

Ex-ante-Evaluierung

des Operationellen Programms "Arbeit, Teilhabe, Bildung"
des Landes Bremen für den
Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014 – 2020

16. September 2014

Bieterkonsortium

Johann Daniel Lawaetz – Stiftung Hamburg

SÖSTRA – Institut für sozialökonomische Strukturanalysen Berlin

Bearbeiter:

Dr. Thomas Mirbach
Axel Weise

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Konsistenz der Programmziele	6
2.1	EU-2020 Ziele, Integrierte Leitlinien, Leitinitiativen	7
2.2	Länderspezifische Empfehlungen und Positionspapier der KOM	10
2.3	Nationales Reformprogramm, Partnerschaftsvereinbarung	12
2.4	Regionale Programmierung: Handlungsanforderungen und Einbindung regionaler Akteure	15
2.5	Zusammenfassung	20
3	Interne und externe Kohärenz.....	22
3.1	Interne Kohärenz	22
3.2	Externe Kohärenz	24
3.3	Zusammenfassung	25
4	ESF-Interventionslogik: Maßnahmen und Indikatoren	26
4.1	Grundlegende Anlage der Spezifischen Ziele	28
4.2	Analyse der Konsistenz und Kohärenz der Maßnahmen:	29
4.3	Zusammenfassung	34
5	Integration der Querschnittsziele in die Programmstrategie	35
5.1	Querschnittsziel „Gleichstellung von Frauen und Männern“	36
5.2	Querschnittsziel „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“	37
5.3	Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“	38
5.4	Zusammenfassung	39
6	Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren.....	40
6.1	Output-Indikatoren	41
6.2	Ergebnisindikatoren	42
6.3	Zusammenfassung	43
7	Bewertung der finanziellen Allokation.....	45
7.1	Finanzielle Allokation des Programms / Finanzplan:	45
7.2	Leistungsrahmen	48
7.3	Zusammenfassung	48
8	Bürokratieabbau für die Begünstigten	49
9	Überarbeitungen des Operationellen Programms.....	50
10	Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Ex-ante-Evaluation.....	52
11	Literatur	58

1 Einleitung

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen hat im Januar 2013 das Konsortium, bestehend aus der Lawaetz-Stiftung Hamburg und dem Institut SÖSTRA Berlin, mit der Erstellung der Ex-ante Evaluierung für das Operationellen Programm des ESF im Lande Bremen für die Förderperiode 2014-2020 beauftragt.

Die Operationellen Programme der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) werden noch stärker als in der laufenden Förderperiode an Ergebnissen und Erfolgen und ihrer transparenten Dokumentation gemessen werden. Besonders wichtig ist der Kommission die konsequente Ausrichtung der ESI-Fonds auf die Europa 2020-Strategie und die inhaltliche Abstimmung der Operationellen Programme mit europäischen und nationalen Zielen. In diesem Zusammenhang sind Ex-ante-Bewertungen für die Ausarbeitung der Operationellen Programme obligatorisch; in einer zusammengefassten Form werden sie gemeinsam mit dem jeweiligen Programm der Kommission vorgelegt. Für Verfahren und Aufgaben der Ex-ante-Evaluierung sind folgende Dokumente maßgeblich:

- Allgemeine Verordnung¹
- ESF-Verordnung²
- Durchführungsverordnung (Entwurf)³, sowie der
- Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung⁴

Das Ziel der Ex-Ante-Evaluierung besteht darin, die Relevanz der Strategie für die ermittelten Entwicklungsnotwendigkeiten auf der Landesebene zu prüfen und ihren Beitrag zur Strategie Europa 2020 zu bewerten. Ein weiteres Ziel besteht darin, die Wirksamkeit der Strategie einzuschätzen (ob zu erwarten ist, dass die Zielsetzungen des Programms erreicht werden) und die Eignung der Durchführungssysteme für die Umsetzung und Dokumentation der Maßnahmen zu bewerten. Die Frage nach der internen und externen Kohärenz verfolgt das Ziel, die Struktur der Strategie und der Mittel-

¹ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L347, 20.12.2013, S. 320-469 (im Folgenden: Allg. Verordnung)

² Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L347, 20.12.2013, S. 470-486 (im Folgenden: ESF-VO)

³ Europäische Kommission (Hrsg.); Delegierte Verordnung (EU) Nr. .../.. der Kommission vom 7.1.2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds {SWD(2013) 540 final}, C(2013) 9651 final, Brüssel 07.01.2014, Entwurf

⁴ Europäische Kommission (Hrsg.), Programmplanungszeitraum 2014–2020, Monitoring und Evaluierung der Europäischen Kohäsionspolitik, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung, Brüssel (Januar) 2013 (im Folgenden: Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung)

zuteilungen zu bewerten und die Anbindung der Strategie an andere Politiken auf regionaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene zu überprüfen.

Den Ablauf der Ex-ante-Evaluierung beschreibt der Leitfaden als interaktiven und iterativen Prozess, bei dem die "Ex-ante-Evaluierungen Teil der Programmgestaltung sind" und eng mit den für die Programmvorbereitung zuständigen Behörden zusammenarbeiten.⁵ Die Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms des Landes Bremen⁶ ist von Beginn an im Rahmen einer sehr engen Kooperation mit den zuständigen Stellen erfolgt. Die Zusammenarbeit vollzog sich – je nach Fragestellung – ebenso in zahlreichen internen Arbeitstreffen und Beteiligungen an Gremiensitzungen wie in schriftlichen oder mündlichen Kommentaren zu den jeweiligen Planungsständen. Die Ex-ante-Evaluierung ist darüber hinaus aktiv in den Konsultationsprozess mit regionalen Akteuren sowie in den Abstimmungsprozess zur Sozioökonomischen Analyse eingebunden worden, das betraf unter anderem folgende Veranstaltungen:

- Sozioökonomische Analyse und SWOT ESF Land Bremen (22. Januar 2013)
- Thematisches Ziel: Förderung der Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (31. Januar 2013)
- Thematisches Ziel: Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen (1. Februar 2013)
- Thematisches Ziel: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut (18. Februar 2013)
- Querschnittsziele: Abbau sozialer Disparitäten (22. Februar 2013)
- Querschnittsziele: Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt (1. März 2013)
- ESF-Förderperiode in Bremerhaven (10. April 2013)
- Workshop mit dem EFRE zu den spezifischen Zielen (3. Mai 2013)
- Workshop zur Auswertung der laufenden Förderperiode (21. Mai 2013)
- Fortschreibung der sozioökonomischen Analyse im Land Bremen + SWOT-Analyse (5. Juli. 2013)

Vor dem Hintergrund der Anforderungen, wie sie in der dem Auftrag zugrundeliegenden Leistungsbeschreibung formuliert sind, konzentriert sich die Bewertung des Operationellen Programms auf die folgenden 7 Schwerpunkte:

- (1) Bewertung der Strategie ("Konsistenz")
- (2) Bewertung der Kohärenz (interne und externe Kohärenz)
- (3) Bewertung der ESF-Interventionslogik sowie der und Konsistenz der Programmstrategie
- (4) Bewertung der konsistenten und kohärenten Integration der Querschnittsziele ("bereichsübergreifende Grundsätze") in die Programmstrategie

⁵ Vgl. Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung S. 22 f.

⁶ Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen: Operationelles Programm des Europäischen Sozialfonds im Land Bremen für die Förderperiode 2014 – 2020. Arbeit, Teilhabe, Bildung. Entwurfsfassung April 2014

-
- (5) Bewertung der Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren
 - (6) Beurteilung der Konsistenz der finanziellen Mittelverteilung.
 - (7) Bewertung des Bürokratieabbaus

Die in den Kapitel 2 bis 8 des vorliegenden Berichtes vorgenommenen Bewertungen beziehen sich auf die OP-Fassung vom April 2014. Die im Zuge der Kommunikation mit der Europäischen Kommission vorgenommenen Überarbeitungen des Operationellen Programms⁷ werden in Kapitel 9 kurz kommentiert.

⁷ Auf Basis der im August 2014 der Verwaltungsbehörde übermittelten "Anmerkungen zum Operationellen Programm ESF (BREMEN) 2014-2020" (CCI (2014DE05SFOP016)).

2 Konsistenz der Programmziele

Zur Überprüfung der Konsistenz der Programmziele des Operationellen Programms soll die Ex-ante Evaluierung vor allem folgende Fragen behandeln:

- ob die festgestellten nationalen und regionalen Herausforderungen und Bedürfnisse mit den Zielen und Vorgaben der Strategie Europa 2020, den Ratsempfehlungen und nationalen Reformprogrammen in Einklang stehen,
- ob die Investitionsprioritäten und ihre spezifischen Ziele diese Herausforderungen und Bedürfnisse durchgängig widerspiegeln,
- ob und wie ggf. spezifische regionale Herausforderungen oder Notwendigkeiten im Programm aufgegriffen worden sind,
- ob bereichsübergreifende Grundsätze – also die Gleichstellung von Männern und Frauen, die Nichtdiskriminierung und die nachhaltige Entwicklung – bei der Ermittlung der Bedürfnisse und Herausforderungen berücksichtigt worden sind.

Die Entwicklung der EU-2020 Strategie erfolgte in einem mehrjährigen Politikprozess, der sich in dem für die europäische Integration typischen Modus der Mehrebenen-Governance vollzog. Diesen Entstehungsprozess muss man konzeptionell in Rechnung stellen, wenn vor diesem Hintergrund die Konsistenz der Programmziele eines einzelnen Operationellen Programms überprüft werden soll. Dies ist vor allem deshalb erforderlich, weil die zu berücksichtigenden Referenzdokumente sehr unterschiedlicher Art sind – teils handelt es sich um an alle Mitgliedstaaten adressierte programmatische Deklarationen und um rechtsverbindliche Verordnungen, teils handelt es sich um Programmdokumente, die – wie Nationale Reformprogramme und Partnerschaftsvereinbarungen – nur Geltung für den jeweiligen Mitgliedstaat haben und schließlich sind länderspezifische Empfehlungen der KOM aufgrund ihres hohen Konkretionsgrades für die Programmentwicklung von zentraler Bedeutung.

Um angesichts dieser Komplexität des europäischen Programmierungsprozesses die Überprüfung der Konsistenz der Programmziele des Operationellen Programms des Landes Bremen in vertretbarem Rahmen methodisch nachvollziehbar zu gestalten, orientiert sich die anschließende Diskussion an den relevanten Ebenen der einschlägigen Politikformulierung. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass sich die jeweiligen Ebenen argumentationslogisch im Sinne einer zunehmenden Konkretion des Zielsystems unterscheiden. Nach einer kurzen Übersicht der wesentlichen strategischen Ausrichtung des Bremer Operationellen Programms bezieht sich die Überprüfung der Zielkonsistenz im Einzelnen auf folgende Stufen:

- a) EU-2020 Ziele, Integrierte Leitlinien, Leitinitiativen
- b) Länderspezifische Empfehlungen und Positionspapier der KOM
- c) Nationales Reformprogramm, Partnerschaftsvereinbarung
- d) Regionale Programmierung: Handlungsanforderungen und Einbindung regionaler Akteure

2.1 EU-2020 Ziele, Integrierte Leitlinien, Leitinitiativen

Das Operationelle Programm des Landes Bremen ist thematisch an den drei ESF-relevanten Zieldimensionen "Beschäftigung", "Armutsbekämpfung" und "Bildung" ausgerichtet. Schon auf dieser zunächst noch sehr generellen Ebene ist bemerkenswert, dass in allen drei Zieldimensionen spezifische Disparitäten – im Arbeitsmarkt, hinsichtlich der Chancen gesellschaftlicher Teilhabe und im Bildungssystem – als besondere regionale Herausforderungen dargestellt werden (s. Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1: Strategische Ausrichtung des Operationellen Programms des Landes Bremen

EU-Zieldimension	Regionale Herausforderungen	Strategische Ausrichtung
Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Überdurchschnittlich hoher Anteil von Arbeitslosen ohne qualifizierten Abschluss ○ Tendenzen der Verfestigung von Arbeitslosigkeit (Qualifikationsniveau, Beschäftigungsfähigkeit) ○ Starke Arbeitsmarktdisparitäten (insbesondere Benachteiligung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund) ○ Steigender Fachkräftebedarf in einigen Branchen und Berufsgruppen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gezielte Mobilisierung des Arbeitsmarktpotentials (stärkere Erwerbsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehenden, Frauen). ○ Förderung abschlussbezogener Maßnahmen (primäre Zielgruppe: An- und Ungelernte) sowie Verbesserung von Beratungs- und Begleitangeboten
Armutsbekämpfung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Armutsgefährdungsquote deutlich über dem Bundesdurchschnitt ○ Hohe Armutsgefährdung von Alleinerziehenden, Ausländer/innen, Personen mit Migrationshintergrund. ○ Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLB-Quote) und SGB II-Quote deutlich über Bundesvergleichswerten ○ Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen, hohe Betroffenheit von Armutsgefährdung und Arbeitslosigkeit verstärken soziale Ausgrenzung ○ Risiko einer Vertiefung sozialräumlicher Disparitäten. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Stabilisierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit durch sozialintegrative Maßnahmen (Brücken in Qualifizierung, 1./2. Arbeitsmarkt) ○ Sozialräumliche Ausrichtung von Maßnahmen zur Stärkung sozial benachteiligter Quartiere (in Koordination mit EFRE)
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Steigender Fachkräftebedarf in einigen Branchen und Berufsgruppen (u.a. Folge demographischen Wandels) ○ hohe Anteil von Beschäftigten ohne beruflichen Bildungsabschluss; geringe Beteiligung von An- und Ungelernte an Weiterbildungsangeboten für Beschäftigte ○ Mangelnde Chancengleichheit im Bildungssystem zu Lasten benachteiligter Personengruppen (insbesondere SchülerInnen mit Migrationshintergrund) ○ hoher Problemdruck auf dem Ausbildungsmarkt zu Lasten benachteiligter junger Menschen 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Entwicklung und Ausbau von Angeboten abschlussbezogener Qualifizierung für un- und angelernte Beschäftigte ○ Verbesserung der Übergänge aus dem allgemeinbildenden Schulsystem in die berufliche Bildung
Landesspezifische Querschnittsziele:	<ul style="list-style-type: none"> ○ Chancengleichheit für Menschen mit Migrationshintergrund <ul style="list-style-type: none"> ○ Chancengleichheit für Frauen und Männer ○ Abbau regionaler/lokaler Unterschiede 	

Komplementär zu diesen Herausforderungen bezieht sich die strategische Ausrichtung des ESF-Programms durchgehend und explizit auf die Stärkung einerseits der Zugangschancen von benachteiligten Gruppen in Beschäftigung bzw. Ausbildung und andererseits der Bekämpfung der Folgen von ausgrenzungsbedingter Verarmung. Ergänzt wird diese übergreifende Strategie durch landesspezifische Querschnittsziele, die die Grundsätze der Chancengleichheit, der Nichtdiskriminierung und der (sozialen) Nachhaltigkeit auf die Bedingungen eines großstädtischen Ballungsraums beziehen.

Bekanntlich ist die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2014 – 2020 in eine reformierte und stark veränderte europäische Gesamtstrategie eingebunden. Kernstück dieser Strategie ist die sog. EU-2020-Strategie für „intelligentes“, „nachhaltiges“ und „integratives Wachstum“.⁸ Die europäische Kohäsionspolitik ist zentraler Bestandteil dieser Strategie und wird um den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMF) erweitert. Diese fünf bilden die Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR) bzw. – entsprechend der Allgemeinen Verordnung – die „European Structural and Investment Funds“⁹. Ein Vergleich der strategischen Ausrichtung des Bremer Operationellen Programms mit dem EU-2020 Zielsystem zeigt (s. Abbildung 2-2):

- Von den drei **Prioritäten** sind in erster Linie das „Integrative Wachstum“ – also Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt – und , allerdings in etwas geringerer Intensität, das "Intelligente Wachstum“ - Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft - angesprochen.
- Die mit der strategischen Ausrichtung verbundenen Interventionsansätze lassen sich drei der fünf **Kernziele** zuordnen: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung des Bildungsniveaus und Armutsbekämpfung; dies auch wenn der Beitrag, den der ESF zur Erreichung der den Kernzielen korrespondierenden Makroindikatoren leisten kann, durchaus begrenzt ist.
- Der Europäische Rat hat im Hinblick auf die wirtschaftspolitische wie auch auf die beschäftigungspolitische Koordinierung **Leitlinien** verabschiedet, die jährlich überprüft und bei Bedarf angepasst werden.¹⁰ Von diesen integrierten Leitlinien werden vom Operationellen Programm die Leitlinie 7 (Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit), Leitlinie 8 (Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens), Leitlinie 9 (Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung) und die Leitlinie 10 (Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut) adressiert.

⁸ Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel, den 3.3.2010, KOM(2010) 2020 endgültig

⁹ Grundlage hierfür ist die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

¹⁰ Europäische Kommission: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates vom 27.4.2010 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020 {KOM(2010) 193 endgültig}.

- Schließlich sind von den **7 Leitinitiativen**, die im Rahmen der EU-2020 Strategie als verbindlich für die Mitgliedstaaten gelten, für das Operationelle Programm folgende 3 relevant: die " Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten"¹¹, „Jugend in Bewegung“¹² und die "Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung"¹³.

Abbildung 2-2: Bezug des Operationellen Programms zur EU-2020 Strategie

Strategie „Europa 2020“		
3 Prioritäten		
(1) Intelligentes Wachstum	(2) Nachhaltiges Wachstum	(3) Integratives Wachstum
5 Kernziele		
1. Beschäftigung fördern		
2. Bedingungen für Innovation, Forschung und Entwicklung (FuE) verbessern		
3. Treibhausgasemissionen reduzieren, erneuerbare Energien und Energieeffizienz vorantreiben		
4. Bildungsniveau verbessern		
5. Soziale Eingliederung vor allem durch Armutsbekämpfung fördern		
8 Leitindikatoren Kernziele		
Beschäftigung	Erwerbstätigenquote (% der Bevölkerung im Alter von 20-64)	
Innovation - F&E	Bruttoinlandsausgaben für F&E (% des BIP)	
Klimawandel & Energie	Treibhausgasemissionen (Index 1990 = 100)	
	Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch (%)	
	Energieeffizienz - Primärenergieverbrauch (Millionen Tonnen Rohöleinheiten)	
Bildung	Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger (% der Bevölkerung im Alter von 18-24)	
	Tertiärer Bildungsabschluss (% der Bevölkerung im Alter von 30-34)	
Armut - soziale Ausgrenzung	Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen (Millionen)	
10 Integrierte Leitlinien		
(1) Öff. Finanzen; (2) Makroökonomie; (3) Eurozone; (4) FuE-Förderung; (5) Ressourceneffizienz (6) Modernisierung industrielle Basis		(7) Beschäftigung; (8) Lebenslanges Lernen; (9) Leistungsfähigkeit Bildungssysteme; (10) Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut
7 Leitinitiativen		
Leitinitiativen (1)	Leitinitiativen (2)	Leitinitiativen (3)
Digitale Agenda für Europa	Ressourcenschonendes Europa	Agenda für neue Kompetenzen & Beschäftigungsmöglichkeiten
Innovationsunion	Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung	Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut
Jugend in Bewegung		

¹¹ Unter anderem mit den dort angeführten Handlungsfeldern: Abstimmung der vorhandenen Kompetenzen auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts, Nutzung des Potenzials der Migration, Qualitativ bessere Arbeit und Arbeitsbedingungen, Unterstützung der Arbeitsplatzschaffung. Vgl. Europäische Kommission: Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung. Straßburg, den 23.11.2010 KOM(2010) 682 endgültig.

¹² Berücksichtigt werden daraus vor allem die Punkte: Durchlässigkeit der Bildungssysteme und Verbesserung Berufseinstiegschancen junger Menschen. Vgl. Europäische Kommission: „Jugend in Bewegung“ Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen. Brüssel, den 15.9.2010 KOM(2010) 477 endgültig.

¹³ Von den an die Mitgliedstaaten gerichteten Aufforderungen greift das Operationelle Programm ausdrücklich auf: "die kollektive und die individuelle Verantwortung Aller für den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu fördern" sowie "Maßnahmen zu konzipieren und durchzuführen, die den besonderen Umständen bestimmter, besonders gefährdeter gesellschaftlicher Gruppen (wie Alleinerziehende, ältere Frauen, Minderheiten, Roma, Behinderte, Obdachlose) gerecht werden". Vgl. Europäische Kommission: Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Brüssel, den 16.12.2010 KOM(2010) 758 endgültig.

In seinen Grundzügen entspricht die generelle strategische Ausrichtung des Operationellen Programms des Landes Bremen dem Zielsystem der EU-weiten EU-2020-Strategie. Wie die Abbildung 2-2 im Detail zeigt, stimmt das Programm auf Ebene der Prioritäten (Integratives/intelligentes Wachstum) und der Kernziele (Beschäftigung/Bildung/soziale Eingliederung) mit den für den ESF relevanten Zielelementen überein.¹⁴ Auf Ebene der Leitindikatoren der Kernziele unterstützt die strategische Ausrichtung Ansätze, von denen Beiträge zur Steigerung der Erwerbstätigenquote, Senkungen der Schulabbrecherquote und Armutsbekämpfung zu erwarten sind. Die dem Beschäftigungsziel zugeordneten Ansätze korrespondieren den Integrierten Leitlinien 7 und 9, die des Armutsbekämpfungsziels der Leitlinie 10 und die des Bildungsziels der Leitlinie 8. Von den in den Leitinitiativen "Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten", "Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut" und "Jugend in Bewegung" als vorrangig benannten Handlungserfordernissen greift die Programmstrategie zentrale Punkte auf. Das gilt besonders für die Abstimmung der vorhandenen Kompetenzen auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts, Verbesserung der Durchlässigkeit der Bildungssysteme und die Berücksichtigung besonders gefährdeter gesellschaftlicher Gruppen in der Armutsbekämpfung.

