informationen über den vorgesehenen Einsatz der Finanzmittel für einzelne Maßnahmen des OP bereitgestellt. Ein Abgleich dieser Ansätze mit den Output-Zielwerten des OP durch die Evaluatoren führt zu der Einschätzung, dass die quantifizierten Ziele in einem angemessenen Verhältnis zum geplanten Mitteleinsatz stehen.

Ergebnisindikatoren

Für Ergebnisindikatoren des OP ist – zusätzlich zur Quantifizierung von Zielwerten – auch die Angabe quantifizierter Basiswerte (Ausgangslage zu Beginn der Programmperiode) vorgesehen.

Daten zu den quantifizierten Ergebnisindikatoren des OP sollen durchgängig durch das programmbegleitende Monitoring gewonnen werden. Der Zuschnitt der Indikatoren – i.d.R. als maßnahmenbezogene "Erfolgsquoten" – lässt eine Verwendung von Daten aus amtlichen statistischen Quellen nicht zu.

Vor diesem Hintergrund muss sich auch die Quantifizierung von Basis- und Zielwerten für das OP auf nicht-amtliche Quellen – insbesondere Förderstatistiken des Programmzeitraums 2007-2013 – stützen. Dieses Verfahren kann jedoch nicht für alle zu quantifizierenden Ergebnisindikatoren des OP angewendet werden. In den Fällen, wo im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 neu definierte Maßnahmen oder Ergebnisindikatoren vorgesehen sind, können auch Förderstatistiken zu bisherigen Programmen keine verlässlichen Referenzwerte bzw. Schätzgrundlagen liefern. Hier können lediglich Orientierungswerte aufgrund von Expertenschätzungen verwendet werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage sind die im OP quantifizierten Ergebnis-Zielwerte nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung generell mit größeren Unsicherheiten behaftet als die Output-Ziele.

Für einen Teil der Ergebnisindikatoren sieht das OP jeweils eine moderate Steigerung der "Erfolgsquoten" vor (Zielwert 2023 > Basiswert). Dies gilt bspw. für die Ergebnisindikatoren

der SZ 1 und 2 der Prioritätsachse A, die SZ 4 und 5 der Prioritätsachse C und die SZ 1 und 2 der Prioritätsachse D. Vor dem Hintergrund der bereits in der Vergangenheit unternommenen Bemühungen um möglichst wirksame Fördermaßnahmen werden die weiteren angestrebten Steigerungen aus Sicht der Ex-ante-Bewertung als anspruchsvoll beurteilt.

Eine stärkere Steigerung ist u.a. für den Ergebnisindikator im SZ 1 der Prioritätsachse B vorgesehen ("Teilnehmende, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben oder eine schulische/ berufliche Bildung absolvieren") – von 20% (2013) auf 25% (2023). Hier sollte aus Sicht der Ex-ante-Bewertung die Quantifizierung des Zielwertes überdacht werden. Die Fördermaßnahmen unter dem SZ "Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration von benachteiligten Gruppen" sehen für die Programmperiode 2014-2020 eine noch stärkere Fokussierung auf "arbeitsmarktferne" Langzeit-Erwerbslose mit oft erheblichen Vermittlungshemmnissen vor. Dies entspricht dem arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf in Brandenburg. Vor dem Hintergrund der tendenziell zunehmenden individuellen Integrationsschwierigkeiten der Zielgruppe erscheint eine Steigerung der angestrebten Integrationsquote aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sehr optimistisch.

Für die spezifischen Ziele 1 und 6 der Prioritätsachse C sieht das Programm eine Fortschreibung des aktuell erreichten Erfolgsniveaus der Fördermaßnahmen vor. Dies erscheint aus Sicht der Ex-ante-Bewertung realistisch.

Für das spezifische Ziel 2 der Prioritätsachse C weist das OP einen leichten Rückgang der für 2023 angestrebten Erfolgsquote ("Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine schulische/ berufliche Bildung absolvieren") gegenüber dem Basiswert 2013 auf – von 32 auf 30%. Schwerpunkt der Förderung sind hier Maßnahmen zur Erreichung schulischer Abschlüsse und zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit ausgeprägten Problemlagen. Vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass auch hier mit einem zunehmend schwierigeren Klientel zu rechnen ist, erscheint aus Sicht der Ex-ante-Bewertung auch ein Zielwert, der unter dem Ausgangswert liegt, als plausibel.