2.2 Länderspezifische Empfehlungen und Positionspapier der KOM

Rat und Kommission der Europäischen Union haben im Rahmen des Europäischen Semesters das Nationale Reformprogramm Deutschlands bewertet und **Empfehlungen** für die Politikgestaltung des jeweiligen Folgejahres ausgesprochen. Diese Dokumente haben aufgrund ihrer differenzierten, länderbezogenen Analysebasis einen erheblich höheren Konkretionsgrad als die Programmpapiere mit EU-weiter Geltung. Das beruht vor allem auf den sog. **Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen**, die den Empfehlungen beigelegt sind – hier werden zum Teil sehr detailliert einzelne Programme der deutschen Arbeitsmarktpolitik kommentiert.¹⁵

Die Empfehlungen für das NRP 2012 und das NRP 2013 sind in der von KOM wahrgenommenen Problembeschreibung fast deckungsgleich. Zwar werden dabei die Erfolge Deutschlands in den für die Strukturpolitik relevanten Politikfeldern ausdrücklich anerkannt, zugleich konstatiert die KOM gerade in den für den ESF wesentlichen Einsatzfeldern Beschäftigung, Bildung und soziale Eingliederung deutlichen Handlungsbedarf, der sich in der Hauptsache aus den Folgen von Disparitäten im Beschäftigungs- und Bildungssystem ergibt. Diese Einschätzung kommt prägnant in folgendem Passus der Empfehlungen 2012 zum Ausdruck: "Von der guten Arbeitsmarktlage in Deutschland, die durch Beschäftigungszuwächse und eine moderate Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist, hat nicht die gesamte Erwerbsbevölkerung gleichermaßen profitiert [...] Fiskalische Fehlanreize [...] behindern nach wie vor

¹⁴ In Abbildung 2-2 sind blau hinterlegt jene strategischen Elemente, die vom Operationellen Programm des Landes Bremen angesprochen adressiert werden.

¹⁵ Vgl. Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2012 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands. Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012-2016. Brüssel, den 30.5.2012 SWD(2012) 305 final; und dies.: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Bewertung des nationalen Reformprogramms 2013 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands. Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012-2017 Brüssel, den 29.5.2013 SWD(2013) 355 final. (Im Folgenden: Arbeitsunterlagen 2012 bzw. 2013)

die Eingliederung besonders von Geringverdienern in den Arbeitsmarkt. [...] Deutschland steht vor der großen Herausforderung, sein Bildungswesen effizienter zu gestalten und das Bildungsniveau in den benachteiligten Bevölkerungsgruppen anzuheben."¹⁶

Die Empfehlungen zum Nationalen Reformprogramm 2013 wiederholen diese Einschätzung¹⁷ und heben einen Problemaspekt hervor, der für die Strategiewahl des Bremer Operationellen Programms von großer Bedeutung ist: "Aufbauend auf den positiven Ergebnissen der Reformen der letzten zehn Jahre muss die Integration aller Gruppen in den Arbeitsmarkt weiter verbessert werden, auch um deren Einkommen zu verbessern, wobei die Beschäftigung zu sichern ist. Ein wichtiges Element der Reformen war die stärkere Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, wodurch es zu einer Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen, etwa Minijobs, Teilzeitarbeit, befristeten Arbeitsverträgen und Leiharbeit, kam. [...] Darüber hinaus hat die Erwerbsarmut in den letzten Jahren zugenommen, wodurch außerdem das Risiko wächst, dass künftig die Altersarmut steigen wird."¹⁸ Das Operationelle Programm schließt ausdrücklich an diese Empfehlungen an; die entsprechende Begründung verweist zutreffend auf die spezifischen Probleme eines Stadtstaates, der von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung weitaus stärker betroffen ist als der Bund.¹⁹

In ihrem **Positionspapier** identifiziert die KOM in ähnlicher Weise unter ESF-spezifischen Gesichtspunkten als wichtigsten Schwerpunkt die „Erhöhung des Arbeitsmarktpotenzials und der sozialen Eingliederung, Anhebung des Bildungsniveaus“. Diesem werden folgende Leitaktionen zugeordnet:

- Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten von Langzeitarbeitslosen und Bereitstellung von Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen für armutsgefährdete Personen,
- Förderung der Chancengleichheit in allen Phasen des Bildungs- und Ausbildungssystems, Steigerung der Qualität und Anhebung der Bildungsniveaus, vor allem bei benachteiligten jungen Menschen,
- Effizientere Behebung des Fachkräftemangels,
- Unterstützung der Inanspruchnahme und Steigerung der Qualität von Ganztagskinderbetreuung und Schulen,

¹⁶ Europäische Kommission: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012-2016. COM(2012) 305 final, Brüssel 2012, S. 4

¹⁷ Europäische Kommission: Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017 (2013/C 217/09). Die hier relevante 2. Empfehlung lautet: dass Deutschland im Zeitraum von 2013 bis 2014 "Bedingungen für ein die Binnennachfrage stützendes Lohnwachstum aufrechterhält; zu diesem Zweck die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Geringverdiener, senkt und das Bildungsniveau benachteiligter Menschen anhebt; geeignete Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen insbesondere für Langzeitarbeitslose aufrechterhält; die Umwandlung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Minijobs in nachhaltigere Beschäftigungsformen erleichtert; Maßnahmen ergreift, um die Arbeitsanreize und die Vermittelbarkeit von Arbeitnehmern, insbesondere für Zweitverdiener und Geringqualifizierte, zu verbessern, auch um deren Einkommen zu steigern; zu diesem Zweck Fehlanreize für Zweitverdiener abschafft und die Verfügbarkeit der Ganztagskindertagesstätten und -schulen weiter erhöht".

¹⁸ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen 2013, S. 21 f.

¹⁹ Vgl. ESF-OP Bremen S. 8.

- Stärkung der Arbeitsmarkteteiligung von Frauen, älteren Arbeitskräften und Migranten.²⁰

Das Operationelle Programm des Landes Bremen bezieht sich in seinem strategischen Ansatz ausdrücklich auf die meisten der von der KOM für Deutschland hervorgehobenen Handlungsbedarfe, bei denen politische Einheiten vom Typus der Bundesländer über Einflussmöglichkeiten verfügen.²¹ Auf die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit richten sich die dem Armutsbekämpfungsziel zugeordneten Ansätze. Um eine Verbesserung der Chancengleichheit im Bildungs- und Ausbildungssystem geht es sowohl bei den Ansätzen des Beschäftigungs- wie des Bildungsziels, die zugleich auch Fragen des Fachkräftemangels aufgreifen. Die Förderung einer stärkeren Arbeitsmarkteteiligung von Frauen und Migranten ist explizit in den landesspezifischen Querschnittszielen verankert, ältere Arbeitskräfte stellen keine ausdrücklich genannte Zielgruppe dar, werden aber bei entsprechenden Maßnahmen in allen Programmschwerpunkten berücksichtigt. Ähnliches gilt für die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen – auch für sie sind gleichberechtigte Zugänge zu den Maßnahmen in allen Prioritätsachsen vorgesehen. Als einzige Ausnahme ist das Handlungsfeld Ganztagskinderbetreuung anzusehen, das aus nachvollziehbaren Gründen eines konzentrierten Einsatzes begrenzter Förderressourcen vom Operationellen Programm nicht adressiert wird.²²

2.3 Nationales Reformprogramm, Partnerschaftsvereinbarung

Das Operationelle Programm für den ESF des Landes Bremen orientiert sich – wie gezeigt - in seinen Grundzügen erkennbar an den relevanten hierarchischen Ebenen der EU-2020 Strategie. Auf nationaler Ebene sind diese Ziele zunächst im Nationalen Reformprogramm 2013²³ abgebildet und im Zuge der auf Bundes- wie auf Länderebene parallel erfolgten Programmentwicklung im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission differenziert nach Fonds, Thematischen Zielen und wesentlichen Förderansätzen dargestellt worden.²⁴ Bezogen auf die Programmplanungen auf nationaler Ebene ergibt sich folgendes Bild:

Das Mitte April 2013 der Europäischen Kommission übermittelte **Nationale Reformprogramm 2013** wurde von der Bundesregierung unter Mitarbeit der Länder und unter Beteiligung Wirtschafts- und Sozialverbänden, Gewerkschaften, Arbeitgebern und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen erarbeitet.²⁵ Das Programm übernimmt explizit die Prioritäten der Europa 2020-Ziele und die dazugehörigen Integrierten Leitlinien ebenso wie die länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Europäischen Union vom 10. Juli 2012 und den Pakt für Wachstum und Beschäftigung. Dies betrifft ebenso die ESF-relevanten Kernziele Beschäftigung, Bildung und soziale Eingliederung.²⁶ Angesichts von

²⁰ Europäische Kommission (Hrsg.), Stellungnahme der Kommissionsdienststellen zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme in Deutschland für den Zeitraum 2014-2020, Brüssel o.J., S. 15 ff.

²¹ Bekanntlich beziehen sich etliche der länderspezifischen Empfehlungen – die haushalts- und fiskalpolitische Entscheidungen betreffen – auf die Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes.

²² Vgl. ESF-OP Bremen, S. 21 f.

²³ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Nationales Reformprogramm 2013, Berlin 2013

²⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), 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: 20.02.2014, Berlin 2014

²⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Nationales Reformprogramm 2013, Berlin 2013, S. 35

²⁶ Vgl. NRP 2013 S. 19 f., 25 f., 26 f.

Struktur und Funktion des Reformprogramms gibt es auf der Ebene des Zielsystems eine vergleichbare Übereinstimmung mit dem Bremer Operationellen Programm wie zuvor schon für die Ebene des europäischen Zielsystems beschrieben.

Bekanntlich spezifiziert das NRP - abweichend vom EU-2020 Zielsystem - die für Deutschland geltenden Zielwerte der Kernindikatoren; diese sind für 2020 durchgängig höher ausgewiesen als die EU-weiten Vorgaben. Allerdings beziehen sich die zu erreichenden Werte nicht allein auf den Einsatz des ESF in Deutschland, sondern auf das gesamte Instrumentarium der relevanten Politikfelder auf Ebene des Bundes wie der Länder.

Unter programmstrategischen Gesichtspunkten ist für eine Bewertung des Bremer Operationellen Programms ein Vergleich des aktuellen Standes der Kernindikatoren wesentlich aussagekräftiger. Dabei zeigt sich, dass das Land Bremen mit dem geplanten Einsatz des ESF in besonderer Weise auf jene Herausforderungen reagiert, in denen zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Abstand zur Situation auf Bundesebene am größten ist – das betrifft die Erwerbstätigenquote gesamt (Bremen 71,9%/Bund: 76,7%), die Erwerbstätigenquote für Frauen (Bremen 66,7%/Bund: 71,5%) und im besonderem Maße die Armutsbekämpfung (Verringerung der LZA gegenüber 2008: Bremen 0,5 %/Bund 22%).

Nach den Erwartungen der KOM soll die **Partnerschaftsvereinbarung** sicherstellen, wie die Ziele der EU-2020-Strategie durch die Programmplanung der ESI-Fonds in Deutschland erreicht werden. Darüber hinaus soll die Partnerschaftsvereinbarung zwei konkrete Funktionen erfüllen: zum einen die Vorgaben der Allg. Verordnung (einschließlich der Ex-ante Konditionalitäten) in den nationalen Kontext übertragen und zum anderen – dies stellt ein Novum der Strukturfondsförderung dar – ESF-geförderte Maßnahmen des Bundes und der Ländern so zu koordinieren, dass es nicht zu Überschneidungen und damit zu Wirkungsverlusten kommt.²⁷

Die Partnerschaftsvereinbarung unternimmt – darin den einzelnen Operationellen Programmen ähnelnd – ausgehend von der EU-2020-Strategie eine Analyse der Herausforderungen in Deutschland und benennt die Handlungsnotwendigkeiten für den Einsatz unter anderem des ESF in der kommenden Förderperiode. Mit Blick auf das gesamte Spektrum ESF-bezogener Handlungsnotwendigkeiten lässt sich festhalten, dass das Bremer Operationelle Programm wesentliche der dort dargestellten Herausforderungen aufgreift. Das gilt vor allem für folgende Probleme²⁸:

- "Für die Fachkräftesicherung kommt es darauf an, die zentralen Potenziale für eine hohe Erwerbstätigkeit zu nutzen. Hierzu gehört neben Steigerung der Erwerbstätigkeit auch der Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten. Zusätzliche Potenziale sind insbesondere durch eine Steigerung der Erwerbstätigenquote der Frauen und hier vor allem durch eine Steigerung des Arbeitsvolumens der Frauen zu erschließen."
- "Trotz eines deutlichen Rückgangs in den letzten Jahren steht Deutschland noch immer vor dem Problem einer hohen Zahl von Langzeitarbeitslosen. Wie im NRP 2013 dargelegt, bleibt die weitere Senkung der verfestigten Arbeitslosigkeit, von der vor allem gering Qualifizierte und Ältere betroffen sind, eine besondere Herausforderung, um die Teilhabechancen der betroffenen Personen zu verbessern. Damit noch mehr Langzeitarbeitslose und sonstige Personen mit gravierenden bzw. multiplen Vermittlungshemmnissen und Defiziten in der Beschäftigungsfähigkeit von der günstigen Arbeitsmarktlage profitieren und einen dauerhaften Zugang zu einer Beschäf-

²⁷ Das Ergebnis der entsprechenden Abstimmungen von Bund und Ländern ist der PV als Anhang beigefügt.

²⁸ Vgl. Partnerschaftsvereinbarung S. 69 f.

tigung finden können, sind auch in Zukunft effektive Maßnahmen der Aktivierung und Eingliederung erforderlich."

- "Trotz Entspannung am Ausbildungsmarkt hat eine erhebliche Zahl von jungen Frauen und Männern Schwierigkeiten und besonderen Unterstützungsbedarf beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung. Der Anteil derjenigen, die keinen Berufsabschluss erwerben, muss weiter gesenkt werden. Junge Menschen mit Migrationshintergrund sind von fehlenden bzw. niedrigen Bildungsabschlüssen stark überproportional betroffen. Bund und Länder stehen damit vor der Handlungsnotwendigkeit, auch in Zukunft ein hohes Niveau der Bildungsinvestitionen aufrechtzuerhalten und das Instrumentarium noch besser auf die Situation des Teils der jungen Menschen auszurichten, die aufgrund von sozialen Faktoren, der Situation im Elternhaus oder von zu geringen Deutschkenntnissen in ihren Bildungschancen benachteiligt sind."

Abbildung 2-3: Bezug des Operationellen Programms auf den Gemeinsamen Strategischen Rahmen

Gemeinsamer Strategischer Rahmen – Thematische Ziele für den ESF (ESF-VO Art. 3)				
Investitionsprioritäten	(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	(11) Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessenträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung
	i) Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige	<i>i) aktive Inklusion und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit</i>	<i>i) Verringerung vorzeitigen Schulabbruchs</i>	i) Investitionen zugunsten der institutionellen Kapazitäten der öffentlichen Verwaltungen
	ii) dauerhafte Eingliederung junger Menschen	ii) Eingliederung marginalisierter Bevölkerungsgruppen	<i>ii) Verbesserung Zugang zu Hochschulen</i>	ii) Aufbau der Kapazitäten aller Interessenträger
	iii) Selbständigkeit, Unternehmertum	iii) Bekämpfung von Diskriminierung	<i>iii) Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen</i>	
	iv) Gleichstellung von Männern und Frauen	iv) Verbesserung Zugang zu Dienstleistungen	<i>iv) Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme allgemeiner/ beruflicher Bildung</i>	
	<i>v) Anpassung Arbeitskräfte und Unternehmen</i>	v) Förderung sozialen Unternehmertums		
	vi) aktives und gesundes Altern	vi) Strategien für lokale Entwicklung		
	vii) Modernisierung der Arbeitsmarkteinrichtungen			

blau hinterlegt = Investitionsprioritäten des Bremer Operationellen Programms

kursiv + fett = die fünf häufigsten (>= 10) gewählten Investitionsprioritäten des Bundes und der Länder

Hinsichtlich der zentralen strategischen Ausrichtung ist das Bremer Operationelle Programm mit den entsprechenden Aussagen der Partnerschaftsvereinbarung konform. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ESF-Strategie eines Landes immer eine die regionalen Bedarfe aufgreifende problemorientierte Auswahl darstellt, deshalb kann Übereinstimmung in diesem Zusammenhang nicht an dem

Grad der Deckung der Investitionsprioritäten zwischen Partnerschaftsvereinbarung und einzelner Operationeller Programm gemessen werden.²⁹

Das Profil des Operationellen Programms des Landes Bremen wird klarer erkennbar, zieht man den in die Allgemeine Verordnung integrierten Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) heran, der die Schnittstelle zur Kohäsionspolitik bildet. Hier ist festgelegt, dass die fünf Strukturfonds (EFRE, ESF, KF, ELER, und der EMFF) gemeinsame und einander ergänzende strategische Ziele verfolgen, dazu zählt u.a. die Forderung einer Konzentration der Mittel auf wenige, strategisch ausgewiesene Ziele.³⁰ Das Operationelle Programm adressiert drei der von der ESF-VO vorgesehenen vier Thematischen Ziele (s. Abbildung 2-3).

Zwar gilt für die Operationellen Programme des Bundes wie der Länder insgesamt, dass die Thematischen 8, 9 und 10, nicht aber das Thematische Ziel 11³¹ gewählt worden sind, allerdings bestehen hier große Unterschiede in der Zahl der adressierten Investitionsprioritäten³². Als Beleg einer Konzentration der Mittel auf wenige, zentrale Förderbereiche kann die Bremer Entscheidung gelten, dass im ESF-Programm die Thematischen Ziele 8, 9 und 10 mit jeweils nur einer Investitionspriorität hinterlegt worden sind. Hinsichtlich der Investitionsprioritäten B i (Inklusion) und C iii (LLL) folgt das Bremer Operationelle Programm der Mehrheit der Länder, die Investitionspriorität A i (Beschäftigung) wird nur von 4 Ländern aufgegriffen. Wie sich in der weiteren Analyse der Programmstrategie und der Bewertung der Interventionslogik (s. Kap. 4) noch zeigen wird, ist diese Wahl nur zum Teil durch die Größe des Bremer ESF-Budgets zu erklären.³³ Diese das Bremer ESF-Programm charakterisierende Konzentration ergibt sich aus den spezifischen Handlungserfordernissen, denen sich der Stadtstaat in den Feldern Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Chancengleichheit konfrontiert sieht.

2.4 Regionale Programmierung: Handlungsanforderungen und Einbindung regionaler Akteure

Die Entwicklung der ESF-Strategie erfolgt vor dem Hintergrund einer Reihe von fach-politischen Programmen und Initiativen des Landes Bremen, in denen - teils explizit, teils indirekt – Elemente des EU 2020-Zielsystems aufgegriffen sind. An erster Stelle gehört dazu das Strukturkonzept Land Bremen 2015³⁴, weil es neben der Wirtschaftsstrukturpolitik als Referenzkonzept für einschlägige weitere

²⁹ Dementsprechend heißt es auch in der PV: "Sowohl im ESF-OP des Bundes als auch in den OP der Länder findet eine thematische Konzentration gemäß den (regionalen) Bedarfen statt. Dementsprechend streuen die finanziellen Gewichte der thematischen Ziele zwischen den Operationellen Programmen zum Teil ganz erheblich. Der unterschiedliche finanzielle Einsatz setzt sich in den Ergebnissen der Interventionen fort. Daher differiert der individuelle Beitrag der einzelnen ESF-Programme zur Erreichung der gemeinsamen europäischen Ziele je nach strategischer Schwerpunktsetzung."

³⁰ Vgl. Allg. VO S. 7 ff. sowie Art. 9 - 11

³¹ Bei dem allerdings nur die Investitionspriorität d ii hätte gewählt werden können

³² Die Spanne reicht von 3 bis zu 10 Investitionsprioritäten

³³ Nur drei Bundesländer verfügen über ein Programmbudget von weniger als 80 Mio €, zugleich unterscheiden sich die Operationellen Programme dieser Länder deutlich in der Zahl der ausgewählten Investitionsprioritäten (Saarland 5, Hamburg 8, Bremen 3). Insgesamt beträgt die Spanne der IP aller deutschen ESF-Programme 3 bis 10.

³⁴ Der Senator für Wirtschaft und Häfen Strukturkonzept Land Bremen 2015. o.J.. An das Strukturkonzept anschließend hat das Land Bremen speziell ausgerichtete Fachprogramme aufgelegt, zu denen das „Inno-

Fachpolitiken – darunter Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik - fungiert. Als langfristige Zielperspektive verfolgt das Programm eine Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, um zur Sicherung bestehender und Schaffung neuer zukunftsfähiger und existenzsichernder Arbeitsplätze beizutragen.

Im Problembezug geht das Strukturkonzept von einer explizit städtischen Dimension aus. In ihren Innenstädten und Zentren – so hebt das Programm hervor - müssen Städte die Folgen des demografischen Wandels, der europäischen Einigung und der Globalisierung brennpunktartig bewältigen. Ihre Funktion für gesellschaftlichen Fortschritt und die wirtschaftliche Prosperität können Städte nur dann erfüllen, wenn sie in Bezug auf ihre Innenstadt- und Stadtteilzentrenentwicklung, ihre Baukultur, ihre Infrastrukturen und ihren sozialräumlichen Zusammenhalt die erforderlichen Strukturanpassungen zulassen. Im Zuge der Bestimmung zentraler Handlungsfelder benennt das Strukturkonzept für den Bereich "Qualifizierung/Aus- und Weiterbildung" Vorgaben, mit denen aus der Sicht des ESF hauptsächlich die Thematischen Ziele 8 und 10 angesprochen sind.³⁵

Die von der Europäischen Kommission in ihrer Bewertung des NRP 2012 hervorgehobene Herausforderung der Bewältigung des Fachkräftemangels wird von dem Landesprogramm "**Bremer Fachkräfteinitiative 2011 – 2013/2014**" aufgegriffen. Im Rahmen des Programms werden sowohl Qualifizierungen für Beschäftigte als auch für Arbeitslose entwickelt und umgesetzt, wobei diese sich auf branchen- und berufsfeldbezogene sowie auf zielgruppenspezifische Förderansätze verteilen. Auch die neue Fachkräfteinitiative orientiert sich bei den branchen- und berufsfeldbezogenen Förderansätzen am „Strukturkonzept Land Bremen 2015“ und den darauf aufbauenden fachlichen Programmen.

Wie schon in der Förderperiode 2007-2013 wird das Operationelle Programm im Rahmen des "**Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms**" (BAP) umgesetzt, das ebenfalls an das Strukturkonzept anschließt. Im BAP werden "die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Handlungsfelder zu einer kohärenten Strategie zusammengeführt und mit anderen relevanten Politikfeldern wie der Wirtschafts-, Struktur-, Bildungs-, Sozial-, Stadtentwicklungs-, Jugend-, Justiz-, Umwelt- und Technologiepolitik verknüpft"³⁶. Institutionell bildet das BAP den Rahmen für eine Kooperation des Landes Bremen mit dem Bund (Agentur für Arbeit; Jobcenter) und den Kommunen Bremen und Bremerhaven. In seiner Struktur ist das BAP kongruent zum ESF-OP – das gilt sowohl für den programmatischen Aufbau nach Fonds und Unterfonds, die den Prioritätsachsen und spezifischen Zielen des ESF entsprechen, als auch für die materiellen und finanziellen Zielwerte.³⁷

Mit der Ausrichtung des ESF in der Förderperiode 2014-2020 hat sich die SPD-Bürgerschaftsfraktion Land Bremen konkret befasst und eine Reihe von Anforderungen formuliert, die auf der Linie der von

vationsprogramm Land Bremen 2020“, der „Masterplan Industrie Bremen“ und der „Maritime Aktionsplan der Freien Hansestadt Bremen“ gehören.

³⁵ Dieses Politikfeld soll durch folgende Aktivitäten aufgewertet werden: Unterstützung der Strategie des Lebenslangen Lernens zur Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit; Koordiniertes Vorgehen der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktförderung zur Deckung des Bedarfes an Fachkräften; Änderung von Rahmenbedingungen, um das Potential von Frauen als Fach- und Führungskräfte auszuschöpfen sowie eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erzielen; Unterstützung einer mit dem Umland abgestimmten Arbeitsmarktpolitik zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere in Bremerhaven durch den „Integrierten Bewirtschaftungsplan Weser“.

³⁶ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 14

³⁷ Vgl. Senator für Wirtschaft , Arbeit und Häfen: Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm 2014-2020 im Land Bremen: Arbeit, Teilhabe, Bildung. Entwurfsfassung nach der ersten ressortübergreifenden Abstimmung (Stand 12.02.2014); sowie ESF-OP Bremen, Entwurf S. 14

Europäischen Kommission verlangten Konzentration der Mittel liegt³⁸. Gerade angesichts eines geringeren Programmbudgets müsse als Grundsatz gelten, dass Arbeitsförderung konsequenter als bislang auf Armutsbekämpfung durch Integration in Arbeit ausgerichtet werde und für entsprechende Angebote solle auch die private Wirtschaft verstärkt gewonnen werden. Ebenfalls im Sinne einer Mittelkonzentration müsse die vielfältige Beratungslandschaft übersichtlicher gestaltet und Mehrfachstrukturen sollten vermieden werden. Unter anderem fordert die SPD-Fraktion:

- von der künftigen Arbeitsmarktförderung (EU und Landesmittel) sollen insbesondere Arbeitslose unter 35 Jahren, alleinerziehende Eltern und Menschen mit Migrationshintergrund und Frauen profitieren;
- dass abschlussbezogene Maßnahmen für Frauen und Männer unter 35 Jahren – im Sinne der EU-Forderung einer „Jugendgarantie“ - bei der Fortschreibung des Bremer Arbeitsmarktprogramms einen deutlichen Schwerpunkt bilden.;
- dass die Angebote abschlussbezogener Qualifizierung auch für un- und angelernte Beschäftigte weiterentwickelt werden, um ihre Arbeitsmarktposition zu verbessern, ihre Aufwärtsmobilität zu erhöhen und damit einen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten;
- für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose Maßnahmen fort zu entwickeln und anzubieten, die zwar sozialintegrativ ausgerichtet sind, dabei aber auf Erwerbsorientierung als weiteren Schritt der Entwicklung zielen;
- dass öffentlich geförderte Beschäftigung ohne Abstriche an ihren arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen so weit wie möglich mit den Programmen zur Deckung bestehender Bedarfe sozial benachteiligter Stadtteile verzahnt werden.

In die Programmentwicklung sind Befunde der von der **Arbeitnehmerkammer Bremen** kontinuierlich herausgegebenen Berichte zur sozialen Lage eingeflossen – das betrifft vor allem Fragen der sozial-räumlichen Spaltung der Stadt,³⁹ die soziale Lage von Personen mit Migrationshintergrund in Bremen⁴⁰ und die Prekarisierungsproblematik im Arbeitsmarkt.⁴¹ In besonderem Maße ist die Programmentwicklung von einer mehrfach aktualisierten Sozioökonomischen Analyse unterstützt worden, die die regionalen Stärken und Schwächen mit Bezug auf das EU-2020 Zielsystem herausgearbeitet

³⁸ Vgl. Bremische Bürgerschaft 18. Wahlperiode. Beschluss der SPD-Bürgerschaftsfraktion auf der 5. Klausurtagung in Wilhelmshaven am 28. Mai 2013. Antrag der Fraktionen der SPD [Drs. 18/1075]

³⁹ Arbeitnehmerkammer Bremen: Armut in Bremen. Bericht 2007. Schwerpunkt: Die soziale Spaltung der Stadt. Bremen 2007, sowie Schröder, Paul M.: Zahlen, Daten, Fakten zur Armut im Land Bremen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen: Aus Vielfalt eigene Stärken entwickeln. Migrantinnen und Migranten in Bremen. Bericht zur sozialen Lage 2012, S. 132 ff

⁴⁰ Arbeitnehmerkammer Bremen: Aus Vielfalt eigene Stärken entwickeln. Migrantinnen und Migranten in Bremen. Bericht zur sozialen Lage 2012. Bremen 2012

⁴¹ Arbeitnehmerkammer Bremen: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen. Bremen 2013

hat⁴². Aus dieser Analyse lassen sich – ausgerichtet an den Thematischen Zielen des Operationellen Programms – folgende Herausforderungen ableiten⁴³:

Beschäftigung und Mobilität der Arbeitskräfte

- Zwar zählt Bremen – gemessen am regionalen BIP pro Kopf – zu den reichsten 20 Regionen in der EU28 im Jahr 2011⁴⁴, aber die wirtschaftliche Stärke des Landes Bremen konnte dem Arbeitsmarkt bislang nur schwache Impulse geben. Der Anstieg der Beschäftigung ging nicht entsprechend dem Wachstum der Wirtschaft einher und entwickelte sich deutlich langsamer verglichen mit der Entwicklung auf Bundesebene. Die Anzahl der erwerbstätigen Personen ist im Land Bremen seit dem Jahr 2006 um 4,3 Prozent gestiegen (Bund: + 6.2) und trotz gestiegener Erwerbstätigenquote wird die Zielvorgabe der EU-Leitindikatoren von 75,0 Prozent nicht erreicht. Das gilt auch für die Erwerbstätigenquote von Frauen und die der Altersklasse der 55- bis unter 65-Jährigen.
- Eine wesentliche Herausforderung bilden im Land Bremen Disparitäten im Arbeitsmarkt und ungleiche Teilhabe verschiedener gesellschaftlicher Gruppen am Erwerbsleben. Das zeigt sich unter anderem an der Ungleichheit in der Einkommensverteilung - mit einem Gini-Koeffizienten von 0,31 im Jahr 2011 hat das Land Bremen den zweithöchsten Wert aller Bundesländer. Hierbei ist insbesondere die finanzielle Benachteiligung von Frauen zu berücksichtigen, die an einem vergleichsweise hohen unbereinigten Gender Pay Gap von 26 Prozent (2012) im Land Bremen deutlich wird. Disparitäten zeigen sich in besonderem Maße im Qualifikationsniveau. Der Anteil der Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung liegt im Jahr 2011 in Bremen deutlich höher als im bundesdeutschen Vergleich und zugleich liegt der Anteil der Menschen ohne Berufsausbildung an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter dem Bundesdurchschnitt. Die Relevanz des Qualifizierungsniveaus wird ebenfalls an dem überdurchschnittlich hohen Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung an allen Arbeitslosen deutlich. Dieser lag im Land Bremen im Jahr 2012 bei 60,8 Prozent und fiel damit deutlich höher aus als auf Bundesebene mit 41,9 Prozent. Schließlich sind im Kontext des Ziels Beschäftigung die allgemein zu beobachtende Tendenz einer Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen sowie der steigende Anteil von Zeitarbeit und Teilzeitbeschäftigung im Land Bremen als riskant einzustufen.

Soziale Eingliederung und Bekämpfung der Armut

- Im Land Bremen sind deutlich mehr Menschen von Armut gefährdet als in Deutschland. Die Armutsgefährdungsquote - orientiert am Bundesmedian - belief sich im Land Bremen im Jahr 2011 auf 22,3 Prozent (Bund 15,1 %). Besonders hoch ist die Armutsgefährdungsquote für Personen mit Migrationshintergrund (37,3 Prozent) – darunter vor allem Ausländer/innen (44,7 Prozent) - sowie Alleinerziehende (48,6 Prozent).
- Ein wesentlicher Faktor der Armutproblematik im Land Bremen ist der überdurchschnittlich hohe Anteil an Arbeitslosen. Im Jahr 2012 lag die Arbeitslosenquote in Bezug auf alle zivilen Erwerbspersonen mit 11,2 Prozent um 4,4 Prozentpunkte über dem bundesweiten Wert von 6,8 Prozent. Ebenfalls relevant ist die Quote der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLB-Quote)

⁴² Steria Mummert Consulting AG: Die Ausgangslage des ESF im Land Bremen. Fortschreibung der sozioökonomischen Analyse und SWOT-Analyse für das Operationelle Programm 2014 bis 2020 des Landes Bremen. Stand 13.02.2014

⁴³ Vgl. zu den folgenden Aussagen Steria Mummert Consulting AG: Fortschreibung der sozioökonomischen Analyse, S. 15 – 63 sowie S. 72 ff.

⁴⁴ Und nimmt laut Eurostat Pressemitteilung (STAT/14/29 vom 27. Februar 2014) den Rangplatz 14 ein.

von 15,2 Prozent sowie die SGB II-Quote von 17,8 Prozent. Das Land Bremen liegt hier deutlich über den Bundesvergleichswerten. Struktur und Entwicklung der Arbeitslosenzahlen im Land Bremen zeigen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Rechtskreisen. So ist die Anzahl der arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB III deutlich stärker gesunken als im Bereich des SGB II, was auf einen Trend zur Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit hindeutet. Einen überdurchschnittlich hohen Wert im bundesdeutschen Vergleich erreicht das Land Bremen bei dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB II, dieser beläuft sich auf 48,5 Prozent (Bund: 39,7 Prozent).

- Mit der hohen Armutsgefährdung und Arbeitslosigkeit gehen Verfestigungstendenzen einher, die neben der sozialen Problematik auch einen zunehmenden Verlust von Beschäftigungsfähigkeit und Qualifikationsniveau bedeuten. In Verbindung mit einem allgemeinen Trend zur Prekariisierung von Arbeitsverhältnissen entsteht daraus das Risiko einer Vertiefung der sozialräumlichen Disparitäten in den Städten Bremen und Bremerhaven. Die Sozioökonomische Analyse belegt das mit folgenden Kennziffern (2012): Arbeitslosenquote Bremen 10,5% /Bremerhaven 14,9%; SGB II-Quote Bremen 16,9% /Bremerhaven 22,0%; Unterbeschäftigungsquote Bremen 13,9%, / Bremerhaven 19,5%.

Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen

- Die mangelnde Chancengleichheit im Bildungssystem ist – ebenso wie auf Bundesebene - als Herausforderung im Land Bremen einzustufen. Insgesamt besuchen nur 29,5 Prozent der Schüler/innen mit Migrationshintergrund ein Gymnasium, während sich der Anteil der Schüler/innen ohne Migrationshintergrund auf 46,3 Prozent beläuft. Zudem liegt der Anteil der Schüler/innen mit Migrationshintergrund im Übergangsbereich von 52,5 Prozent deutlich über dem Durchschnittswert der Schüler/innen von 43,2 Prozent. Weiterhin stellt die hohe Zahl an Menschen ohne beruflichen Bildungsabschluss eine besondere Herausforderung des Landes dar. Der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung liegt bei 33,4 Prozent, gegenüber einem Anteil von 27 Prozent im Bundesdurchschnitt.
- Im Zuge des demographischen Wandels wird sich das Angebot an Arbeitskräften verringern und der sich bereits abzeichnende Fachkräftemangel weiter verstärken. Die sinkende Zahl von Ausbildungsbetrieben und die Oberzentrumfunktion des Ausbildungsmarktes in Bremen und Bremerhaven für das niedersächsische Umland sind entscheidend für die Problemlage am Ausbildungsmarkt im Land Bremen. Es besteht ein anhaltend hoher Problemdruck am Ausbildungsmarkt, von dem vor allem benachteiligte junge Menschen sowie junge Menschen mit Migrationshintergrund betroffen sind. Vor dem Hintergrund der abnehmenden Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften gewinnt die Ausbildungsreife der Jugendlichen zunehmend an Bedeutung, insbesondere auch die Berücksichtigung der leistungsschwächeren Jugendlichen.

Wie in der Vorbereitung der letzten Förderperiode sollen die für den ESF einschlägigen Partner an der Programmplanungsphase „angemessen“ beteiligt werden. Artikel 5 der Allg-VO fordert eine partnerschaftliche Abstimmung der strategischen Grundzüge und der Festlegung der Investitionsprioritäten und Ziele. Das ist im Rahmen der Entwicklung des Bremer Operationellen Programms in breitem Umfang geschehen. Die ESF-Verwaltungsbehörde des Landes Bremen hat zur Vorbereitung der Programmplanung zwei Workshopreihen mit relevanten Akteuren der laufenden ESF-Förderperiode durchgeführt. Neben Vertretern der Abteilung Arbeit des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen stand auch Vertretungen anderer Ressorts sowie Mitgliedern des Begleitausschusses eine Teilnahme an den Workshops offen.

Zunächst ging es – orientiert am EU-2020 Zielsystem – um die Identifizierung von grundsätzlichen Förderbedarfen, die im Land Bremen mit dem ESF 2014-2020 aufgegriffen werden sollten. In einem zweiten Schritt wurden – unterhalb der drei Thematischen Ziele – mögliche Förderziele und Maßnahmetypen diskutiert, die der Konkretisierung der Investitionsprioritäten dienen sollten. Besondere Aufmerksamkeit wurde darüber hinaus der inhaltlichen Ausgestaltung der Querschnittsziele eingeräumt.

Zusammengefasst ergab der Konsultationsprozess folgende Empfehlungen, die in der Ausformulierung des Operationellen Programms nicht in jedem Detail, aber doch weitgehend berücksichtigt worden sind:

- Das Thematische Ziel 8 sollte Förderungen primär auf Zugang bzw. Aufstieg in existenzsichernde Beschäftigung ausrichten. Spezielle Förderansätze wurden dabei einerseits Beratungsangeboten zugeordnet, die der Erhöhung der beruflichen Integration dienen. Andererseits wurde erheblicher Bedarf an Qualifizierungsangeboten schwerpunktmäßig für Arbeitslose benannt, mit dem u.a. auf den Fachkräftemangel reagiert werden soll. Besonders zu beachten seien die Querschnittsziele "Gleichstellung" und "Nichtdiskriminierung" (hier: Chancengleichheit für Menschen mit Migrationshintergrund).
- Bei dem Thematischen Ziel 9 sollte Armutsbekämpfung zum einen durch Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und zum anderen durch Verbesserung der sozialen Teilhabe verfolgt werden. Während der erste Schwerpunkt hauptsächlich auf Verbesserung individueller Beschäftigungsfähigkeit auszurichten wäre, sollten Maßnahmen des zweiten Schwerpunkts einen gezielt sozial-räumlichen Zuschnitt aufweisen. Besondere Relevanz wurde hier dem Querschnittsziel "Nachhaltigkeit" (hier: Abbau regionaler Disparitäten) zugesprochen.
- Für das Thematische Ziel 10 wurden drei Schwerpunkte empfohlen: 1) Anpassung des Bildungssystems im Sinne der Verbesserung von Zugangschancen und Durchlässigkeit; 2) Förderung der jungen Generation an der Schnittstelle Schule/Beruf; 3) Steigerung des Qualifikationsniveaus von Erwachsenen durch Maßnahmen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung. Besonders zu beachten seien die Querschnittsziele "Gleichstellung" und "Nichtdiskriminierung" (Chancengleichheit für Menschen mit Migrationshintergrund) sowie "Nachhaltigkeit" (hier: Abbau regionaler Disparitäten).

2.5 Zusammenfassung

Im Ergebnis führt die Überprüfung der Strategie des Operationellen Programms zu folgender Bewertung:

Referenzebene:	Kommentar
EU-2020 Ziele, Integrierte Leitlinien, Leitinitiativen	<ul style="list-style-type: none"> ○ In seinen Grundzügen entspricht die generelle strategische Ausrichtung des Operationellen Programms des Landes Bremen dem Zielsystem der EU-weiten EU-2020-Strategie. Das gilt gleichermaßen für die Prioritäten wie für die ESF-bezogenen Kernziele. ○ Ein hohes Maß an Übereinstimmung lässt sich ebenfalls hinsichtlich der Integrierten Leitlinien 7 – 10 feststellen und für wesentliche Herausforderungen, die von den Leitinitiativen "Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten", "Europäi-

	<p>sche Plattform zur Bekämpfung der Armut" und "Jugend in Bewegung" herausgestellt werden.</p>
<p>Länderspezifische Empfehlungen und Positionspapier der KOM</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Das Operationelle Programm des Landes Bremen bezieht sich in seinem strategischen Ansatz ausdrücklich auf die meisten der von der KOM in den länderspezifischen Empfehlungen und im Positionspapier für Deutschland hervorgehobenen Handlungsbedarfe. ○ Das gilt in besonderem Maße für die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit, die Verbesserung der Chancengleichheit im Bildungs- und Ausbildungssystem, Fragen des Fachkräftemangels sowie die Förderung einer stärkeren Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und Migranten.
<p>Nationales Reformprogramm, Partnerschaftsvereinbarung</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Das Operationelle Programm stimmt mit den für Deutschland formulierten Zielperspektiven sowohl des Nationalen Reformprogramms wie der Partnerschaftsvereinbarung überein. Die spezifische Zielwahl des Bremer ESF-Programms ergibt sich schlüssig aus dem Vergleich des aktuellen Standes der Kernindikatoren auf Landesebene mit der Situation des Bundes. ○ Die Schwerpunktsetzung auf Ebene der Prioritätsachsen ist hinsichtlich Problembezug und Aktionen kompatibel mit dem in der Partnerschaftsvereinbarung dargestellten Rahmen.
<p>Regionale Programmierung: Handlungsanforderungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die finanzielle Gewichtung der Prioritätsachsen sowie die Entscheidung für jeweils nur eine Investitionsprioritäten pro Prioritätsachse stellt eine konsequente Einhaltung des für die neue Förderperiode geltenden Konzentrationsgebots dar, die zudem – angesichts des engen haushaltspolitischen Spielraums des Landes – auch unter Gesichtspunkten eines effizienten Mitteleinsatzes geboten erscheint. ○ Diese Gewichtung wird fachlich gut begründet durch die spezifischen Handlungsbedarfe, die Bremen – relativ zum Bund – im Beschäftigungs- und Bildungssystem aufweist; diese Strategiewahl kann sich auf eine differenzierte sozioökonomische Analyse und auf Befunde der regionalen Armutsberichterstattung berufen.
<p>Einbindung regionaler Akteure</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Schwerpunktsetzung des Programms, Wahl der spezifischen Ziele und Zielgruppen sowie der zu verfolgenden Maßnahmen sind in einem sehr aufwändigen Konsultationsprozess mit den regionalen Akteuren und Partnern abgestimmt worden.
<p>Bereichsübergreifende Grundsätze</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die bereichsübergreifenden Grundsätze sind im Programm in anspruchsvoller Weise durch landesspezifische Querschnittsziele verankert, denen eine hohe Verbindlichkeit im Zuge der Programmumsetzung zukommt.
<p>Zusammenfassung:</p> <p>Das Operationelle Programm des Landes Bremen ist in strategischer Hinsicht gleichermaßen durch eine thematische wie strukturelle Konzentration ausgezeichnet. Die Ausrichtung an den drei ESF-relevanten Zieldimensionen "Beschäftigung", "Armutsbekämpfung", "Bildung" erfolgt so, dass in allen drei Zieldimensionen spezifische Disparitäten – im Arbeitsmarkt, hinsichtlich der Chancen gesellschaftlicher Teilhabe und im Bildungssystem – als besondere regionale Herausforderungen aufgegriffen werden. Dabei bezieht sich die strategische Ausrichtung des ESF durchgehend auf die Stär-</p>	

kung der Zugangschancen von benachteiligten Gruppen in Beschäftigung bzw. Ausbildung und der Bekämpfung der Folgen von ausgrenzungsbedingter Verarmung. Ergänzt wird diese übergreifende Strategie durch landesspezifische Querschnittsziele, die die Grundsätze der Chancengleichheit, der Nichtdiskriminierung und der (sozialen) Nachhaltigkeit auf die Bedingungen eines großstädtischen Ballungsraums beziehen.

Die Überprüfung der Konsistenz der OP-Strategie mit dem europäischen und nationalen Referenzrahmen der ESI-Fonds ergibt, dass der Ansatz des Operationellen Programms mit dem Zielsystem der EU-2020-Strategie auf allen Referenzebenen übereinstimmt. Zugleich ist die programmstrukturelle Konzentration durch differenzierte sozioökonomische Analysen begründet und unter Einhaltung des Partnerschaftsprinzips mit den relevanten regionalen Akteuren abgestimmt.