4.3 Eignung der Etappenziele

Die Ex-ante-Evaluierung soll die Eignung der für den Leistungsrahmen ausgewählten Etappenziele bewerten. Dazu ist zunächst zu beurteilen ob die Etappenziele relevant sind, d.h. die wesentlichen Informationen über den im Rahmen einer Priorität erzielten Fortschritt erfassen. Ferner ist zu untersuchen, ob die Etappenziele bei Überprüfungen realistisch erreicht werden können.

Der Leistungsrahmen des OP (Kap. 12.2) enthält 10 Zielindikatoren. Für jede der Prioritätsachsen A bis D wurde je ein Finanzindikator in den Leistungsrahmen aufgenommen. Hinzu kommen je Prioritätsachse ein (in PA C: drei) Outputindikatoren. Damit genügt der Leistungsrahmen den formalen Vorgaben.

Im Hinblick auf die Relevanz der in den Leistungsrahmen aufgenommenen Zielindikatoren ist einzuschätzen, dass diese sich offensichtlich auf Maßnahmen beziehen, die innerhalb der jeweiligen Prioritätsachse ein hohes finanzielles Gewicht haben. Die Zielwerte sind somit geeignet, den Umsetzungsfortschritt in den für die jeweilige Prioritätsachse wesentlichen Förderbereichen abzubilden.

Für die Finanzindikatoren im Leistungsrahmen wurde das Etappenziel 2018 auf jeweils rd. 27% des Gesamtbetrages der bis 2023 geplanten Ausgaben (ESF + Kofinanzierungsmittel) festgelegt. Damit bewegt sich der Zielwert etwa in der Größenordnung des n+3-Korridors für die Jahrestanchen 2014 und 2015. Auch mit Blick auf die voraussichtlich erst im Jahr 2015 beginnende Umsetzung des Programms erscheint dieser Zielwert aus Sicht der Ex-ante-Evaluation als realistisch erreichbar.

Die Etappenziele für die Outputindikatoren bewegen sich in einer Größenordnung von rd. 45 bis 60% der jeweiligen Zielwerte für die gesamte Programmperiode. Bei der Beurteilung der Erreichung der Etappenziele sollen auch die bis dato erreichten Outputs der noch nicht abgeschlossenen Projekte berücksichtigt werden. Insofern kann für die Outputindikatoren zum Jahresende 2018 ein fortgeschrittener Umsetzungsstand erwartet werden. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sind die in den Leistungsrahmen aufgenommenen Etappenziele als realistisch einzuschätzen.

4.4 Administrative Leistungsfähigkeit, Datenerhebungsverfahren und Evaluierung

Mit einer stärker ergebnisorientierten Kohäsionspolitik gewinnen die Qualität und die Zuverlässigkeit der Monitoringsysteme und Daten an Bedeutung. Im Hinblick auf die Gewährleistung der Zuverlässigkeit der Daten und der Qualität der in den jährlichen Durchführungsberichten übermittelten Analyse sollen im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme sowie die Eignung der Verfahren für das Monitoring der Programme und für die Erhebung der für die Evaluierungen notwendigen Daten bewertet werden.

Administrative Leistungsfähigkeit

Gemäß den Ausführungen in Abschnitt 2.5 des OP-Entwurfs wird mit den Mitteln der Technischen Hilfe eine verordnungsgemäße Bewertung des Programms sichergestellt. Daneben können Analysen, Studien bzw. Berichte im Zusammenhang mit der Umsetzung des Operationellen Programms erstellt werden.

Nähere Angaben in Bezug auf die administrative Leistungsfähigkeit, Datenerhebungsverfahren und Evaluierung sind im OP-Entwurf nicht enthalten. Derartige Ausführungen sind gemäß Gliederungsvorgabe der Europäischen Kommission für die operationellen Programme ("Template") auch nicht vorgesehen.