3 Interne und externe Kohärenz

Die Bewertung der Kohärenz des Programms bezieht sich in der Hauptsache auf die folgenden beiden Dimensionen:

- Die interne Kohärenz der spezifischen Zielen (innerhalb einer Prioritätsachse und zwischen den verschiedenen Prioritätsachsen) hinsichtlich Komplementarität, Synergien und ggf. Zielkonflikten
- Die externe Kohärenz betrifft die Frage, ob und wenn in welcher Weise das OP zu anderen relevanten Programmen auf regionaler, nationaler und EU-Ebene beiträgt.

3.1 Interne Kohärenz

Prioritätsachse A Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte

Die beiden spezifischen Ziele A.1 ("Erhöhung der beruflichen Integration durch Beratung") und A.2 ("Erhöhung der beruflichen Qualifikation für arbeitslose Menschen") stehen der Sache nach in einem komplementären Verhältnis zueinander. A.1 bezieht sich auf Struktur und Qualität von Beratungsangeboten mit Arbeitsmarktorientierung – in der Tendenz soll das bestehende Angebot weiterentwickelt werden. Die vorgesehenen Maßnahmen weisen einen deutlichen Zielgruppenbezug auf (Angebote für Frauen, alleinerziehende Eltern, Personen mit Migrationshintergrund).⁴⁵ Die Förderung richtet sich auf eine möglichst nachhaltige Beratung, als Kriterien gelten dabei: "dass die geplanten Unterstützungen und beratenen Qualifizierungen nicht in beruflichen Sackgassen münden, der Nachfrage am Arbeitsmarkt entsprechen und die zu erzielenden Qualifikationslevels und Abschlüsse eine Arbeitsaufnahme ermöglichen, die ein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen und ergänzenden SGB-II-Bezug verhindern".⁴⁶

⁴⁵ Vgl. ESF-OP Bremen, Entwurf S. 29 f.

⁴⁶ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 29

Das spezifische Ziel A.2 betrifft die Durchführung abschlussbezogener Maßnahmen für arbeitslose Personen – wobei hier das Spektrum der vorrangig anzusprechenden Zielgruppen etwas enger gefasst ist in A.1 (schwerpunktmäßig Arbeitslose im SGB II Bereich, mit Öffnung für Personen ohne Leistungsbezug). Vorgesehen sind abschlussbezogene Maßnahmen - auch in modularen Angeboten - sowie Kompetenzfeststellungsverfahren und Förderungen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse.⁴⁷ Von einer komplementären Relation kann deshalb gesprochen werden, weil die im Rahmen von A.2 Geförderten von der mit A.1 beabsichtigten Strukturverbesserung profitieren. Die gemeinsame Schnittmenge der beiden spezifischen Ziele bezieht sich auf das von der Leitinitiative "Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten" angesprochene Handlungsfeld der Abstimmung der vorhandenen Kompetenzen auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes. In diesem Zusammenhang wäre - gerade mit Blick auf den Fachkräftebedarf - sinnvoll, wenn die für A 2 angekündigten Abstimmungen mit den Jobcentern, den Tarifpartnern und den Kammern über branchenspezifische Schwerpunkte der Maßnahmen auch für die Ansätze in A 1 Geltung hätten.

Prioritätsachse B – Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung

Auch die Prioritätsachse B weist (innerhalb einer Investitionspriorität) mit B.1 ("Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ") und B.2 ("Verbesserung der sozialen Teilhabe") zwei spezifische Ziele auf, die allerdings – anders als im Fall der PA A – mit demselben Ergebnisindikator hinterlegt sind. Die fragliche interne Kohärenz der beiden Ziele ergibt sich hier vielmehr aus dem unterschiedlich zugeschnittenen Problembezug im Kontext der Bekämpfung von Armut und Diskriminierung. Unter B.1 geht es um Ansätze, die der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit durch gestufte Heranführung an geförderte oder ungeforderte Beschäftigung entgegenwirken wollen. Die Förderlogik richtet sich ausdrücklich auf die Unterstützung von niedrigschwelligen Ansätzen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt, das betrifft die Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit durch Verknüpfung von sozial-integrativen und Qualifizierungsmaßnahmen, die Begleitung geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (FAV SGB II § 16 e) und eine bis zu 6-monatige Nachbetreuung nach Beschäftigungsaufnahme.⁴⁸

Bei dem spezifischen Ziel B.2 hingegen werden bereits verfestigte Formen sozialer Ausgrenzung aufgegriffen, die – wie zahlreiche Studien belegen - typischerweise eine sozialräumliche Komponente aufweisen. Dementsprechend ist der sozialräumliche Bezug (u.a. Durchführung in WiN-Fördergebieten) ein charakteristisches Merkmal der zu fördernden Aktionen. Auch wenn unter B.1 ebenfalls eine sozialräumliche Dimension angesprochen wird, ergänzen sich die beiden spezifischen Ziele durch ihre Ausrichtung auf personenbezogene Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit einerseits und andererseits auf lebensraum- bzw. quartiersbezogen ansetzende Verbesserung von Chancen sozialer Teilhabe. Die Maßnahmen beziehen sich auf die Unterstützung regionaler Netze, die geförderte Beschäftigungen koordinieren, auf das Angebot offener arbeitsorientierter Beratung im Stadtteil und die Förderung lokaler Kleinstprojekte jenseits der etablierten Instrumente der Arbeitsförderung.⁴⁹

⁴⁷ Vgl. ESF-OP Bremen, Entwurf S. 31

⁴⁸ Vgl. ESF-OP Bremen, Entwurf S. 39 f.

⁴⁹ Vgl. ESF-OP Bremen, Entwurf S. 41

Prioritätsachse C – Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen

Die beiden spezifischen Ziele C.1 ("Anschlussfähigkeit des Lebenslangen Lernens verbessern - Ausbildung für junge Menschen") und C.2 ("Qualifikationsniveau im Erwachsenenalter verbessern") stehen in einem klaren Ergänzungsverhältnis zueinander. Sie unterscheiden sich ebenso mit Blick auf die zugrunde gelegten Output- und Ergebnisindikatoren wie in der instrumentellen Ausrichtung – Förderung der Übergänge in schulische bzw. berufliche Ausbildung von unter 25jährigen (C.1) einerseits und andererseits Förderung abschlussbezogener, berufsbegleitender Qualifizierung von Erwachsenen (C.2). Die Unterstützung von Übergangsprozessen an der Schnittstelle Schule/Beruf soll so organisiert werden, "dass Warteschleifen im Übergangssystem vermieden werden".⁵⁰ Die im spezifischen Ziel C.2 vorgesehenen Angebote sind vorrangig an an- und ungelernte Beschäftigte der Altersgruppen der 25-35jährigen gerichtet. Die branchenbezogene Auswahl von Berufsbildern wird in Abstimmung mit den Jobcentern, Arbeitsagentur, Kammern und Tarifpartnern erfolgen.⁵¹ Unter Gesichtspunkten einer Deckung des Fachkräftebedarfs sind aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung Synergien in der Umsetzung der beiden Ziele zu erwarten.

Die Rahmung der mit dem Bremer OP geplanten Förderungen in die beiden komplementär verstandenen "Oberziele" – "Armutsbekämpfung" und "Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs" – ist sehr ambitioniert. Sie lässt sich unter Gesichtspunkten der (internen) Kohärenz zum einen an Prioritätsachsen übergreifenden Komplementaritäten der spezifischen Ziele A.1, A.2, C.1 und C.2 erkennen, die in jeweils instrumentspezifischer Weise Beiträge zur Deckung des Fachkräftebedarfs leisten. Zum anderen wird das Ziel der Bekämpfung von Arbeitsmarktdisparitäten und Armut nicht nur direkt von den Zielen B.1 und B.2 aufgegriffen, ebenso tragen durch die klare Zielgruppenorientierung – hier in besonderer Weise der Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund - mindestens die Ziele A.2 und C.2 dazu bei.

3.2 Externe Kohärenz

Bezüge und Anknüpfungspunkte zu anderen **regionalen Fachpolitiken** werden vor allem hinsichtlich des Strukturkonzeptes des Landes Bremen erläutert. Die vorgesehene Verzahnung mit dem für die Umsetzung zentralen Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm sowie dessen Weiterentwicklung gegenüber der Förderperiode 2007-2013 ist deutlich dargestellt.

Die Kohärenz zur **arbeitsmarktpolitischen Förderkulisse auf Landesebene** ist ebenfalls nachvollziehbar erläutert. Wie schon in den entsprechenden Maßnahmebeschreibungen angesprochen, sind regelmäßige Abstimmungen mit den zentralen Mittelgebern im Land – primär den Jobcentern und der Agentur für Arbeit – vorgesehen. Sie sollen zum einen Mehrfachförderungen und Parallelstrukturen vermeiden, zum anderen "Zielrichtungen und Angebote der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Förderung im Land so weit möglich aufeinander abgestimmt, so dass sie einander sinnvoll ergänzen".⁵²

Das Operationelle Programm sieht vor, "personelle Ressourcen zur Koordination der Akquise von Bundes-ESF-Projekten im Land Bremen und zur inhaltlichen und zeitlichen Koordination zwischen

⁵⁰ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 48

⁵¹ Vgl. ESF-OP Bremen, Entwurf S. 50

⁵² ESF-OP Bremen, Entwurf S. 20

Bundes-ESF-Programmen und ESF-Programmen des Landes Bremen" aufzubauen⁵³, was hinsichtlich der Absicherung der Kohärenz von ESF-Maßnahmen des Landes mit denen des Bundes ein wichtige Voraussetzung wäre. Darüber hinaus werden Abgrenzungen zu vergleichbaren Ansätzen des **ESF-Bundesprogramms** auf Maßnahmenebene ausreichend dargestellt (unter anderem durch Ausschluss von Doppelförderungen oder Hinweise auf jeweilige Vorrangigkeit der Bundes-Förderungen).⁵⁴

Die Verknüpfung von zielgruppenbezogenen und sozialräumlichen Ansätzen im Zielbereich der Armutsbekämpfung ist – weil konzeptionell und fachlich gut begründet – zweifellos eine Stärke des Operationellen Programms. Die Bedeutung der Koordination mit Maßnahmen des EFRE - eine gezielte Kooperation mit dem EFRE wird durchaus nicht in allen Operationellen Programmen der Länder verfolgt - wird in diesem Zusammenhang zu Recht hervorgehoben.⁵⁵ Darüber hinaus wird die integrierte Strategie, die auf besonders benachteiligte Stadtteile ausgerichtet ist, auch im Kontext des spezifischen Ziels B 2 der Investitionspriorität "Aktive Eingliederung" erläutert.

Angesichts der begrenzten Ressourcen des Operationellen Programms sind Beteiligungen an **Ansätzen zur territorialen Entwicklung** nur in engem Rahmen vorgesehen. Das betrifft zum einen die Beteiligung an zwei **transnationalen Lernnetzwerken**, zum anderen werden thematische Ansätze der **Ostseeraum-Strategie** mit regional- bzw. beschäftigungspolitischer Zielsetzung durch komplementäre Vorhaben in Bremen adressiert. Integrierte territoriale Investitionen (ITI) sowie eigenständige lokale Entwicklungsinstrumente (CLLD) sind nicht vorgesehen. Maßnahmen des ESF und solchen des **ELER** und des **EMFF** ergänzen sich punktuell im Themenbereich beruflicher Qualifizierungen; Fragen inhaltlicher Abgrenzungen in diesem Zusammenhang sind plausibel erläutert. Unter Verfahrensgesichtspunkten ist eine Koordination der Fonds durch die übergreifende Zuständigkeit des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen für ESI-Fonds sicher gestellt.

3.3 Zusammenfassung

Referenzebene:	Kommentar
Interne Kohärenz	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die spezifischen Ziele der drei Investitionsprioritäten stehen durchgehend in einem komplementären Verhältnis zueinander, das Synergien erwarten lässt. Zielkonflikte konnten nicht festgestellt werden. ○ In den Investitionsprioritäten A und C ergänzen sich die spezifischen Ziele durch komplementäre Unterscheidungen auf Ebene der Zielgruppen und der vorgesehenen Förderinstrumente. In der finanziell stärksten Investitionspriorität B ist die Kohärenz durch die Verbindung von zielgruppenbezogener und sozialräumlicher Ausrichtung der Maßnahmen überzeugend gegeben. ○ Das Operationelle Programm weist ebenso eine interne Kohärenz hinsichtlich Prioritätsachsen übergreifender Komplementaritäten auf. Das betrifft zum einen Beiträge zur Deckung des Fachkräftebedarfs durch die spezifischen Ziele A.1, A.2, C.1 und C.2, zum

⁵³ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 21

⁵⁴ Vgl. ESF-OP Bremen, Entwurf S. 40, 50 f., 53

⁵⁵ Vgl. ESF-OP Bremen, Entwurf S. 64, 70

	<p>anderen wird das Ziel der Bekämpfung von Arbeitsmarktdisparitäten und Armut nicht nur direkt von den Zielen B.1 und B.2 aufgegriffen, ebenso tragen durch die klare Zielgruppenorientierung (in besonderer Weise der Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund) mindestens die Ziele A.2 und C.2 dazu bei.</p>
Externe Kohärenz	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die externe Kohärenz gegenüber anderen regionalen Fachpolitiken ist weitgehend überzeugend dargestellt, das gilt zumal für die kontinuierlichen Abstimmungen mit der arbeitsmarktpolitischen Förderkulisse auf Landesebene. ○ Die Abgrenzungen zwischen ESF-Förderungen des Landes und des Bundes auf Maßnahmenebene sind ausreichend beschrieben. ○ Eine besondere Stärke des Operationellen Programms ist die geplante Koordination mit Maßnahmen des EFRE in der Prioritätsachse B. ○ Die Kohärenz mit Ansätzen zur territorialen Entwicklung einerseits und den ESI-Fonds andererseits ist sowohl inhaltlich wie dem Verfahren nach ausreichend dargestellt.
<p>Zusammenfassend kommt die Ex-ante-Evaluation zu dem Ergebnis, dass das Operationelle Programm über ein hohes Maß an interner Kohärenz verfügt. Diese Einschätzung erhält ihr besonderes Gewicht mit Blick auf die konzentrierte Programmstruktur mit nur drei Investitionsprioritäten, die jeweils nur mit zwei spezifischen Zielen hinterlegt sind. Im Anschluss an die oben vorgenommene Bewertung der Programmziele kann gesagt werden, dass das Operationelle Programm eine hohe Deckung von strategischer Konsistenz und interner Kohärenz aufweist. Die externe Kohärenz hinsichtlich regionaler, nationaler und EU-Förderung ist weitgehend nachvollziehbar dargestellt.</p>	

4 ESF-Interventionslogik: Maßnahmen und Indikatoren

Die Bewertung der Interventionslogik im engeren Sinn befasst sich mit den erwartbaren Wirkungszusammenhängen zwischen den geplanten Maßnahmen einerseits und andererseits den jeweils angegebenen Output- und Ergebnisindikatoren.

Geprüft werden in diesem Zusammenhang vor allem Plausibilität und Relevanz der Maßnahmenbegründungen hinsichtlich der gewünschten Ergebnisse.

In diesem Kapitel wird die sog. Interventionslogik des ESF-OP Bremen analysiert und bewertet. Der Zusammenhang von Problemen, Zielen, Maßnahmen, Outputs und Ergebnisse soll schlüssig und nachvollziehbar aufgebaut und dargestellt werden. Die Bewertung dieser Fragen setzt voraus, dass ein Referenzrahmen herangezogen wird, der den Gutachtern eine Bewertung möglich macht. Hierfür werden die Strategie und der Policymix sowie die Interventionslogik mit folgenden Referenzebenen abgeglichen:

- mit den Erfahrungen aus der laufenden Förderperiode und den Empfehlungen und Schlussfolgerungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung,

- im Kontext der Erfahrungen aus anderen Programmen zur Wirksamkeit von Maßnahmen und deren Effizienz und
- im Vergleich zu möglichen Alternativen.

Die Interventionslogik eines ESF-OP besteht grundlegend aus einer vierstufigen Hierarchie, die sich schlüssig aus den EU-2020 Zielen ableiten lassen muss.

- | | |
|----|------------------------------------|
| 1) | Prioritätsachsen (PA) -> |
| 2) | Investitionsprioritäten (IP) -> |
| 3) | Spezifische Ziele (SZ) -> |
| 4) | Geplante Aktionen / Maßnahmen (MN) |

Die ausgewählten PA und IP müssen sich schlüssig aus der sozioökonomischen Analyse, der daraus abgeleiteten Strategie des Programms und den identifizierten Bedarfe ableiten lassen. Dieser Zusammenhang wurde in Kapitel 2 dieses Berichtes ausführlich behandelt. Bereits auf dieser Ebene nimmt das ESF-OP Bremen eine starke Konzentration und Fokussierung der geplanten Aktivitäten vor. Je PA wurde nur eine IP ausgewählt. Dieser Ansatz korrespondiert – wie in Kapitel 2 gezeigt wurde – mit den Erfordernissen bzw. Einschränkungen des reduzierten ESF-Budgets, welches auf das Bundesland Bremen entfällt.

Die dritte und vierte Hierarchiestufe bilden die Interventionslogik im engeren Sinne ab. Je IP wurden lediglich zwei spezifische Ziele definiert. Im Unterschied zu den PA und IP gab es hinsichtlich der SZ keine Vorgaben aus den Planungsregularien der KOM. Die SZ wurden in einem aufwändigen partnerschaftlichen Prozess zwischen der ESF-Verwaltungsbehörde und den Akteuren/innen des ESF in Bremen entwickelt. Das Team der Ex-ante Evaluation wurde in diese Veranstaltungen einbezogen. Diese Einbeziehung bestand nicht nur aus teilnehmender Beobachtung. Vielmehr war die Ex-ante Evaluation dazu aufgerufen, den Prozess in den Veranstaltungen durch einen externen kritischen Blick und entsprechende feed-backs aktiv zu unterstützen. Bereits auf den Workshops wurde deutlich, dass eine große Mehrheit der Akteur/innen im ESF die Notwendigkeit zur Konzentration und Fokussierung der ESF-Aktivitäten in der Förderperiode 2014 – 2020 aktiv mit unterstützten. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die im ESF-OP definierten zwei SZ je IP von den Akteur/innen der ESF-Szene in Bremen in breitem Umfange mit getragen werden. Die SZ werden durch ein breites Bündel von Aktionen / Maßnahmen untersetzt. Viele dieser Maßnahmen wurden bereits in der Workshop Reihe diskutiert und erörtert.

Gleichzeitig war es erforderlich, die geplanten MN mit den Strukturen des sog. Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms Bremen (BAP) in Übereinklang zu bringen. Diese Aufgabe oblag der ESF-Verwaltungsbehörde in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts und verschiedenen Akteur/innen des ESF. Die ESF-OP in Bremen sind bereits seit der vorletzten Förderperiode (2000 – 2006) eng an das BAP in seiner jeweiligen Fassung gekoppelt. Dies dient einerseits dazu die ESF-Förderungen synergetisch auf die arbeitsmarktpolitische Programmatik des Landes zu fokussieren. Andererseits stellt das BAP wesentliche Teile der ESF-Kofinanzierung sicher. Das BAP wird im Rahmen der sog. BAP-Fonds realisiert. Erstmals in dieser Förderperiode ist es gelungen, diese Fonds weitestgehend exakt mit den Strukturen des ESF-OP zu harmonisieren. Dies wird sowohl hinsichtlich der Umsetzung, wie auch bezüglich der Steuerungs- und Berichtslegungsaktivitäten zu einer großen Effizienzsteigerung führen und ist von daher äußerst positiv zu bewerten. Aus den genannten Gründen sind die Strukturen des BAP ebenfalls Gegenstand dieser Analyse.

4.1 Grundlegende Anlage der Spezifischen Ziele

Grundsätzlich decken die sechs definierten SZ ein breites Spektrum aus den drei Themen der PA (Beschäftigung, Armut und Bildung) ab. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass ebenfalls die drei ausgewählten IP eine solchermaßen breite Anlage ermöglichen. Die folgende Betrachtung orientiert sich an den ausgewählten IP.

Investitionspriorität a i: Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige, einschließlich Langzeitarbeitsloser und arbeitsmarktferner Menschen, auch durch lokale Beschäftigungsinitiativen und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte	
Spezifisches Ziel A.1: Erhöhung der beruflichen Integration durch Beratung	Spezifisches Ziel A.2: Erhöhung der beruflichen Qualifikation für arbeitslose Menschen

Mit Ausnahme des Aspekts der „Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte“ kann das Spektrum der IP als durch die beiden SZ als weitgehend abgedeckt betrachtet werden. Während das SZ A1 auf einen stärker strukturorientierten Ansatz fokussiert, nimmt das SZ A2 die „Erhöhung der beruflichen Qualifikation für arbeitslose Menschen“ direkt in den Fokus, zielt also auf die unmittelbare Statusveränderung bei den zu fördernden Personen ab. Es kann also fest gehalten werden, dass die beiden SZ dieser IP nicht nur deren inhaltlich-programmatisches Spektrum weitestgehend abdecken, sondern sich auch im formalen Charakter ihrer Intervention synergetisch ergänzen.

Investitionspriorität b i: Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit	
Spezifisches Ziel B.1: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	Spezifisches Ziel B.2: Verbesserung der sozialen Teilhabe

Diese IP fokussiert mit dem Ansatz der „Aktiven Inklusion“ auf jene Zielgruppen, die durch längere Phasen der Arbeitslosigkeit schon weiter vom Arbeitsmarkt entfernt und in stärkerem Maße Prekariierungsprozessen unterworfen sind. Im Unterschied zur IP Ai zeigt sich der Unterschied zwischen den SZ B1 und B2 nicht auf den ersten Blick: Während das SZ B1 etwas direkter auf die Unterstützung der Reintegration in Beschäftigung ausgerichtet zu sein scheint, fokussiert das SZ B2 eher etwas stärker auf die sozialräumlichen Rahmen- und Umfeldbedingungen der Zielgruppen. Um die Konsistenz dieser IP und ihrer SZ beurteilen zu können, wird ein intensiverer Blick auf die geplanten Maßnahmen und Aktionen (s.u.) erforderlich sein.