Nach den der Ex-ante-Evaluation vorliegenden Informationen zur Finanzplanung für das OP sollen 4% des Mittelvolumens für Maßnahmen der technischen Hilfe eingesetzt werden. Damit wird die Obergrenze für den Anteil der TH-Mittel ausgeschöpft. Mit Blick auf diese

Planung sowie langjährige Erfahrungen bei der Umsetzung der ESF-Programme in Brandenburg kann nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation davon ausgegangen werden, dass die gebotene administrative Leistungsfähigkeit für die effektive Durchführung des Programms gewährleistet werden kann.

Datenerhebungsverfahren, Evaluierung

Die im OP-Entwurf für das Programmmonitoring vorgesehenen Output- und Ergebnisindikatoren sollen sämtlich im Rahmen des programmbegleitenden Monitoring erhoben werden. Dies erscheint aus Sicht der Ex-ante-Evaluation grundsätzlich realisierbar, bedingt aber, auch mit Blick auf die Erfahrungen vorangegangener Förderperioden, einen beträchtlichen Aufwand.

Konzeptionelle Arbeiten zur Umsetzung der Monitoring-Aufgaben in der Programmperiode 2014-2020 wurden durch die ESF-Verwaltungsbehörde frühzeitig gestartet. Mit Beginn der Förderperiode 2014-2020 wird die fördertechnische Umsetzung der Arbeitsmarktförderung und damit auch die Bereitstellung der Daten für das Monitoring zum ESF-OP durch die ILB übernommen.

Im Zuge dieses Übergangs wird das System der Datenhaltung und des Monitoring neu konzipiert (Fachkonzeption ESF-Monitoring OP 2014-2020). Bei diesen konzeptionellen Arbeiten wurde der jeweils verfügbare Informationsstand bzgl. der ESF-spezifischen Anforderungen an die zu erhebenden Daten/ Indikatoren berücksichtigt. Das Konzept lässt erwarten, dass alle ESF-spezifischen Anforderungen an das Monitoring erfüllt werden können.¹¹

Das Konzept sieht u.a. vor, dass die elektronische Bereitstellung von Monitoringdaten durch Formularerweiterungen bei der Antragsanlage, beim Mittelabruf und bei der Verwendungsnachweisprüfung durch das Kundenportal unterstützt wird. Dies ist nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluierung ein geeigneter Ansatz, um die Qualität und Aktualität der bereitgestellten Daten zu gewährleisten.

Der in der Förderperiode 2007-2013 verfolgte Ansatz einer kontinuierlichen umsetzungsbegleitenden Bewertung des OP erscheint auch für die Programmperiode 2014-2020 empfehlenswert. Dabei sind – wie bereits in der Vergangenheit praktiziert – vertiefende Untersuchungen zu einzelnen, für die Ziele des OP besonders bedeutsamen Förderbereichen geboten. Analog gilt dies für vorbereitende Analysen zur Entwicklung neuer Förderansätze, Implementationsstudien in der Phase der Einführung neuer Maßnahmen oder die wissenschaftliche Begleitung und Bewertung modellhafter Projekte.

Die Nutzung der im Rahmen des Programmmonitoring angelegten Datenbanken für die Evaluierung war bereits in der Vergangenheit übliche Praxis und ist geeignet, den Verwaltungsaufwand für die Zuwendungsempfänger zu begrenzen. Die Praxis sollte auch in Zukunft fortgeführt werden.

Für die Bewertung von Wirkungen und Effizienz der Fördermaßnahmen reichen die im Rahmen des Monitoring erhobenen Daten erfahrungsgemäß nicht aus. Hier sind i.d.R. komplexe Untersuchungsansätze und die Einbeziehung zusätzlicher Daten/ Indikatoren erforderlich. Die bei entsprechenden Evaluierungsvorhaben konkret anzuwendende Methodik sowie Art und Umfang der erforderlichen Daten hängen im Einzelfall von Untersuchungsgegenstand und Ziel ab und sind bei Aufstellung des OP noch nicht exakt festzulegen. Wichtig ist es daher, im Gesamtrahmen der Verwaltung des OP auch die erforderlichen Ressourcen und die fachlichen Kompetenzen für Monitoring, Qualitätssicherung und Bewertung zu gewährleisten.