Investitionspriorität c iii: Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen im formalen, nicht formalen und informalen Rahmen, Steigerung des Wissens sowie der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte sowie die Förderung flexibler Bildungswege unter anderem durch Berufsberatung und die Bestätigung erworbener Kompetenzen	
Spezifisches Ziel C.1: Anschlussfähigkeit des lebenslangen Lernens verbessern - Ausbildung für junge Menschen	Spezifisches Ziel C.2: Qualifikationsniveau im Erwachsenenalter verbessern

Die IP ciii fokussiert auf die „Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen“. Die beiden definierten SZ nehmen im Wesentlichen eine Differenzierung nach Altersgruppen vor: während das SZ C1 auf die jüngeren und deren spezifische Probleme beim „Zugang“

fokussiert, rückt das SZ C2 die Erwachsenen in den Mittelpunkt. Eine Binnendifferenzierung in eher zielgruppen- und eher strukturorientierte Ansätze wird sich ebenfalls erst bei der Analyse der geplanten Maßnahmen und Aktionen ergeben. Insgesamt kann das Spektrum der IP als weitestgehend abgedeckt eingeschätzt werden.

Grundlegende Einschätzung der geplanten Aktionen / Maßnahmen (MN):

Den sechs spezifischen Zielen ist ein breit gefächertes Bündel an geplanten Maßnahmen unterlegt. Die MN können unterschiedlichen **Interventionsformen** zugeordnet werden Sie verfolgen entweder direkte **zielgruppenorientierte** Ansätze, die auf die unmittelbare Statusveränderung bei den Betroffenen abzielen oder **strukturorientierte** Ansätze, die sich auf die positive Beeinflussung von Rahmenbedingungen (Beratung, Konzepte, Modellprojekte etc.) ausrichten oder **Mischformen**. In der IP Ai können die beiden spezifischen Ziele und die darunter subsumierten Maßnahmen direkt einer dieser Formen zugeordnet werden (SZ A1 = eher strukturorientiert, SZ A2 = eher zielgruppenorientiert). Bei allen anderen IP/SZ findet die Durchmischung der Zuordnung in der Reihe der MN vertikal statt. D.h.: in allen anderen SZ finden sich Maßnahmen, die mehreren unterschiedlichen Interventionsformen zuzuordnen sind.

Im folgenden Abschnitt wird der Frage nachgegangen in wie weit die geplanten Maßnahmen innerhalb des einzelnen spezifischen Ziels und zwischen den spezifischen Zielen der IP konsistent und kohärent angelegt sind.

4.2 Analyse der Konsistenz und Kohärenz der Maßnahmen:

Um der zentralen Frage dieses Abschnitts nachgehen zu können, müssen die ESF bezogenen Planungen innerhalb des BAP in die Analyse mit einbezogen werden. Als wichtiger Maßstab zur Beurteilung sollen die dort budgetierten Anteile der zuschussfähigen Gesamtkosten heran gezogen werden. Diese Vorgehensweise beinhaltet derzeit noch einige Unschärfen, da die Ko-Finanzierungen bei einzelnen Maßnahmen noch nicht bis in den letzten Punkt geklärt sind, bei der einen oder anderen Maßnahme ggf. noch darüber diskutiert wird, ob sie Bestandteil des ESF-OP wird oder ggf. durch eine andere Maßnahme ersetzt werden sollte. Alle nachfolgend genannten Zahlen haben also nur vorläufigen Charakter und stellen Näherungswerte dar. Insgesamt sind die IP und SZ durch das BAP mit ca. 27 Maßnahmen unterlegt.

Abbildung 4-1: Anzahl der Maßnahmen nach IP und SZ

SZ / IP	Anzahl MN	SZ / IP	Anzahl MN	SZ / IP	Anzahl MN
A1	2	B1	4	C1	6
A2	4	B2	5	C1	6
A I	6	BI	9	CIII	12
				Insges.	27

In den Maßnahmenbeschreibungen des ESF-OP Entwurfs lassen sich diese bisher nicht in ihrer Gesamtheit identifizieren. Zwischen der Höhe der Teilbudgets für IP und SZ und der Anzahl der Maßnahmen ist kein systematischer Zusammenhang zu erkennen, wozu es allerdings auch keine zwin-

genden Gründe gibt. Die anteiligen Budgets der Maßnahmen am Gesamtprogramm streuen von 0,2% bis 21,9%.

Wie oben bereits erörtert wurden die im BAP unterlegten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Interventionsformen nach den Kriterien eher zielgruppenorientiert („ZGO“), eher strukturorientiert (STO) oder Mischform („MF“) gruppiert. Bei dieser Zuordnung spielte nicht nur das Kriterium der erkennbaren konzeptionellen Ausrichtung der Maßnahmen, sondern auch die Frage eine Rolle, wer letztlich direkter Adressat der Förderung ist.

Bezogen auf das Gesamtprogramm ergibt sich für die einzelnen Interventionsformen – gemessen am gesamten Programmbudget (zuschussfähige Gesamtkosten ohne TH - folgendes Bild: STO = 17,6%, MF = 27,6% und ZGO = 54,8%. Aus Sicht der Ex-ante Evaluation handelt es sich hierbei um ein ausgewogenes Konzept. Aus vielen anderen Implementationsforschungen (auch außerhalb des ESF) ist bekannt, dass Programmplanungen dazu tendieren, immer dann, wenn in einem neuen Programmplanungszeitraum das Budget gegenüber dem Vorläuferbudget geringer ausfällt, die Programmschwerpunkte zu Ungunsten strukturorientierter Ansätze zu verschieben. Die Bremer Verwaltungsbehörde ist diesen Weg bei der Konzeption des neuen ESF-Programms für Bremen nicht gegangen. Vielmehr wurde Wert darauf gelegt, trotz eines geringeren Budgets, notwendigen Maßnahmen für stützende Strukturen und Rahmenbedingungen wie z. B. Beratungsansätzen, Netzwerken oder auch Konzeptentwicklung entsprechenden Raum zu geben. Maßgeblich hierfür dürfte insbesondere die Konzentration des Programms auf den Aspekt der Armutsbekämpfung sein (Anteil gemessen an den zuschussfähigen Gesamtkosten ohne TH = 58,8%).

Viele Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass bei den Zielgruppen, die im Bereich der Armutsbekämpfung adressiert werden sollen, auf niedrigschwellige Ansätze, die im regionalen Kontext ggf. in vernetzter Form implementiert werden, fokussiert werden sollte. Denn im Unterschied zu vielen anderen Zielgruppen, geht es in diesem Bereich oft primär darum, Beschäftigungsfähigkeit erst einmal wieder herzustellen. Bei solchen Ansätzen haben naturgemäß strukturorientierte oder gemischte Konzepte einen höheren Stellenwert. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass das festgestellte Verhältnis zwischen den Interventionsformen und der inhaltlichen Schwerpunktsetzung des Programms in einem angemessenen und ausgewogenen Verhältnis steht. Die nachfolgende Betrachtung folgt der Struktur der IP und SZ.

Investitionspriorität Ai, SZ A1 und A2:

Die Maßnahmen im Rahmen dieser IP richten sich schwerpunktmäßig an Arbeitslose, deren Vermittlungspotenzial als (noch) verhältnismäßig hoch angesehen wird. Hier geht es also darum, Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und ggf. zu verbessern. Deshalb verfolgt die IP mit den beiden SZ eine klare Struktur: Im spezifischen Ziel A1 sollen jene Beratungsstrukturen implementiert werden, die die Vermittlung Arbeitsloser in die Bildungsangebote der IP A2 unterstützen. Beide spezifischen Ziele enthalten – allerdings in sehr geringem Ausmaß – Anteile des jeweils anderen. Im SZ A2 ist ein geringfügiger Anteil für Konzeptentwicklung budgetiert =1,7%, im SZ A1 ist ein Anteil für Modellvorhaben als Platzhalter vorgesehen, derzeit noch nicht budgetiert. Im SZ A2 bildet die Maßnahme „Qualifikation für An- und Ungelernte“ den absoluten Schwerpunkt, nicht nur im SZ mit 75,5%, sondern auch im Rahmen der gesamten IP mit 66,6%. Mit dieser Schwerpunktausrichtung soll – wie in Kap. 3 dargestellt - auch ein Beitrag zur Bewältigung des prognostizierten Fachkräftemangels geleistet werden, Arbeitslose nicht nur wieder in Beschäftigung zu integrieren, sondern dies auch auf Basis eines höheren Qualifikationsniveaus.

Abbildung 4-2: Finanzierungsanteile der Maßnahmen an den SZ in der Investitionspriorität A i

IP / SZ	Intervention	Interven- formen	Zuschussf. Gesamt- kosten	Anteile an SZ	Anteile an IP	Anteil STO	Anteil MF	Anteil ZGO
A1	Frauenberatung	STO	3.900	100,0%	11,8%			
	Beratung besonderer Zielgruppen	STO	0	0,0%	0,0%			
	Modellvorhaben							
	Zwischensumme A1 - 2MN		3.900	100,0%	11,8%	100,0%		
A2	Qualif.für An- und Ungelernte	ZGO	22.000	75,5%	66,6%			
	Bildungsprämie	ZGO	5.000	17,2%	15,1%			
	Modellvorhaben	ZGO	1.640	5,6%	5,0%			
	Konzeptentwicklung	STO	500	1,7%	1,5%			
	Zwischensumme A2 - 4MN		29.140	100,0%	88,2%	1,7%		98,3%
A	gesamt - 6 MN		33.040		100,0%	13,3%		86,7%

Dieser Ausrichtung folgend beträgt der STO-Anteil der Maßnahmen an der gesamten IP 13,3%, jener für ZGO 86,7%. Aus Sicht der Ex-ante Evaluation verfolgt die IP mit ihren beiden SZ ein ausgewogenes und zielgerichtetes Konzept.

Investitionspriorität B i, SZ B1 und B2:

Die Investitionspriorität B i mit den spezifischen Zielen B1 und B2 widmet sich dem eigentlichen Schwerpunkt des Programms, dem Thema der Armutsbekämpfung, worauf 58,8% der Programmumsetzung entfallen. Die beiden spezifischen Ziele fokussieren auf unterschiedliche Aspekte des Schwerpunktthemas. Während das SZ B1 eher auf konkrete Maßnahmenangebote ausgerichtet ist, fokussiert das SZ B2 eher auf die bereits weiter oben angeführten Angebote im niedrigschwelligen Bereich im Rahmen regionaler Verortung und Vernetzung. Zum SZ B1 heißt es im Entwurf des Bremer ESF-OP: „Mit diesem spezifischen Ziel soll im Land Bremen einer weiteren Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit und zunehmender Prekarisierung der Betroffenen entgegengewirkt werden. Als wichtige Teilziele werden gesehen:

- Beschäftigungsfähigkeit durch eine sinnvolle Verknüpfung von Maßnahmen wieder herstellen, stabilisieren und ggf. verbessern.
- Schaffung von Brücken in Qualifizierungsmaßnahmen.

Eine Integration entweder direkt in den ersten Arbeitsmarkt oder in Ersatzarbeitsmärkte mit dem Ziel des Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt.“⁵⁶ Für diesen Bereich werden gut zwei Drittel der Programmmittel im Rahmen der IP aufgewendet.

Zum spezifischen Ziel B2 heißt es im Entwurf des Bremer ESF-OP: „Im Rahmen dieses spezifischen Ziels sollen die Möglichkeiten der sozialen Teilhabe verbessert und erweitert werden. Zentral ist dabei der sozialräumliche Ansatz. Dies bedeutet, dass die zu entwickelnden und zu fördernden Projekte für arbeitslose Menschen, aber auch für alle anderen Bewohner des betreffenden Quartiers offen sein sollen.“⁵⁷ Mit den in diesem SZ angelegten Maßnahmen wird intendiert, die benachteiligten Sozialräume, die den regionalen Schwerpunkt der Armutsbekämpfung bilden, insgesamt durch flankierende Maßnahmen zu stabilisieren. Hiermit rücken also auch jene Personen in den Fokus, die dort

⁵⁶ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 38

⁵⁷ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 41

leben, jedoch z. B. keine Anspruchsberechtigung z. B. nach SGB II haben. Dieses SZ macht ein Drittel am Umsetzungsvolumen der IP aus.

Abbildung 4-3: Finanzierungsanteile der Maßnahmen an den SZ in der Investitionspriorität B i

IP / SZ	Intervention	Interven- formen	Zuschussf. Gesamt- kosten	Anteile an SZ	Anteile an IP	Anteil STO	Anteil MF	Anteil ZGO
B1	Förderzentren	MF	32.870	57,4%	38,0%			
	geförderte sozvers. Beschäftigung	ZGO	24.050	42,0%	27,8%			
	Nachbetreuung		0	0,0%	0,0%			
	Modellprojekte	ZGO	313	0,5%	0,4%			
	Zwischensumme B1 - 4 MN		57.233	100,0%	66,2%		57,4%	42,6%
B2	Regionale Netze	STO	18.040	61,7%	20,9%			
	Strafentlassene	ZGO	5.500	18,8%	6,4%			
	offene + Stadtteil-Beratung	MF	2.500	8,6%	2,9%			
	sonstige Zielgruppenprojekte	ZGO	392	1,3%	0,5%			
	LOS	MF	2.800	9,6%	3,2%			
	Zwischensumme B2 - 5 MN		29.232	100,0%	33,8%	79,8%	8,6%	20,2%
B	Gesamt - 9 MN		86.465		100,0%	20,9%	44,1%	35,0%

Die Gesamtschau auf diese IP macht deutlich, dass der Komplexität der zentralen Fragestellung „Armutsbekämpfung“ auch mit einem breit gefächerten, aber dennoch kohärenten Bündel an Maßnahmen begegnet wird. Die beiden spezifischen Ziele decken – sich jeweils ergänzende – Hauptaspekte des Themas Armutsbekämpfung ab. Demzufolge erscheint es schlüssig, dass sich – anders als bei IP ai – keine eindeutige Fokussierung auf eine bestimmte Interventionsform identifizieren lässt. Strukturorientierte Ansätze machen einen Anteil von 20,9% aus, Mischformen decken 44,1% ab und Zielgruppen orientierte Ansätze liegen bei 35,0%. Aus Sicht der ex-ante Evaluation verfolgt auch diese IP mit ihren beiden SZ ein ausgewogenes und zielgerichtetes Konzept.

Investitionspriorität C iii, SZ C1 und C2:

Wie weiter oben bereits erläutert, nimmt die IP ciii die Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen in den Fokus. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der definierten spezifischen Ziele C1 und C2 lässt sich an der Orientierung auf unterschiedliche Altersgruppen festmachen. Während sich die Maßnahmen des SZ C1 vorwiegend an jüngere Menschen richten, orientieren sie sich im SZ C2 stärker an der Altersgruppe der Erwachsenen. Die Förderung des Zugangs zum Lebenslangen Lernen verbindet beide SZ innerhalb der IP.

Im spezifischen Ziel C1 stehen die diesbezüglichen speziellen Probleme von jungen Menschen im Vordergrund. Im Entwurf des Bremer ESF OP heißt es hierzu: „Ziele des spezifischen Ziels sind die Anpassung des Bildungssystems im Sinne der Verbesserung von Zugangschancen und Durchlässigkeit, um fehlender Chancengleichheit entgegenzuwirken sowie die Förderung junger Erwachsener an den Schnittstellen Schule/ Ausbildung/ Beruf.“⁵⁸ Im Wesentlichen sollen die Ergebnisse dieses SZ durch zwei zentrale Maßnahmen erreicht werden:

- außerbetriebliche Ausbildungssicherung (Anteil am SZ = 58,0%) und
- Flankierung (Ausbildungsbegleitung) (Anteil am SZ = 16,9%).

Im einen Fall soll also direkt kompensatorisch auf die Zahl der Ausbildungsplätze gewirkt werden, im anderen Fall unterstützend, um das Gelingen der Ausbildung sicher zu stellen. Diese beiden Maß-

⁵⁸ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 48

nahmen machen nahezu einen 75%igen Anteil am Umsetzungsgeschehen in diesem SZ aus. Insgesamt liegt der Zielgruppen orientierte Förderanteil bei diesem spezifischen Ziel bei 82,7%.

Im Unterschied zum SZ C1 wendet sich das SZ C2 an Frauen und Männer im Alter von über 25 Jahren. Im Entwurf des Bremer ESF-OP heißt es hierzu: „Im Rahmen dieses spezifischen Ziels sollen Maßnahmen für Frauen und Männer durchgeführt werden, um deren Ausbildungsniveau deutlich zu verbessern. Dabei sollen für an- und ungelernte Erwachsene ab 25 Jahren berufsbegleitende Qualifizierungen im Rahmen von Konzepten des lebenslangen Lernens (weiter)entwickelt werden.“⁵⁹ Das spezifische Ziel nimmt mit drei Maßnahmen die adressierte Zielgruppe direkt in den Fokus: „Berufsbegleitende Qualifizierung An- und Ungelernte“ (55,1% Anteil am SZ), Nachqualifizierung (Anteil 9,2% am SZ) und WB-Schecks (Anteil 8,3% am SZ). Zusammengenommen machen diese drei Maßnahmen ebenfalls nahezu $\frac{3}{4}$ des Umsetzungsgeschehens im SZ aus. Der direkt Zielgruppen orientierte Anteil liegt im Vergleich zum SZ C1 mit 72,6% etwas niedriger.

Abbildung 4-4: Finanzierungsanteile der Maßnahmen an den SZ in der Investitionspriorität C iii

IP / SZ	Intervention	Interventionen	Zuschussf. Gesamtkosten	Anteile an SZ	Anteile an IP	Anteil STO	Anteil MF	Anteil ZGO
C1	außerbetr. Ausbildungssicherung	ZGO	9700	58,0%	35,1%			
	Jugendberufsagenturen	STO	1000	6,0%	3,6%			
	Alphabetisierung/Sprachförderung	ZGO	1300	7,8%	4,7%			
	Coaching	STO	1400	8,4%	5,1%			
	Flankierung (Ausbildungsbegleitung)	ZGO	2822	16,9%	10,2%			
	Konzeptentwicklung	STO	500	3,0%	1,8%			
	Zwischensumme C1 - 6 MN			16722	100,0%	60,6%	17,3%	
C2	Berufsbegl. Quali an- u. ungelernte	ZGO	6000	55,1%	21,7%			
	Nachqualifizierung	ZGO	1000	9,2%	3,6%			
	WB-Schecks	ZGO	900	8,3%	3,3%			
	Quali Fachkräfte	MF	500	4,6%	1,8%			
	Modellvorhaben	MF	1988	18,3%	7,2%			
	Konzeptentwicklung	STO	500	4,6%	1,8%			
Zwischensumme C2 - 6 MN			10888	100,0%	39,4%	4,6%	22,9%	72,6%
C	gesamt - 12 MN		27610		100,0%	12,3%	9,0%	78,7%

Die IP verfügt insgesamt über einen Anteil von 78,7% an zielgruppenorientierten Interventionen und liegt damit auf einem vergleichbaren Niveau zur IP ai. In einem Punkt unterscheidet sich die IP allerdings deutlich von den anderen: Der Anteil für Modellversuche und Konzeptentwicklung liegt insgesamt bei 10,8%, bei IP ai hingegen derzeit bei 1,5%, bei IP bi bei 0,4%. Diese Unterschiede lassen sich aus den bisher vorliegenden konzeptionellen Überlegungen (OP-Entwurf / BAP) nicht abschließend erklären. Dennoch kommt die ex-ante Evaluation allerdings auch in dem Fall zu dem Ergebnis, dass diese IP mit ihren beiden SZ ein ausgewogenes und zielgerichtetes Konzept verfolgt.

⁵⁹ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 51

4.3 Zusammenfassung

Im Vergleich zu den eingangs benannten drei Referenzebenen, an denen sich die obige Analyse orientiert, lassen sich die Ergebnisse der Bewertung der Interventionslogik wie folgt zusammenfassen:

Referenzebene:	Kommentar
<p>Erfahrungen aus der laufenden Förderperiode und den Empfehlungen und Schlussfolgerungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die Erfahrungen aus der laufenden FP sind einerseits umfangreich in die Entwicklung der der Programmstrategie eingeflossen, nicht nur über die Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen, sondern auch über Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse. Eine weitere Berücksichtigung fand im Rahmen des ausführlichen, über einjährigen partnerschaftlichen Prozesses statt, in den die Akteure und Partner des ESF in Bremen umfassend einbezogen waren. ○ Hierdurch konnte – wie oben gezeigt wurde - sichergestellt werden, dass die IP und SZ sich logisch und schlüssig aus der Strategie ableiten lassen. Gleichzeitig wurden im Rahmen dieses Prozesses auch schon die möglichen Maßnahmen beispielhaft erörtert und mögliche Veränderungsoptionen bezüglich der bisherigen Praxis erörtert. ○ Aufgrund der möglichen (drohenden) drastischen Reduzierung der ESF-Mittel für das Bundesland Bremen, waren alle Prozessbeteiligten gleichzeitig bemüht, die Aktivitäten des zukünftigen ESF-OP in hohem Maße zu konzentrieren. Damit ergab sich im positiven Sinne die Möglichkeit, die bisherige Praxis (Anzahl der Maßnahmen, Struktur des BAP) einer kritischen Reflexion zu unterziehen. ○ Im Ergebnis sind die Maßnahmen je spezifischem Ziel und je IP stärker fokussiert und die Strukturen des BAP mit jenen des ESF-OP in hohem Maße synchronisiert, was viele Vorteile bietet.
<p>Kontext und Erfahrungen aus anderen Programmen zur Wirksamkeit von Maßnahmen und deren Effizienz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Insbesondere wurde auf dieser Ebene der Kontext zu den ESF-Programmen des Bundes beachtet. Hier waren einerseits mögliche Kohärenzprobleme zu beachten, andererseits ging es um die Frage, wie mit Maßnahmen mit vergleichbarem Ansatz, jedoch verändertem Zuschnitt (z. B. andere Zielgruppe, anderer Kontext) Lücken anderer Programme geschlossen werden können.
<p>Vergleich zu möglichen Alternativen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Szenarien zu alternativen Maßnahmen wurden im Rahmen des partnerschaftlichen Prozesses erörtert, teilweise verworfen, teilweise in die Planungen für die neue FP integrierte. ○ Da die Interventionslogik – wie oben gezeigt – in hoch integriertem Maße mit der Strategie des Programms, den Ergebnissen der aktuellen Periode, dem Wissen der Akteure und der arbeitsmarktpolitischen Grundausrichtung des Landes (BAP) verknüpft ist, schien es aus Sicht der Ex-ante Evaluation wenig sinnvoll, Modellierungen mit alternativen Maßnahmen vorzunehmen. Dies hätte ggf. die Gefahr mit sich gebracht, diesen hohen Integrationsgrad und die darin abgebildeten Grundannahmen zu verwässern und ggf. zu Inkonsistenzen in der Gesamtstruktur der Programmanlage und –logik geführt.

Zusammenfassung:

Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den unterstützenden Maßnahmen und den erwarteten Ergebnissen und Wirkungen kommt die Ex-ante-Evaluation zusammenfassend zu dem Ergebnis, die Interventionslogik in hoch integriertem Maße mit der Strategie des Programms, den Ergebnissen der aktuellen Periode, dem Wissen der Akteure und der arbeitsmarktpolitischen Grundausrichtung des Landes (BAP) verknüpft ist. Außerdem konnte ein ausgewogenes Verhältnis hinsichtlich der zur Anwendung kommenden Interventionsformen identifiziert werden, was insbesondere bezüglich der hohen Konzentration auf das Thema Armutsbekämpfung besonders hervorzuheben ist. Insofern kann die Interventionslogik als in sich konsistent und kohärent zu wichtigen Umgebungsvariablen wie z. B. den Maßnahmen des BAP, den Maßnahmen der Programme des Bundes-ESF etc. angesehen werden.

Die Analyse zeigt darüber hinaus, dass von allen Maßnahmen substanzielle Beiträge in Bezug auf die jeweils anvisierten spezifischen Ziele und damit zu den jeweiligen Investitionsprioritäten und thematischen Zielen erwartet werden können. Das Programm verfügt somit über eine klare Interventionslogik mit logisch nachvollziehbaren Ursache-Wirkungszusammenhängen.

Die Ex-ante-Evaluation sieht schließlich keine Notwendigkeit dafür, dass das ESF-OP des Landes Bremen mit alternativen Instrumenten in besserer Weise den angestrebten spezifischen Zielen gerecht werden könnte.

5 Integration der Querschnittsziele in die Programmstrategie

Im Rahmen der Ex-ante-Evaluation ist zu überprüfen, ob die Querschnittsziele berücksichtigt wurden. Die Europäische Beschäftigungsstrategie umfasst künftig sowohl die Gleichstellung als auch die Nichtdiskriminierung und die nachhaltige Entwicklung (Artikel 7 und 8 der AllgVO) als wichtige Querschnittsziele. Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung ist zu überprüfen, ob die Querschnittsziele mit der gesamten Zielarchitektur des Programms kohärent verknüpft sind. So ist z. B. die Gleichstellung der Geschlechter Teil des sozialpolitischen Erfordernisses zur Beseitigung von Diskriminierung und Herstellung von Gleichstellung zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, also eine arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Notwendigkeit. Wirtschaftliche Ziele wie Steigerung der Erwerbsquote insgesamt können nur erreicht werden, wenn insbesondere die niedrigeren Erwerbsquoten von Frauen und Älteren erhöht werden. Auch die Nichtdiskriminierung von Migranten dient diesem Ziel. Das Querschnittsziel der nachhaltigen Entwicklung wird im ESF insbesondere mit seiner sozialen Dimension adressiert und fungiert somit im Wesentlichen komplementär zu den beiden anderen Querschnittszielebenen.

Eine einheitliche Bewertung aller drei Querschnittsziele ist im Rahmen von Evaluationen nur bedingt machbar. Der Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen strategischen und programmatischen Anlage. Bei der Doppelstrategie „Gender Mainstreaming und Chancengleichheit“ handelt es sich um eine Kombination aus einer übergreifenden klaren politischen Strategie und einem zielgruppenspezifischen Ansatz. Dieser Ansatz kann i.d.R. in eine klare fachpolitische Programmatik übersetzt werden. Das Ziel „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“ adressiert unterschiedliche Zielgruppen/-probleme, ist aber in der europäischen Agenda im Wesentlichen im Bereich der Juris-

diktion angelegt.⁶⁰ Eine direkte Verknüpfung mit einer politischen Strategie wie Gender Mainstreaming lässt sich nicht identifizieren. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung fokussiert hingegen ausschließlich auf einen politisch-strategischen Ansatz. Es geht darum, langfristige Haltungen und Herangehensweisen zu beeinflussen und zu verändern; weg von der Orientierung auf kurzfristige Erfolge, hin zu einem nachhaltigen langfristigen Agieren und Berücksichtigung der durch das Ziel adressierten Themen. Unter Einbeziehung dieser Unterschiede wird die Bewertung der Implementierung der drei Querschnittsziele also immer ein Stück weit summativ bleiben müssen.

Bei der Bewertung der Integration der Querschnittsziele im Bundesland Bremen ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass es sich um ein besonders kleines OP handelt, so dass die gebotene Konzentration der Aktivitäten auch in der Berücksichtigung der Querschnittsziele ihren Niederschlag finden muss.

5.1 Querschnittsziel „Gleichstellung von Frauen und Männern“

Die Gleichstellungsziele sollen gemäß Artikel 7 der AllgVO über den bewährten dualen Ansatz realisiert werden: mit geschlechterspezifischen Maßnahmen und mit dem Prinzip des Gender Mainstreaming. Die Ex-ante-Evaluierung musste überprüfen, inwieweit diese beiden Ansätze im Programm berücksichtigt werden. Hierbei standen folgende Analyseebenen im Fokus.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich das Querschnittsziel konsequent durch alle Facetten der Programmplanung zieht.

- Die **sozioökonomische Analyse** widmet dem Querschnittsziel ein eigenständiges Kapitel. Hier heißt es „In Bezug auf das Themenfeld „Chancengleichheit von Männern und Frauen“ zeigen sich deutliche Unterschiede in der geschlechterspezifischen Verteilung. Insbesondere im Bereich Beschäftigung ist die Beteiligung der Frauen unterdurchschnittlich. So nehmen Frauen in geringerem Umfang als Männer am Erwerbsleben teil, sind überproportional häufig in Teilzeit-Arbeitsverhältnissen oder geringfügig beschäftigt. Auch das durchschnittliche Einkommen der Frauen ist im Land Bremen niedriger als das der Männer. Darüber hinaus fällt die Armutsgefährdung der Frauen im Vergleich zu der der Männer höher aus.“ Leichte Vorteile weisen die Frauen bei der Arbeitslosenquote, den vorzeitigen Schulabbrüchen und der Weiterbildungsbeteiligung aus.
- **Partnerschaftlicher Prozess:** Für die Querschnittsziele wurde eine eigenständige WS-Veranstaltung durchgeführt.
- **Strategie des Programms:** Die in der sozioökonomischen Analyse identifizierten besonderen arbeitsmarktpolitischen Problemlagen von Frauen fließen konsequent in die Entwicklung der Programmstrategie ein. Bei der Begründung der Ableitung der PA und IP wird bei Prioritätsachse A insbesondere auf die Herausforderung verwiesen, dass Frauen in ihren Teilhabemöglichkeiten an existenzsichernder Beschäftigung benachteiligt sind, insbesondere dann, wenn sie über einen Migrationshintergrund verfügen und/oder zur Gruppe der älteren Arbeitslosen gehören. In der Begründung für Prioritätsachse B wird auf die besondere Armutsgefährdung für alleinerziehende Frauen und ihre Kinder hingewiesen. Die Begründung für Prioritätsachse C weist besonders auf die Zielgruppe der Schülerinnen mit Migrationsproblemen und deren Übergangsprobleme hin.

⁶⁰ Aus diesem Grund ist das Thema „Antidiskriminierung“ auch nicht bei der GD „Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“, sondern bei der GD „Justiz“ angesiedelt.

- **Spezifische Ziele / Maßnahmen:** In den Maßnahmenbeschreibungen werden Frauen als besondere Zielgruppe fast durchgehend benannt und berücksichtigt. Im spezifischen Ziel A1 ist mit der Maßnahme „Frauenberatungsangebote“ eine zielgruppenspezifische Maßnahme geplant. In den SZ A2, B1 und B2 sind im Rahmen des BAP bei fast allen Maßnahmen Zielwerte für die Beteiligung von Frauen vorgesehen. Diese Zielwerte stellen i.d.R. eine erhöhte Herausforderung im Vergleich zur aktuellen Förderperiode dar. In den SZ C1 und C2 werden die Zielwerte für die Frauenbeteiligung kumuliert auf Ebene des SZ, nicht auf Ebene der einzelnen Maßnahmen definiert. Das Querschnittsziel kann also auf Ebene der spezifischen Ziele und Maßnahmen als weitestgehend durchgehend integriert angesehen werden.
- **Indikatoren:** Besonders hervorgehoben sei: Für alle Output- und Ergebnisindikatoren ist ein „gender-beakdown“ vorgenommen worden.
- **Verwaltungsverfahren:** Im ESF-Monitoring der aktuellen Förderperiode war die Ermittlung des gender-budgeting realisiert. Für die neue Förderperiode ist ein ähnlicher Einsatz des gender-budgeting vorgesehen.

Insgesamt kann die Implementierung des Querschnittsziels „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“ als durchgängig integrierter Ansatz bewertet werden. Die identifizierte geringe Planung für frauenspezifische Ansätze kann durch die differenzierten Zielwerte für die Beteiligung von Frauen kompensiert werden.

5.2 Querschnittsziel „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“

Mit dem Vertrag von Amsterdam hat die EU die Grundlagen für ein wirksames System zum Schutz der Grundrechte gelegt; mit den GSR-Fonds besteht nun die Möglichkeit, ihre Umsetzung in Förderprogrammen der EU zu implementieren. Deswegen müssen sich künftig die OP auch zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung bekennen und entsprechende Maßnahmen vorsehen, um diesem Querschnittsziel in allen Prioritätsachsen gerecht zu werden.

Um zu überprüfen, ob und wie das Querschnittsziel der Nichtdiskriminierung im OP berücksichtigt wurde und welches Gewicht ihm beigemessen wird, musste die Ex-ante-Evaluierung sich auf die Frage konzentrieren, ob eine wirksamere Bekämpfung von Diskriminierungen vorgesehen ist und welche Formen der Diskriminierung bekämpft werden sollen. Hierbei stehen zukünftig nicht mehr nur Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Fokus, sondern auch solche aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung.

Im Entwurf des ESF-OP des Landes Bremen wird bei diesem Querschnittsziel eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund vorgenommen. In Kapitel 11.2 des Dokumentes heißt es hierzu: „Im Land Bremen stehen bei diesem Thema neben Älteren und Menschen mit Behinderung insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund im Fokus. Ein Teilziel der bremischen Integrationspolitik ist es, dem Problem der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit zugewanderter Menschen durch die Beteiligung an speziellen Förderprogrammen wie dem ESF-Programm wirksam zu begegnen. Den Zugewanderten soll im Rahmen der unterschiedlichen gesetzlichen Handlungsspielräume Chancengleichheit bei der Teilhabe am ökonomischen, sozialen und kulturellen Leben im Lande Bremen ermöglicht werden.“⁶¹ Diese Schwerpunktsetzung reflektiert einerseits auf die bereits mehrfach angesprochenen Anforderungen an die erforderliche Konzentration der Programmplanung und findet ihre Begründung andererseits in den diesbezüglichen Kernauss-

⁶¹ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 83

sagen der sozioökonomischen Analyse. In der sozioökonomischen Analyse heißt es hierzu „Im Land Bremen lebten im Jahr 2011 schätzungsweise 186.000 Personen mit Migrationshintergrund. Damit liegt der Anteil dieser Personengruppe an der Gesamtbevölkerung im Land Bremen bei 28,1 Prozent und somit deutlich über dem Wert auf Bundesebene. Gleichzeitig ist im Land Bremen der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an den Arbeitslosen und an den Empfängern von Grundsicherungsleistungen überproportional hoch. Im Bildungssystem zeigt sich eine geringere Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in höher qualifizierenden Schulformen.“⁶²

Auf allen Ebenen der Programmplanung kann die Berücksichtigung der Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund als in hohem Maße integriert bewertet werden. Bezüglich der Ebenen partnerschaftlicher Prozess, Programmstrategie, Spezifische Ziele / Maßnahmen und Indikatoren ist sie mit dem Grad der Integration, die für das Ziel „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“ identifiziert wurde, vergleichbar. An vielen Stellen werden sowohl unter konzeptionellen Aspekten wie bezüglich der Zielwerte beide Aspekte auch im Zusammenhang genannt und bearbeitet. Für die programmspezifischen Output-Indikatoren liegt für den Aspekt des Migrationshintergrundes in der Regel bereits ein Zielwert vor. In Kombination mit dem noch fehlenden gender-breakdown (wie oben ausgeführt) könnte dann zukünftig sogar eine kombinierte Berichterstattung über beiden Querschnittsziele möglich.

Insgesamt kann auch die Implementierung des Querschnittsziels „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“ als durchgängig integrierter Ansatz bewertet werden. Die vorgenommene Fokussierung des Querschnittsziels auf die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund reflektiert einerseits auf die in der SÖA identifizierten Problemlagen und folgt der Notwendigkeit der Konzentration des Programms. Aus Sicht der Ex-ante Evaluation wird von daher keine Notwendigkeit gesehen, das Querschnittziel breiter zu fassen.

5.3 Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“

Der Europäische Rat von Göteborg hat sich auf eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung geeinigt und dem Lissabon-Prozess die ökologische, die ökonomische und die soziale Dimension der Nachhaltigkeit hinzugefügt. Für die ESF-Interventionen sind die ökonomische und vor allem die soziale Dimension besonders relevant. Sie wird von der Ex-ante-Evaluierung als Herausforderung verstanden, die Ziele und Maßnahmen der ESF-Strategie so auszurichten, dass sie die Begünstigten zu mehr Eigenständigkeit anhalten, ihnen die Selbsthilfe ermöglichen und die Fähigkeit zu mehr Selbstverantwortung unterstützen werden. Eine Facette der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit besteht auch darin, den Begünstigten aus der Abhängigkeit öffentlicher Unterstützungsleistungen zu verhelten. Auch die ökologische Nachhaltigkeit kann mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gefördert werden: Hierbei dürften allerdings schwerpunktmäßig die inhaltlich-konzeptionelle Ausrichtung von Maßnahmen im Fokus stehen.

In Kapitel 11.1 des Entwurfs des Bremer ESF-OP wird das Ziel der Nachhaltigkeit ebenfalls so wie in der oben vorgenommenen Definition auf die soziale und die ökonomische Dimension fokussiert. Insbesondere wird hierbei auf die Schwerpunktsetzung des Programms auf den Bereich der Armutsbekämpfung „Aktive Eingliederung“ hingewiesen. Über die Stabilisierung des wohnlichen und sozialen Umfeldes und die möglichst dauerhafte Integration in Beschäftigung soll ein nachhaltiger Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet werden. Hiermit soll auch ein Beitrag zur Linderung des Fachkräftemangels geleistet werden und die Biographien der Betroffenen durch eine Integration in „gute

⁶² Steria Mummert Consulting AG: Fortschreibung der sozioökonomischen Analyse, S. 63

Arbeit“ nachhaltig stabilisiert werden. Diesem dort formulierten Anspruch wird das Programm in vielen Facetten gerecht. Von daher kann dieser Teil des Querschnittsziels aus Sicht der ex-ante Evaluation als angemessen implementiert angesehen werden.

Bzgl. der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit wird in Kapitel 11.1 im Wesentlichen auf die Möglichkeit verwiesen, Maßnahmen in inhaltlich-konzeptioneller Weise hierauf auszurichten. Auf Basis der vorliegenden Dokumente und Informationen ist es für die Ex-ante Evaluation allerdings nicht überprüfbar, ob Vorkehrungen dafür getroffen worden sind, dass dieser Anspruch auch tatsächlich eingelöst werden kann. Im Sinne der schon mehrfach angesprochenen Konzentration des Programms wird dies aus Sicht der ex-ante Evaluation für verzichtbar gehalten. Auch wenn im Programm keine operationalisierten Zielvorgaben hierfür definiert werden, sollten im Programm-Monitoring Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die ökologische Ausrichtung von Maßnahmen im Nachhinein messbar und dokumentierbar wird.

Abschließend sei noch ein Aspekt angesprochen, der möglicherweise als Konsistenzproblem aufgefasst werden könnte. In Kapitel 1.1 des OP-Entwurfes wird als drittes Querschnittsziel das Ziel „Abbau regionaler/lokaler Unterschiede“ benannt. Hierbei wird sowohl auf die regionalen Disparitäten zwischen den beiden Stadtstaaten Bremen und Bremerhaven wie jene in der Stadtgemeinde Bremen fokussiert. Auch wenn man durchaus argumentieren könnte, dass es sich hierbei um einen Teilaspekt des Ziels „Nachhaltige Entwicklung“ – und hier der sozialen und ökonomischen Dimension dieses Ziels - handelt, hält die Ex-ante Evaluierung die von der Verwaltungsbehörde vorgenommene Zuordnung zum Ziel der Armutsbekämpfung (also hauptsächlich Prioritätsachse B) für sachlich gerechtfertigt.

5.4 Zusammenfassung

Querschnittsziel	Kommentar
Gleichstellung von Frauen und Männern	<ul style="list-style-type: none"> ○ Insgesamt kann die Implementierung des Querschnittsziels „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“ als durchgängig integrierter Ansatz bewertet werden. ○ Die identifizierte geringe Planung für frauenspezifische Ansätze kann durch die differenzierten Zielwerte für die Beteiligung von Frauen kompensiert werden. ○ Eine Fortführung des gender—budgeting ist vorgesehen.
Chancengleichheit und Antidiskriminierung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Insgesamt kann auch die Implementierung des Querschnittsziels „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“ als durchgängig integrierter Ansatz bewertet werden. ○ Die vorgenommene Fokussierung des Querschnittsziels auf die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund reflektiert einerseits auf die in der SÖA identifizierten Problemlagen und folgt der Notwendigkeit der Konzentration des Programms. ○ Aus Sicht der Ex-ante Evaluation wird von daher keine Notwendigkeit gesehen, das Querschnittsziel breiter zu fassen.
Nachhaltige Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ○ Insgesamt kann das Ziel der „Nachhaltigen Entwicklung“ ebenfalls als weitestgehend integrierter Ansatz im OP-Entwurf bewertet

	<p>werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hierbei wird allerdings eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf soziale und ökonomische Dimension des Nachhaltigkeitsziels vorgenommen. ○ Operationalisierte Zielvorgaben für ökologische Inhalte werden aus Sicht der Ex-ante Evaluation für verzichtbar gehalten. Es sollten allerdings Vorkehrungen getroffen werden, dass diese ex-post quantifizierbar und dokumentierbar sind.
<p>Zusammenfassung</p> <p>Insgesamt kann aus Sicht der Ex-ante Evaluation die Implementierung der Querschnittsziele im Entwurf des Bremer ESF-OP als weitgehend integrierter Ansatz bewertet werden. Aus den eingangs erläuterten systematischen Gründen gilt dies für die einzelnen Ziele allerdings in unterschiedlicher Intensität.</p> <p>Eine weitgehende Integration ist für das Ziel „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“ zu konstatieren. Mit geringen Abstrichen kann diese Aussage auch für das Ziel „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“ getroffen werden. Die bei diesem Ziel vorgenommene Fokussierung auf die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund folgt den zentralen Befunden der sozioökonomischen Analyse und ist – insbesondere angesichts der budgetären Grenzen des Bremer OP – damit schlüssig und folgerichtig.</p> <p>Als beispielhaftem Ansatz soll in diesem Zusammenhang dieser beiden Ziele auf die Implementierung von programmspezifischen Output-Indikatoren verwiesen werden, die über die Kombination der Merkmale „Migrationshintergrund“ und „Geschlecht“ ein übergreifendes Monitoring und Berichterstattung über beide Ziele ermöglichen.</p> <p>Einen etwas geringeren Grad der Integration weist das Ziel der „Nachhaltigen Entwicklung“ aus. Dies ist in erster Linie natürlich seiner – systematisch bedingten – geringeren Affinität zum ESF- zuzuschreiben. Dennoch werden die mit diesem Ziel verbundenen Ansprüche und Qualitätsanforderungen an den richtigen Stellen im Programm angesprochen und berücksichtigt.</p>	

6 Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren

Der Ex-ante-Evaluierung kommt die Aufgabe zu, die Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren zu prüfen und sie für die Erfolgsmessung zu optimieren. Gemäß den Leitlinien zur Ex-ante-Evaluierung bedeutet dies:

- Die Indikatoren müssen die Maßnahmen und Ziele der Prioritätsachsen reflektieren (Relevanz),
- Die Indikatoren sollen die Fortschritte der Maßnahmen und Ziele in den Prioritätsachsen eindeutig operationalisieren und in messbare Größen übersetzen (Klarheit).