Gemäß OP-Entwurf (Kap. 11) werden Monitoring und Evaluierung des OP u.a. auch auf die Querschnittziele gemäß ESIF-VO (Nachhaltigkeit, Gleichstellung, Chancengleichheit, Nicht-Diskriminierung) ausgerichtet. Dies soll durch Aufnahme geeigneter Indikatoren in das Programmmonitoring und die Berücksichtigung der Querschnittziele bei der Planung und Beauftragung von Evaluation geschehen. Mit der Beachtung dieser Prinzipien sind nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluierung wichtige Voraussetzungen für eine angemessene Berücksichtigung der Querschnittziele bei der Begleitung und Bewertung des Programms gegeben.

¹¹ SKS Solutions: Konzept ESF Monitoring OP 2014-2020. Präsentation vom 28.04.2014.

Weitere wichtige Voraussetzungen für die wirksame Begleitung und Bewertung des Programms ist die Beteiligung der Partner an diesen Prozessen und die Gewährleistung der Transparenz der Ergebnisse.

In Bezug auf die Beteiligung der Partner bei Durchführung, Monitoring und Evaluierung des Programms enthält Abschnitt 7.2.1.2 des OP-Entwurfs einschlägige Regelungen. Die Regelungen, z.B. zur Vertretung der Partner im Begleitausschuss, knüpfen an die positiven Erfahrungen in der Programmperiode 2007-2013 an. Vorgesehen ist, die Partner künftig noch intensiver in die Berichterstattung zum OP gegenüber der Europäischen Kommission einzubeziehen. Um dies zu erreichen, ist die Förderung eines fondsübergreifenden Partnernetzwerks geplant.

Mit diesen Vorgaben ist nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation eine wirksame Einbeziehung der Partner auch in die Bewertung des Programms gewährleistet.

5 Übereinstimmung der finanziellen Zuweisungen

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung ist die Übereinstimmung der Zuweisung der Haushaltsmittel mit den Programmzielen zu beurteilen. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob die Zuweisungen der Finanzmittel im Einklang mit den ermittelten Herausforderungen bzw. Bedürfnissen und mit den in den Verordnungen festgelegten Regelungen zur "thematischen Konzentration" auf die bedeutendsten Ziele konzentriert werden.

Angesichts der begrenzten Mittelverfügbarkeit ist eine Ausrichtung der Förderpolitik des Landes auf möglichst "sichtbare" Effekte geboten. Dies erfordert eine strikte Konzentration der ESF-Mittel auf ausgewählte Schwerpunktbereiche.

Das Programm sieht vor, dass rd. 82% der ESF-Mittel auf fünf Investitionsprioritäten gemäß Art. 3 ESF-VO konzentriert werden. Die vorgesehene Mittelverteilung übertrifft die Mindestvorgaben für die "thematische Konzentration" im ESF deutlich.

Bei Entscheidungen über die finanziellen Proportionen des Mitteleinsatzes ist grundsätzlich das Primat der Politik zu respektieren. Unabhängig davon ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung einzuschätzen, dass die finanzielle Gewichtung der Investitionsprioritäten im Wesentlichen plausibel ist und im Einklang mit den Programmzielen steht.

Insbesondere die hohe Gewichtung des Mitteleinsatzes in der PAC (Bildung, Kompetenzentwicklung, Lebenslanges Lernen – insgesamt 57%) korrespondiert mit wichtigen Entwicklungszielen des Landes (Schulabbruch, Ausbildungsübergänge, Durchlässigkeit und Chancengerechtigkeit im Bildungssystem, Fachkräftesicherung). Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demografischen Wandels entspricht diese Prioritätensetzung dem umfangreichen Handlungsbedarf des Landes zur langfristigen Sicherung des Fachkräftebedarfs. Sie entspricht im Übrigen auch dem Prinzip der vorrangigen Zuständigkeit des Landes im deutschen föderalen System für das Thema "Bildung".

20% der ESF-Mittel werden der Prioritätsachse B (thematisches Ziel 9: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung) zugewiesen. Der Anteil entspricht exakt der Mindestvorgabe auf Ebene der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 ESF-VO). Den Schwerpunkt des Mitteleinsatzes in dieser Prioritätsachse bilden Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Arbeitsmarktintegration von am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen. Darüber hinaus werden auch Maßnahmen gefördert, die die Voraussetzungen für gesellschaftliche Teilhabe bestimmter Personengruppen gezielt verbessern (insbes. Strafgefangene/ Haftentlassene) und sich eher mittelbar positiv auf deren Beschäftigungsfähigkeit auswirken.

Zur Unterstützung der Ziele der Prioritätsachse A sollen 17% der ESF-Mittel eingesetzt werden. Der geplante Mitteleinsatz verteilt sich etwa hälftig auf die beiden spezifischen Ziele "Sicherung von Unternehmensgründungen und Betriebsnachfolgen" (SZ 1) und "Steigerung der Kompetenzen von Unternehmen zur Fachkräftesicherung und Verbesserung der

betrieblichen Arbeitsorganisation" (SZ 2). Im Einklang mit einer Empfehlung der Ex-ante-Bewertung wurde das finanzielle Gewicht des SZ 2 im Programmierungsprozess verringert. Vor dem Hintergrund der Finanzausstattung ist zu erwarten, dass die Maßnahmen einen substanziellen Beitrag zu beiden spezifischen Zielen der PA A leisten werden.

Für Maßnahmen zur Förderung sozialer Innovation sieht das OP vor, 2% der ESF-Mittel in der PA D einzusetzen. Dies ist zwar ein vergleichsweise geringer Budgetanteil. Bei einer strikten Konzentration auf innovationsorientierte Projekte und entsprechenden Ergebnistransfer kann die Förderung hier jedoch ebenfalls eine beträchtliche Wirkungsbreite entfalten. Darüber hinaus rechtfertigt nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung auch der Nutzen eines einheitlichen Förderverfahrens die Zusammenführung innovationsorientierter Aktivitäten in einer "kleinen" Prioritätsachse.

Alles in allem ist die im OP vorgenommene Verteilung der Finanzmittel auf die Prioritätsachsen und Investitionsprioritäten plausibel und kohärent zur Strategie bzw. den wichtigsten angestrebten Zielen des Programms.

6 Beitrag zur Strategie Europa 2020

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung soll auf Grundlage der ausgewählten thematischen Ziele und Prioritäten unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Bedürfnisse der Beitrag des Programms zur Strategie Europa 2020 beurteilt werden.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation sind alle inhaltlichen Schwerpunkte des Programms geeignet, Beiträge zur Strategie Europa 2020 zu leisten. Der Bezug zu den Zielen der Europa 2020-Strategie war ein wesentliches Kriterium für die Auswahl der im OP-Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen.

Der gewichtigste Beitrag zum Katalog der EU2020-Ziele ist u.E. im Bildungssektor zu erwarten. Hier erreichen die öffentlichen Ausgaben zwar bereits eine erhebliche Größenordnung. Diese werden aber weitestgehend für die Grundfinanzierung der Bildungseinrichtungen (Personal, Sachmittel, Investitionen) benötigt. Die zusätzlichen ESF-Mittel schaffen hier signifikante Handlungsspielräume, um spezielle Aufgabenschwerpunkte bzw. Entwicklungsziele zu adressieren.

Vom Gesamtbetrag der ESF-Mittel des OP entfallen nach grober Schätzung rd. 20 Mio. € pro Jahr auf die Säulen der allgemeinen Schulbildung und der beruflichen Erstausbildung. In diesem Bereich lagen die öffentlichen Bildungsausgaben in Brandenburg im Jahr 2009 bei etwa 2,3 Mrd. € p.a. Die zusätzlichen ESF-Mittel machen in Relation hierzu eine Größenordnung von rd. 1% aus. Aufgrund ihrer inhaltlichen Fokussierung lassen die vorgesehenen Maßnahmen gegen frühzeitigen Schulabbruch und für erfolgreiche Übergänge in eine berufliche Ausbildung allerdings eine substantielle Verbesserung der Situation in Brandenburg erwarten.