Für den ESF gilt, dass Output- und Ergebnisindikatoren für alle Investitionsprioritäten auszuweisen sind. Die KOM empfiehlt aber in ihren Leitlinien für die Ex-ante-Evaluierung Programm-spezifische Ergebnisindikatoren zu begrenzen, und auf die zentralen Ziele des Programms zu konzentrieren. Die Ergebnisindikatoren müssen die wichtigsten angestrebten Veränderungen messbar machen. Output-

und Ergebnisindikatoren spiegeln die Prioritäten der Fondsverwaltung in finanzieller und materieller Sicht wider.

Die Anlage der Indikatorik in der neuen Förderperiode lässt wie folgt knapp zusammenfassen: Sie ist auf mehreren – teilweise mit einander verknüpften Ebenen - angelegt. Das grundlegende Indikatorenset ist im Anhang 1 der neuen ESF-VO definiert. Dieser ersetzt den bisherigen Anhang 23 der DVO. In Anhang 1 sind die sog. gemeinsamen Indikatoren für den ESF festgelegt. Sie beziehen sich auf die Ebenen des Outputs der Programme, auf das unmittelbare Ergebnis nach Abschluss der Maßnahme sowie auf das längerfristige Ergebnis. Die bisherigen Wirkungsindikatoren sind nicht mehr vorgesehen. Der „Leitfaden für Monitoring und Evaluierung“ der Kommission stellt hierzu sinngemäß fest, dass die Ermittlung von Programmwirkungen theorie-basierten Evaluationsforschungen überlassen werden solle. Indikatoren zur Bestimmung des Output und des unmittelbaren Ergebnisses sind in den jährlichen Jahresberichten ab 2016 umfassend darzustellen, sofern sich im Rahmen der Umsetzung des jeweiligen Programms, bzw. der jeweiligen PA ermitteln lassen. Die Indikatoren des erweiterten Ergebnisses sind in den erweiterten Jahresberichten 2019 und 2022 – ggf. auf Basis repräsentativer Stichproben – zu berichten. Im Anhang 1 der ESF-VO ist verbindlich festgelegt, dass der genderbraekdown für alle Indikatoren anzuwenden ist.

Während also das Gros der gemeinsamen Indikatoren der jährlichen Berichterstattung dient, ist nur ein kleiner Teil davon für die OP-Planung relevant. Über aussagekräftige Output-Indikatoren je PA soll die Erreichung der Etappenziele (2018) und des Endziels (2023) innerhalb des sog. Leistungsrahmens gemessen werden.⁶³ Zusätzlich können für das OP weitere programmspezifische Output-Indikatoren zur qualitativen Zielsteuerung definiert werden. Außerdem sind je PA ein bis zwei aussagekräftige Ergebnisindikatoren zu definieren, ggf. auf Basis repräsentativer Stichproben, die die Grundlage einer europaweiten Berichterstattung bilden sollen.

Dieses hier kurz skizzierte neue System von Indikatoren, Zielsteuerung und Berichtslegung ist im Entwurf des Bremer ESF-OP nahezu umfassend sachgerecht umgesetzt. Einige Teilaspekte, die ggf. noch einer Optimierung bedürfen, seien nachfolgend kurz benannt.

6.1 Output-Indikatoren

Gemäß den Vorgaben des sog. EU-Template zur Programmplanung, bzw. dem Anhang 1 der DVO sind Output-Indikatoren auf der Ebene der Investitionspriorität, nicht auf des spezifischen Ziels anzulegen. Das IT-System SFC2014 der Europäischen Kommission, welches in dieser Förderperiode der Erfassung des kompletten OP dient, wird nur auf dieser Ebene Erfassungformulare für die Output-Indikatoren vorsehen. Werden Output-Indikatoren auf Ebene der SZ definiert, müssten sie also so angelegt sein, dass sie auf die Ebene der IP aggregiert und entsprechend in SFC2014 erfasst werden können. Obwohl im Entwurf des Bremer ESF-OP genau dieser Fall vorliegt, stellt er aus Sicht der ex-ante Evaluation kein Problem dar. Grund hierfür ist die „schlanke“ Struktur des Programms. Nach eingehender Prüfung kann davon ausgegangen werden, dass das Set der Output-Indikatoren so wie es im Entwurf auf Ebene der SZ definiert ist ohne Abstriche auf Ebene der jeweiligen IP übernommen und erfasst werden kann. Es dürften sich hierbei keinerlei rechnerische oder sachliche Verzerrungen ergeben.

⁶³ Vgl. hierzu auch das folgende Kapitel "Bewertung der finanziellen Allokation"

In einem weiteren Arbeitsschritt wurde die Berechnungsgrundlage der Output-Indikatoren geprüft. Grundlage der Berechnungen bilden sog. Standardkostensätze. Die Rechenwege sind aus Sicht der ex-ante Evaluation klar und nachvollziehbar. So weit als möglich wurden für die Ermittlung der Standardkostensätze Erfahrungswerte aus der Vorperiode oder von vergleichbaren nationalen Förderinstrumenten zu Grunde gelegt. Da wo sich der Instrumenteneinsatz im Laufe der neuen Förderperiode fachlich verändern würde und davon ausgegangen werden kann, dass sich dies auch auf die Höhe der Standardkosten auswirken wird, war die Verwaltungsbehörde natürlich auf Einschätzungen der Fachressorts angewiesen. Dies gilt beispielsweise insbesondere für den Indikator A1.2.1.O, "[GI] Arbeitslose, auch Langzeitarbeitslose". Hier stiegen die Fallkosten von 2.000 auf über 9.000 EUR. Grund hierfür ist, dass sich das Förderspektrum für diese Maßnahme in der neuen Förderperiode deutlich erweitern wird. In diesem Fall muss die Entwicklung des Standardkostensatzes kontinuierlich beobachtet und der Zielwert ggf. rechtzeitig angepasst werden.

Die definierten gemeinsamen Output-Indikatoren entsprechen konsequent dem Anhang 1 der ESF-VO. Außerdem sind sie so angelegt, dass sie jeweils mehr als 50% des Fördervolumens der jeweiligen PA abdecken und somit auch für die Anwendung im Leistungsrahmen geeignet sind.

Die gewählten programmspezifischen Output-Indikatoren im Entwurf des Bremer ESF-OP eignen sich in hervorragender Weise für eine qualitative Programmsteuerung. Sie stellen i.d.R. Teilmengen des gemeinsamen Hauptindikators dar und berücksichtigen hierbei den Aspekt des Migrationshintergrundes; z. B. Indikator: „A1.2.1O "[PS] Arbeitslose, auch Langzeitarbeitslose mit Migrationshintergrund“ oder „B1.2.2.O [PS] Arbeitslose, auch Langzeitarbeitslose sowie sonstige benachteiligte Personen mit Migrationshintergrund“. Insbesondere in Kombination mit einem angewandten genderbreakdown lässt sich die horizontale Integration der Querschnittsziele in hervorragender Weise analysieren, bewerten und steuern. Da auch die Differenzierung der programmspezifischen Indikatoren nach Geschlecht vorgenommen worden ist, kann hier von einem beispielhaften Ansatz der Integration der Querschnittsziele im Bereich Monitoring und Controlling gesprochen werden.

6.2 Ergebnisindikatoren

Im Rahmen des Entwurfs des Bremer ESF-OP sind alle spezifischen Ziele mit Ergebnisindikatoren hinterlegt. Mit aus Ausnahme des spezifischen Ziels A.1 (Erhöhung der beruflichen Integration durch Beratung für benachteiligte Zielgruppen) – für das ein programmspezifischer Ergebnisindikator (Beratungsprozesse) ausgewählt wurde - werden durchgehend zwei Indikatoren auf der Ebene des sog. unmittelbaren Ergebnisses angewandt. Dabei handelt es sich mehrheitlich um gemeinsame Ergebnisindikatoren (GI).

- Spezifisches Ziel A.2: Erhöhung der beruflichen Qualifikation für arbeitslose An- und Ungelernte - „A.1.2.E [GI] Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erhalten haben“ sowie "A.1.2.2 E [GI] Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbständige"
- Spezifisches Ziel B.1: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit durch Verzahnung und Erweiterung der Angebote - „B1.1 [GI] Benachteiligte Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme auf Arbeitssuche sind, eine schulische/berufliche Bildung absolvieren, eine Qualifizierung erlangen, einen Arbeitsplatz haben, einschließlich Selbständige“

- Spezifisches Ziel B.2: Verbesserung der sozialen Teilhabe durch niedrigschwellige Angebote in benachteiligten Sozialräumen – "B1.2 E [PS] Teilnehmer, deren Beschäftigungsfähigkeit verbessert wurde"
- Spezifisches Ziel C.1: Ausbildung für junge Menschen sichern – "C3.1 E [GI] Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine schulische/berufliche Bildung absolvieren"
- Spezifisches Ziel C.2: Qualifikationsniveau von an- und ungelernten Beschäftigten verbessern – "C3.2.E [GI] Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine Qualifizierung erhalten haben"

Da die Indikatoren des unmittelbaren Ergebnisses ab 2016 jährlich zu berichten sind, wird davon ausgegangen, dass die hierfür erforderlichen Informationen durch das ESF-Monitoringsystem bereitgestellt werden können.

Wie oben bereits andiskutiert, sollen die zu definierenden Ergebnisindikatoren auf der Ebene der Prioritätsachsen in den erweiterten Jahresberichten 2019 und 2022 berichtet werden. Sie sind gemäß den Vorgaben des sog. EU-Templates bzw. des Anhang 1 des Entwurfs der DVO allerdings auf der Ebene der spezifischen Ziele anzulegen. Die Anforderung einer Berichtslegung auf der Ebene der PA und darüber hinaus im Rahmen des Systems der EU-2020 Zielarchitektur würde es allerdings erforderlich machen, dass es sich bei den hierfür vorgesehenen Ergebnisindikatoren erstens ausschließlich um gemeinsame Ergebnisindikatoren handelt und dass es sich zweitens auf Ebene der SZ um Teilmengen dieser Indikatoren handelt, die auf Ebene der IP / PA aggregierbar sind. Auf diese Notwendigkeit wird in den EU-Regularien⁶⁴ an keiner Stelle hingewiesen. Der Entwurf des Bremer ESF-OP wird diesen Notwendigkeiten – im Unterschied zu vielen anderen Entwürfen, die der Ex-ante Evaluation bekannt sind – weitgehend in überzeugender Weise gerecht.

Vergleichswerte: Dort, wo es möglich war, wurden für die Ausgangswerte Vergleichswerte aus der abgelaufenen Förderperiode heran gezogen und mit einem leicht erhöhten Zielwert versehen. Lediglich für die spezifischen Ziele B1 und B2 konnte ein solcher Vergleichswert nicht ermittelt werden. Der Grund liegt vermutlich in der veränderten Binnenstruktur der Förderungen in diesem Bereich.

6.3 Zusammenfassung

Referenzebene	Kommentar
Die Indikatoren müssen die Maßnahmen und Ziele der Prioritätsachsen reflektieren (Relevanz)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die definierten gemeinsamen Output-Indikatoren entsprechen konsequent dem Anhang 1 der ESF-VO. Außerdem sind sie so angelegt, dass sie jeweils mehr als 50% des Fördervolumens der jeweiligen PA abdecken und somit auch für die Anwendung im Leistungsrahmen geeignet sind. ○ Die definierten programmspezifischen Output-Indikatoren geben in der Verbindung von gender-breakdown mit dem Merkmal Migration ein hervorragendes Beispiel für die mögliche Messbarkeit von Ergebnissen zu den Querschnittszielen in allen IP des Programms. ○ Die gewählten Ergebnisindikatoren bringen die angestrebten Er-

⁶⁴ Gemeint sind die unterschiedlichen Fassungen des sog. template, Anhang 1 DVO sowie der Leitfadens Monitoring und Evaluierung

	<p>gebnisse der SZ zum Ausdruck und können durch den Output der Maßnahmen über das Monitoringsystem nicht nur für die Berichte 2019 und 2022, sondern sogar jährlich bedient werden.</p>
<p>Die Indikatoren sollen die Fortschritte der Maßnahmen und Ziele in den Prioritätsachsen eindeutig operationalisieren und in messbare Größen übersetzen (Klarheit).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die Berechnungsgrundlagen (Zielwerte) für die Output-Indikatoren sind klar und nachvollziehbar. Dies gilt auch für die Ergebnisindikatoren, auch wenn die Reflexion der formulierten Zielwerte auf Vergleichswerte der laufenden FP hier nicht vollständig realisiert werden konnte.
<p>Zusammenfassung: Das neue System von Indikatoren, Zielsteuerung und Berichtslegung ist im Entwurf des Bremer ESF-OP nahezu umfassend sachgerecht umgesetzt. Output- sowie Ergebnisindikatoren sind klar und nachvollziehbar definiert und bringen die angestrebten Ergebnisse der IP und SZ eindeutig zum Ausdruck. Die Vorgabe der Konzentration ist auch im Bereich der Indikatoren konsequent umgesetzt.</p>	

7 Bewertung der finanziellen Allokation

In diesem Arbeitspaket geht es darum zu analysieren, ob die Interventionen nicht nur gezielt an den Stellen des dringendsten Bedarfs eingesetzt werden, sondern mit den geplanten Finanzmitteln realistischer Weise auch die angestrebten Ziele erreicht werden können. Die Ex-ante-Evaluierung prüft in diesem Zusammenhang

- ob die finanzielle Gewichtung der Prioritätsachsen und Investitionsprioritäten dem vordringlichen Bedarf entspricht, wie er sich aus der sozioökonomischen und der SWOT-Analyse ergeben hat,
- ob die finanziellen Mittel zur Erreichung der Ziele angemessen sind,
- ob für die geplanten Maßnahmen auch die vorgesehene Kofinanzierung realisierbar ist,
- ob die Finanzzuweisungen der Art der geplanten Maßnahmen in den Investitionsprioritäten gerecht wird,
- welche Risiken die Konzentration der Mittel auf Schwerpunkte für Handlungsfelder von geringer Priorität birgt. Welche Chancen hingegen lassen sich für die bevorzugten Schwerpunkte ableiten? Ist mit Ausstrahlungseffekten von den Schwerpunkten auf nachrangige Handlungsfelder zu rechnen?

In diesem Abschnitt geht es darum zu analysieren, ob die Interventionen nicht nur gezielt an den Stellen des dringendsten Bedarfs eingesetzt werden, sondern mit den geplanten Finanzmitteln realistischer Weise auch die angestrebten Ziele erreicht werden können. Weil das Notwendige und Wünschenswerte auch machbar und finanzierbar sein soll, müssen die normativen Handlungsvorgaben mit den Möglichkeiten und Grenzen des ESF-Budgets und der nationalen und landesspezifischen Kofinanzierungsmittel abgeglichen, gegebenenfalls korrigiert und angepasst werden. Einseitige Schwerpunktsetzungen sind dabei ebenso zu vermeiden, wie eine profillose und Flächen deckende Gleichverteilung der Mittel.

7.1 Finanzielle Allokation des Programms / Finanzplan:

Die Begründung für die Verteilung des Programmbudgets findet sich in Kapitel 1.2 des Entwurfs des Bremer ESF-OP. Dem Land Bremen stehen im Rahmen der nationalen Mittelverteilung in der Förderperiode 2014 bis 2020 ESF-Mittel in Höhe von 76,2 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Mittel werden in der kommenden Förderperiode für drei Prioritätsachsen eingesetzt. In diesen drei Prioritätsachsen werden gem. Artikel 4 (3) der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds werden so 96 % der ESF-Mittel gebunden. Vier Prozent entfallen auf den Bereich der Technischen Hilfe.

Abbildung 7-1: Finanzielle Allokation des Operationellen Programms

Die finanzielle Allokation des Programms					
PA	IP / spez. Ziel	ESF-Mittel in 1.000. EUR	Anteil am OP	Anteil an PA / IP	ESF-Intervention in %
	IP A1	3.900	5,1%	20,5%	100,00%
	IP A2	15.140	19,9%	79,5%	51,96%
A	gesamt	19.040	25,0%	100,0%	57,63%
	IP B1	15.033	19,7%	49,3%	26,27%
	IP B2	15.432	20,3%	50,7%	52,79%
B	Gesamt	30.465	40,0%	100,0%	35,23%
	IP C1	12.722	16,7%	53,9%	76,08%
	IP C2	10.888	14,3%	46,1%	100,00%
C	gesamt	23.610	31,0%	100,0%	85,51%
D	Techn. Hilfe	3.046	4,0%		64,18%
Summe		76.161	100,0%		50,15%

Quelle: Entwurf des ESF-OP Bremen, Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm Bremen, eigene Berechnungen

Die finanzielle Gewichtung der ESF-Mittel auf die ausgewählten Prioritätsachsen entspricht den Bedarfslagen im Land Bremen, wie sie in Kapitel 1.1 des Entwurfs des ESF-OP dargestellt werden und berücksichtigt zugleich das Zielsystem der EU 2020 Strategie. Ein besonderer Fokus liegt daher auf dem Thematischen Ziel „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ (Armutsbekämpfung). In dieses Ziel wird mit 40 % der größte Teil der ESF-Mittel investiert. Diese Fokussierung entspricht konsequent den diesbezüglichen Befunden der sozioökonomischen Analyse. Die Anteile der beiden anderen Prioritätsachsen fallen entsprechend niedriger aus: PA A Beschäftigung = 25%, PA C Bildung = 31%. Die Anteile belaufen sich also auf 1/4, 1/3 und 2/5. Auch wenn die Anteile der PA A und PA B recht weit auseinander liegen, können die Anteile aller drei PA als in einem relativ angemessenen Verhältnis stehend betrachtet werden.

Die beiden Prioritätsachsen PA A und PA C stellen durch ihre Ausrichtung den Nachteilsausgleich bestimmter Gruppen in den Mittelpunkt der Förderung. Im Entwurf des ESF-OP heißt es hierzu: „In allen Prioritätsachsen findet eine Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen statt. Von der ESF-Förderung des Landes Bremen in den Jahren 2014 bis 2020 sollen insbesondere Arbeitslose (v.a. SGB II), alleinerziehende Eltern (v.a. Frauen), Menschen mit Migrationshintergrund und Frauen profitieren. Darüber hinaus wird ein besonderer Schwerpunkt auf die An- und Ungelernten gelegt.“⁶⁵

Mit der Ausrichtung des ESF in der Förderperiode 2014 - 2020 orientiert sich die verfolgte Interventionslogik auf Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durch Unterstützung und Förderung der Chancen von Zugängen in existenzsichernde Arbeit. Die geplanten Programme zielen auf eine Integration in Arbeit bzw. Ausbildung sowie auf eine Unterstützung der Aufwärtsmobilität der Beschäftigten.

Die Maßnahmen im Rahmen der PA A / IP A i richten sich schwerpunktmäßig an Arbeitslose, deren Vermittlungspotenzial als (noch) verhältnismäßig hoch angesehen wird. Auf diese IP entfallen 25% der ESF-Mittel. Hier geht es also darum, Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und ggf. zu verbessern. Deshalb verfolgt die IP mit den beiden SZ eine klare Struktur: Im spezifischen Ziel A1 sollen jene Beratungsstrukturen implementiert werden, die die Vermittlung Arbeitsloser in die Bildungsangebote des

⁶⁵ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 25

SZ A2 unterstützen. Das spezifische Ziel A1 verfügt über gut 20% der ESF-Mittel, das spezifische Ziel A2 über knapp 80%. Im Verhältnis zu vergleichbaren Programmen kann dieses Verhältnis als angemessen bewertet werden.

Die PA B / IP bi mit den spezifischen Zielen B1 und B2 widmet sich dem eigentlichen Schwerpunkt des Programms, dem Thema der Armutsbekämpfung, worauf 40% der ESF-Mittel entfallen. Die beiden spezifischen Ziele fokussieren auf unterschiedliche Aspekte des Schwerpunktthemas. Während das SZ B1 eher auf konkrete Maßnahmenangebote ausgerichtet ist, fokussiert das SZ B2 stärker auf die bereits weiter oben angeführten Angebote im niedrigschwelligen Bereich im Rahmen regionaler Vernetzung und Vernetzung. Die Anteile der beiden SZ an den budgetierten ESF-Mitteln belaufen sich auf je die Hälfte. Diese Gleichverteilung korrespondiert zumindest mit einer in etwa gleichen Anzahl von Maßnahmen je SZ (SZ B1 = 4 MN, SZ B2 = 5 MN).

Wie weiter oben bereits erläutert, nimmt die PA C / IP C iii die Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen für alle Altersgruppen in den Fokus. Die IP verfügt über einen Anteil von 31% an den gesamten ESF-Mitteln des Programms. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der definierten spezifischen Ziele C1 und C2 lässt sich an der Orientierung auf unterschiedliche Altersgruppen festmachen. Während sich die Maßnahmen des SZ C1 vorwiegend an jüngere Menschen richten, orientieren sie sich im SZ C2 stärker an der Altersgruppe der Erwachsenen. Die Förderung des Zugangs zum lebenslangen Lernen verbindet beide SZ innerhalb der IP. Auch in dieser IP sind die Anteile zwischen den spezifischen Zielen fast gleich groß (SZ C1 = 53,9%, SZ C2 = 46,1%. Diese nahezu Gleichverteilung korrespondiert mit einer exakten gleichen Anzahl von Maßnahmen je SZ (SZ C1 = 6 MN, SZ C2 = 6 MN).

Der ESF-Interventionssatz beläuft sich bezogen auf das Gesamtprogramm beim derzeitigen Planung auf 50,15%. Allerdings unterscheidet er sich sehr stark in den einzelnen PA.

- In PA A liegt er mit 57,63% etwas über dem des gesamten Programms, was im Wesentlichen darin begründet ist, dass er beim SZ A1 mit 100% angesetzt ist. Der Grund hierfür dürfte darin liegen, dass es erfahrungsgemäß schwierig ist, nationale Kofinanzierungen für Beratungsansätze zu mobilisieren.
- In PA B ist der Interventionssatz mit 35,23% am niedrigsten. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies durch die Teilnehmer bezogenen Maßnahmen in diesem Bereich ermöglicht wird: Bei dieser Art von Maßnahmen kann i.d.R. ein relativ hoher Anteil nationaler Kofinanzierung getragen durch TN-Unterhalt und Lohnersatzleistungen generiert werden.
- In PA C findet sich der höchste ESF-Interventionssatz mit 85,51%. Der Grund dürfte darin zu suchen sein, dass in den Maßnahmen der IP C iii die Möglichkeit der Mobilisierung von nationaler Kofinanzierung über TN-Entgelte tendenziell eher nur in geringem Umfang gegeben ist.