Der Umfang von ESF-Mitteln des OP, die im Hochschulbereich eingesetzt werden sollen, beläuft sich auf rd. 3 Mio. € p.a. Im Verhältnis zu den öffentlichen Gesamtausgaben für den Hochschulsektor in Brandenburg – im Jahr 2009 rd. 300 Mio. € – ist dies ebenfalls eine Größenordnung von rd. 1%. Bei Fokussierung dieser Mittel auf die Themenbereiche Studierendengewinnung und Verbesserung der Qualität der Lehre/ Studierendbetreuung kann das zusätzliche ESF-Budget auch hier zu signifikanten Impulsen führen.

Der Einfluss des Programms auf das "Beschäftigungsziel" der Europa 2020-Strategie insgesamt dürfte eher begrenzt sein. Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung wird maßgeblich von gewichtigen externen Faktoren beeinflusst (Wirtschaftswachstum, demografische Entwicklung, Bildungsdauer bis zum Berufseintritt, Bedingungen für Renteneintritt...). Für spezielle Personengruppen mit bislang deutlich unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung könnten gezielte Fördermaßnahmen allerdings zu einer signifikant höheren Erwerbsbeteiligung führen (z.B. "Vereinbarkeitslösungen" für Alleinerziehende, Ältere). Auch Fördermaßnahmen, die auf den Erhalt der individuellen Beschäftigungsfähigkeit (z.B. durch lebenslanges Lernen) gerichtet sind, können im Ergebnis zum Ziel einer hohen Erwerbsquote beitragen.

Im Bereich der Armutsbekämpfung erscheint die Wirkungsmächtigkeit des ESF-OP insgesamt etwas stärker. Zwar ist für die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt vorrangig die Bundesebene zuständig und stellt hierfür auch die entsprechenden Umsetzungsstrukturen und Ressourcen bereit. Allerdings sind diese Ressourcen in den letzten Jahren deutlich reduziert worden. Im Jahr 2010 lag das Ausgabenvolumen für Fördermaßnahmen im Rechtskreis SGB II in Brandenburg noch bei rd. 300 Mio. €, 2011 waren es rd. 200 Mio. und im Jahr 2012 noch rd. 153 Mio. €.

Das OP sieht für die Achse "Aktive Eingliederung" Ausgaben von rd. 10 Mio. € p.a. vor. In Relation zu den Gesamtausgaben der Arbeitsförderung im Rechtskreis SGB II (Stand 2012, Tendenz sinkend) ist dies immerhin eine Relation von rd. 7%. Insbesondere die Konzentration des ESF auf spezielle Zielgruppen wie Alleinerziehende/ Familien mit Kindern, Ältere) kann hier – in Kooperation mit den Jobcentern – zu substantziellen Fortschritten beitragen.

Der Programmentwurf verweist für verschiedene Investitionsprioritäten auf den möglichen Beitrag des Programms zur Entwicklung der "Green economy" – mithin zu den EU-Prioritäten Klimaschutz, Energie- und Ressourceneffizienz. I.d.R. können hier Maßnahmen gefördert werden, die entsprechende Ziele qualifizierungsseitig flankieren.

7 Strategische Umweltprüfung (SUP)

Entsprechend den Vorgaben des UVPG¹² (§14b) besteht eine obligatorische SUP-Pflicht für Pläne und Programme, die

- in Anlage 3 Nr. 1 aufgeführt sind oder
- in Anlage 3 Nr. 2 aufgeführt sind und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen.

Das OP zählt nicht zu den in Anlage 3 Nr. 1 UVPG genannten Arten von Programmen.

Mit Blick auf das Ziel- und Maßnahmenspektrum des Programms ist davon auszugehen, dass mit dem OP keine Rahmenseetzungen für spätere Förderentscheidungen im Spektrum UVP-relevanter Vorhabengebiete gemäß Anlage 3 Nr. 2 UVPG vorgenommen werden.

Daher ist für den Programmentwurf eine Strategische Umweltprüfung nicht erforderlich.

¹² Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), zuletzt geändert durch Artikel 10 G. v. 25.07.2013 BGBl. I S. 2749.