Die Gesamtplanung der ESF-Interventionssätze und der Kofinanzierung im Programm basiert also darauf, dass die besseren Kofinanzierungsoptionen in PA B die schlechteren Kofinanzierungsoptionen in PA C ausgleichen. Es wird darauf zu achten sein, ob es sich über einen Planungszeitraum von sieben Jahren hierbei auch tatsächlich um ein tragfähiges Konzept handelt.

In Kapitel 3 des Entwurfs des Bremer ESF-OP wurde die Finanzielle Allokation des Programms auf den Finanzplan gem. Anhang 1 DVO aufgeteilt. Hierzu wurde die Tabellen 17, 18a und 18c ausgefüllt. Die dortige Anlage des Finanzplans entspricht aus Sicht der Ex-ante Evaluation den Vorgaben der VO in vollem Maße.

7.2 Leistungsrahmen

Im Kapitel 12.2 des Entwurfs des Bremer ESF-OP wird der sog. Leistungsrahmen dargestellt. Im Leistungsrahmen werden sowohl hinsichtlich der Output-Indikatoren als auch bezogen auf die finanzielle Allokation des Programms sowohl Etappenziele für das Jahr 2018 sowie Endziele für das Jahr 2023 definiert. Die Anlage des Leistungsrahmens ist im Entwurf des OP gemessen an den Vorgaben der VO und den Vorgaben des Anhangs 1 DVO adäquat vorgenommen worden.

Die auf Ebene der Prioritätsachsen gewählten Finanzindikatoren erfüllen die Vorgaben des Leistungsrahmens entsprechend DVO Art. 7; sie erfassen rd. 88 % (Prioritätsachse A), rd. 65 % (Prioritätsachse B) bzw. rd. 63 % (Prioritätsachse B) des jeweiligen Finanzvolumens (abgerechnete und geprüfte Ausgaben). Hochgerechnet auf die Mittelzuweisung insgesamt enthält der Leistungsrahmen damit eine Abdeckungsquote von rd. 70 %.

Unter der Voraussetzung, dass nach Auskunft der Verwaltungsbehörde mit der Umsetzung des Operationellen Programms 2015 begonnen werden soll, erscheinen die für 2018 vorgesehenen Etappenziele mit einem Durchschnittswert von rd. 29 % als durchaus realistisch. Da die entsprechende Planung jeweils auf Ebene der Prioritätsachsen ausgewiesen wird, können die durchgehend identischen Etappenziele als plausible Größen angesehen werden, auch wenn die jeweiligen Output-Indikatoren mit zum Teil sehr unterschiedlichen Maßnahmetypen verbunden sind.

7.3 Zusammenfassung

Referenzebene	Kommentar
Finanzielle Allokation / Finanzplan	<ul style="list-style-type: none"> ○ Die finanzielle Gewichtung der ESF-Mittel auf die ausgewählten Prioritätsachsen entspricht den Bedarfslagen im Land Bremen, wie sie in Kapitel 1.1 des Entwurfs des ESF-OP dargestellt. ○ Ein besonderer Fokus liegt auf dem Thema „Armutsbekämpfung“. In dieses Ziel werden mit 40 % der größte Teil der ESF-Mittel investiert. Diese Fokussierung entspricht konsequent den diesbezüglichen Befunden der sozioökonomischen Analyse. ○ Die Anteile aller drei PA können als in einem relativ angemessenen Verhältnis stehend betrachtet werden. ○ Die finanzielle Hinterlegung der einzelnen spezifischen Ziele und MN im Rahmen des BAP passt zur konzeptionellen Ausrichtung der PA/IP und macht somit einen konsistenten Eindruck. ○ Die Gesamtplanung der ESF-Interventionssätze und der Kofinanzierung im Programm (Interventionssatz insgesamt = 50,15%) basiert darauf, dass die besseren Kofinanzierungsoptionen in PA B die schlechteren Kofinanzierungsoptionen in PA C mit tragen. Es wird darauf zu achten sein, ob es sich über einen Planungszeitraum von sieben Jahren hierbei auch tatsächlich um ein tragfähiges Konzept handelt. ○ Der Finanzplan wurde in Kapitel 3 des OP-Entwurfes auf die Tabellen 17, 18a und 18c aufgeteilt. Die dortige Anlage des Finanzplans entspricht aus Sicht der ex-ante Evaluation den Vorgaben der VO

	in vollem Maße.
Leistungsrahmen	<ul style="list-style-type: none"> ○ Beim Leistungsrahmen sind die für 2018 vorgesehenen Etappenziele als realistisch anzusehen.
<p>Zusammenfassung: Insgesamt hinterlassen die Ausführungen zur finanziellen Allokation, zum Finanzplan und zum Leistungsrahmen im Entwurf des Bremer ESF-OP einen soliden Eindruck. Hinsichtlich des Interventionsatzes empfiehlt die Ex-ante-Evaluation der VB ein strenges internes Controlling zu implementieren, da er nur realisiert werden kann, wenn die diesbezüglichen Annahmen zu PA B auch tatsächlich eintreten.</p>	

8 Bürokratieabbau für die Begünstigten

Die ESF Verwaltungsbehörde Bremen stellt in diesem kurzen Abschnitt des OP heraus, dass ihrerseits die Vorgaben der EU zum Bürokratieabbau für die Begünstigten im hohen Maße unterstützt werden. Verweist allerdings gleichzeitig auch auf die diesem Themenkomplex innewohnenden Herausforderungen, die darin bestehen, dass das „Unionsrecht und nationales Recht sowie die Verwaltungsstrukturen und -verfahren der Europäischen Union und des Landes unter Beachtung der Grundsätze der geteilten Mittelverwaltung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Einklang gebracht werden müssen.“⁶⁶ Dennoch soll an die diesbezüglich positiven Erfahrungen der Förderperiode 2007-2014 auch in der folgenden Förderperiode angeknüpft werden. Für die neue Förderperiode 2014-2020 sind schwerpunktmäßig folgenden Maßnahmen zur weiteren Unterstützung des Bürokratieabbaus vorgesehen:

- Durchgehende Implementierung der eCohesion,
- Weitere Einführung von Pauschalierungen.

Außerdem soll das hohe Maß an Konzentration in der OP-Strategie und die weitestgehende Synchronisation mit dem BAP zu einem hohen Maß an Transparenz und Übersichtlichkeit für die Begünstigten beitragen. Auch wenn es sich, was in der Natur der Sache liegt, bei diesem Thema im Wesentlichen um Absichtserklärungen handelt, sind aus Sicht der Ex-ante Evaluation die getroffenen Aussagen ausreichend. Diese Einschätzung beruht vor allem auf dem Umstand, dass die Verwaltungsbehörde bereits in der laufenden Förderperiode auf eine professionelle und effizient arbeitende Unterstützungsstruktur zurückgreifen konnte, mit der alle Voraussetzungen für eine Umsetzung von Verwaltungsvereinfachungen gegeben sind.

⁶⁶ ESF-OP Bremen, Entwurf S. 81

9 Überarbeitungen des Operationellen Programms

Im Verfahren der Einreichung des Programms hat die Europäische Kommission im August 2014 der Verwaltungsbehörde "Anmerkungen zum Operationellen Programm ESF (BREMEN) 2014-2020" (CCI (2014DE05SFOP016) übermittelt, die gegenüber der Entwurfsfassung eine Reihe von Änderungsbedarfen geltend machten. Diese Änderungsbedarfe betrafen teils Ergänzungen, die einer klareren Abgrenzung des gewählten strategischen Ansatzes und einzelner, geplanter Vorhaben gegenüber anderen Programmlinien dienten sowie einzelnen Aspekten der geplanten Programmumsetzung (a), teils bezogen sie sich auf Präzisierungen des Finanzplans und des Leistungsrahmens (b) sowie auf die Anlage der Indikatorik (c).

(a) Strategischer Ansatz und Programmumsetzung

- Ausführlichere Begründung, warum die Investitionspriorität (10i Verringerung und Verhütung des vorzeitigen Schulabbruchs) nicht gewählt wurde (Kap. 1.1)⁶⁷
- Ergänzende Erläuterungen zu den im Rahmen der Prioritätsachsen B und C verfolgten sozialen Innovationen (Kap. 2.2.2 bzw. Kap. 2.3.2)
- Ergänzende Erläuterungen zu den im Rahmen der Prioritätsachsen A und C geplanten Beiträgen zu den Thematischen Zielen (Kap. 2.1.2 bzw. Kap. 2.3.2)
- Ergänzende Erläuterungen und Präzisierungen der im Rahmen der Prioritätsachse D verfolgten spezifischen Ziele (Kap. 2.4)
- Erläuterung der Maßnahmen, die der Unterstützung der am stärksten von Diskriminierung oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Zielgruppen dienen (Kap. 5/Tab. 22)
- Ergänzung und ausführlichere Erläuterung der Problematik sozialer Diskriminierung unter sozialräumlichen Bezügen (Kap. 6.1) und Beschreibung entsprechender Gegenstrategien (Kap. 6.2)
- Ergänzende Erläuterung zur Beteiligung der Partner im Konsultationsprozeß (Kap. 7.2)
- Präzisierende Aussagen zur Koordination und Abgrenzung gegenüber anderen Unionsfinanzierungsinstrumenten (ELER; EFRE, EHAP) (Kap. 8)
- Konkretisierung der Ex-ante-Konditionalität G 4 (Vergabeverfahren) (Kap. 9)
- Ausführlichere Erläuterungen der vorgesehenen Maßnahmen zum Bürokratieabbau (Kap. 10).

(b) Leistungsrahmen und Finanzierungsplan

- Bezogen auf die Tabellen zum Leistungsrahmen der Prioritätsachsen (Tab. 6a – 6c) sowie zum Programm insgesamt (Tab. 28) erfolgte eine Anpassung der Berechnung der Etappenziele an die finale Fassung der "Guidance Fiche Performace Framework Review and Reserve in 2014-2020, Final Version, 14. Mai 2014"
- Homogenisierung des Finanzierungsplans mit den entsprechenden Angaben der Partnerschaftsvereinbarung (Tab. 17) und Anpassung der Kofinanzierungssätze unter Berücksichtigung der leistungsgebundenen Reserve (Tab. 18a).

⁶⁷ Die Kapitelbezeichnungen beziehen sich die Fassung des Operationellen Programms mit Stand September 2014

(c) Indikatorik

- Zusätzliche Erläuterungen zur Berechnung von Ausgangs- und Zielwert der Ergebnisindikatoren (Tabellen 4)
- Umstellung der Basiswerte der Ergebnisindikatoren auf anteilige Werte (Tabellen 4)
- Technische Überarbeitung und Reduktion der Anzahl von Outputindikatoren der Prioritätsachse A, B und C in den Tabellen 5 (einheitliche Differenzierung der Zielwerte nach Geschlecht).

Aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung sind die vorgenommenen Änderungen in der aktuellen Fassung des Programms gegenüber der früheren Programmversion, die Grundlage des Ex-ante-Berichtes war, folgendermaßen zu beurteilen:

- Die Ergänzungen und zusätzlichen Angaben zum strategischen Ansatz und zur Programmumsetzung stärken die Kohärenz und verbessern die Verständlichkeit des Operationellen Programms, sie implizieren jedoch keine nennenswerten Änderungen des verfolgten Zielsystems und der gewählten Interventionslogik.
- Die Änderungen hinsichtlich Leistungsrahmen und Finanzierungsplan sind dem Umstand geschuldet, dass die einschlägigen Vorgaben für die Programmerstellung im Programmierungszeitraum – aus unterschiedlichen Gründen - selbst noch verändert worden sind. Das gilt für beide hier angesprochenen Punkte – Berechnung des Finanzindikators für die Etappenziele und Berücksichtigung der leistungsgebundenen Reserve im Finanzplan. Vor diesem Hintergrund sind die Änderungen von Werten in den entsprechenden Tabellen (17, 18, 28) primär technisch-administrativer Art und waren zum Zeitpunkt der Erstellung des Ex-ante-Berichtes nicht antizipierbar. Die im Bericht getroffene Aussage zum Leistungsrahmen (s. oben Kap. 7.2), dass die vorgesehenen Etappenziele als realistisch einzuschätzen sind, gilt – auch unter Berücksichtigung der jetzt vorgenommen Umstellung der Bezugsgrößen des Finanzindikators – weiterhin.
- Die vorgenommenen Erläuterungen und technischen Anpassungen im Bereich der Indikatorik verbessern die methodische Nachvollziehbarkeit der Ausgangs- und Zielwerte und sind deshalb zu begrüßen.

10 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Ex-ante-Evaluation

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen hat im Januar 2013 das Konsortium, bestehend aus der Lawaetz-Stiftung Hamburg und dem Institut SÖSTRA Berlin, mit der Erstellung der Ex-ante Evaluierung für das Operationellen Programm des ESF im Lande Bremen für die Förderperiode 2014-2020 beauftragt. Die Ex-ante-Evaluierung des Operationellen Programms des Landes Bremen⁶⁸ ist von Beginn an im Rahmen einer sehr engen Kooperation mit den zuständigen Stellen erfolgt. Die Zusammenarbeit vollzog sich – je nach Fragestellung – ebenso in zahlreichen internen Arbeitstreffen und Beteiligungen an Gremiensitzungen wie in schriftlichen oder mündlichen Kommentaren zu den jeweiligen Planungsständen. Die Ex-ante-Evaluierung ist darüber hinaus aktiv in den Konsultationsprozess mit regionalen Akteuren sowie in den Abstimmungsprozess zur Sozioökonomischen Analyse eingebunden worden.

1) Konsistenz der Programmziele

Im Ergebnis führt die Überprüfung der Strategie des Operationellen Programms zu folgender Bewertung: Die Überprüfung der Konsistenz der OP-Strategie mit dem europäischen und nationalen Referenzrahmen der ESI-Fonds ergibt, dass der Ansatz des Operationellen Programms mit dem Zielsystem der EU-2020-Strategie auf allen Referenzebenen übereinstimmt. Zugleich ist die programmstrukturelle Konzentration durch differenzierte sozioökonomische Analysen begründet und unter Einhaltung des Partnerschaftsprinzips mit den relevanten regionalen Akteuren abgestimmt.

EU-2020 Ziele, Integrierte Leitlinien, Leitinitiativen

- a) In seinen Grundzügen entspricht die generelle strategische Ausrichtung des Operationellen Programms des Landes Bremen dem Zielsystem der EU-2020-Strategie. Das gilt gleichermaßen für die Prioritäten wie für die ESF-bezogenen Kernziele.
- b) Ein hohes Maß an Übereinstimmung lässt sich ebenfalls hinsichtlich der Integrierten Leitlinien 7 – 10 feststellen und für wesentliche Herausforderungen, die von den Leitinitiativen "Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten", "Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut" und "Jugend in Bewegung" herausgestellt werden.

Länderspezifische Empfehlungen und Positionspapier der KOM

- c) Das Operationelle Programm des Landes Bremen bezieht sich in seinem strategischen Ansatz ausdrücklich auf die meisten der von der KOM in den länderspezifischen Empfehlungen und im Positionspapier für Deutschland hervorgehobenen Handlungsbedarfe.
- d) Das gilt in besonderem Maße für die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit, die Verbesserung der Chancengleichheit im Bildungs- und Ausbildungssystem, Fragen des Fachkräftemangels sowie die Förderung einer stärkeren Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und Migranten.

Nationales Reformprogramm, Partnerschaftsvereinbarung

- e) Das Operationelle Programm stimmt mit den für Deutschland formulierten Zielperspektiven sowohl des Nationalen Reformprogramms wie der Partnerschaftsvereinbarung überein. Die

⁶⁸ Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen: Operationelles Programm des Europäischen Sozialfonds im Land Bremen für die Förderperiode 2014 – 2020. Arbeit, Teilhabe, Bildung. Entwurfssfassung April 2014

spezifische Zielwahl des Bremer ESF-Programms ergibt sich schlüssig aus dem Vergleich des aktuellen Standes der Kernindikatoren auf Landesebene mit der Situation des Bundes.

- f) Die Schwerpunktsetzung auf Ebene der Prioritätsachsen ist hinsichtlich Problembezug und Aktionen kompatibel mit dem in der Partnerschaftsvereinbarung dargestellten Rahmen.

Regionale Programmierung: Handlungsanforderungen

- g) Die finanzielle Gewichtung der Prioritätsachsen sowie die Entscheidung für jeweils nur eine Investitionspriorität pro Prioritätsachse stellt eine konsequente Einhaltung des für die neue Förderperiode geltenden Konzentrationsgebots dar, die zudem – angesichts des engen haushaltspolitischen Spielraums des Landes – auch unter Gesichtspunkten eines effizienten Mitteleinsatzes geboten erscheint.
- h) Diese Gewichtung wird fachlich gut begründet durch die spezifischen Handlungsbedarfe, die Bremen – relativ zum Bund – im Beschäftigungs- und Bildungssystem aufweist; diese Strategiewahl kann sich auf eine differenzierte sozioökonomische Analyse und auf Befunde der regionalen Armutsberichterstattung berufen.

Einbindung regionaler Akteure

- i) Schwerpunktsetzung des Programms, Wahl der spezifischen Ziele und Zielgruppen sowie der zu verfolgenden Maßnahmen sind in einem sehr aufwändigen Konsultationsprozess mit den regionalen Akteuren und Partnern abgestimmt worden.

Bereichsübergreifende Grundsätze

- j) Die bereichsübergreifenden Grundsätze sind im Programm in anspruchsvoller Weise durch landesspezifische Querschnittsziele verankert, denen eine hohe Verbindlichkeit im Zuge der Programmumsetzung zukommt.

2) Kohärenz

Zusammenfassend kommt die Ex-ante-Evaluierung zu dem Ergebnis, dass das Operationelle Programm über ein hohes Maß an interner Kohärenz verfügt. Diese Einschätzung erhält ihr besonderes Gewicht mit Blick auf die konzentrierte Programmstruktur mit nur drei Investitionsprioritäten, die jeweils nur mit zwei spezifischen Zielen hinterlegt sind. Im Anschluss an die oben vorgenommene Bewertung der Programmziele kann gesagt werden, dass das Operationelle Programm eine hohe Deckung von strategischer Konsistenz und interner Kohärenz aufweist. Die externe Kohärenz hinsichtlich regionaler, nationaler und EU-Förderung ist weitgehend nachvollziehbar dargestellt.

Interne Kohärenz

- a) Die spezifischen Ziele der drei Investitionsprioritäten stehen durchgehend in einem komplementären Verhältnis zueinander, das Synergien erwarten lässt. Zielkonflikte konnten nicht festgestellt werden.
- b) In den Investitionsprioritäten A und C ergänzen sich die spezifischen Ziele durch komplementäre Unterscheidungen auf Ebene der Zielgruppen und der vorgesehenen Förderinstrumente. In der finanziell stärksten Investitionspriorität B ist die Kohärenz durch die Verbindung von zielgruppenbezogener und sozialräumlicher Ausrichtung der Maßnahmen überzeugend gegeben.

- c) Das Operationelle Programm weist ebenso eine interne Kohärenz hinsichtlich Prioritätsachsen übergreifender Komplementaritäten auf. Das betrifft zum einen Beiträge zur Deckung des Fachkräftebedarfs durch die spezifischen Ziele A.1, A.2, C.1 und C.2, zum anderen wird das Ziel der Bekämpfung von Arbeitsmarktdisparitäten und Armut nicht nur direkt von den Zielen B.1 und B.2 aufgegriffen, ebenso tragen durch die klare Zielgruppenorientierung (in besonderer Weise der Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund) mindestens die Ziele A.2 und C.2 dazu bei.

Externe Kohärenz

- d) Die externe Kohärenz gegenüber anderen regionalen Fachpolitiken ist weitgehend überzeugend dargestellt, das gilt zumal für die kontinuierlichen Abstimmungen mit der arbeitsmarktpolitischen Förderkulisse auf Landesebene.
- e) Die Abgrenzungen zwischen ESF-Förderungen des Landes und denen des Bundes sind auf Maßnahmenebene ausreichend beschrieben.
- f) Eine besondere Stärke des Operationellen Programms ist die geplante Koordination mit Maßnahmen des EFRE in der Prioritätsachse B.
- g) Die Kohärenz mit Ansätzen zur territorialen Entwicklung einerseits und den ESI-Fonds andererseits ist sowohl inhaltlich wie dem Verfahren nach ausreichend dargestellt.

3) ESF-Interventionslogik

Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den unterstützenden Maßnahmen und den erwarteten Ergebnissen und Wirkungen kommt die Ex-ante-Evaluierung zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die Interventionslogik in hoch integriertem Maße mit der Strategie des Programms, den Ergebnissen der aktuellen Periode, dem Wissen der Akteure und der arbeitsmarktpolitischen Grundausrichtung des Landes (BAP) verknüpft ist. Außerdem konnte ein ausgewogenes Verhältnis hinsichtlich der zur Anwendung kommenden Interventionsformen identifiziert werden, was insbesondere bezüglich der hohen Konzentration auf das Thema Armutsbekämpfung besonders hervorzuheben ist. Insofern kann die Interventionslogik als in sich konsistent und kohärent zu wichtigen Umgebungsvariablen wie z. B. den Maßnahmen des BAP, den Maßnahmen der Programme des Bundes-ESF etc. angesehen werden.

Erfahrungen aus der laufenden Förderperiode/ Schlussfolgerungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung

- a) Die Erfahrungen aus der laufenden FP sind einerseits umfangreich in die Entwicklung der Programmstrategie eingeflossen, nicht nur über die Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen, sondern auch über Ergebnisse der sozioökonomischen Analyse.
- b) Hierdurch konnte sichergestellt werden, dass die IP und SZ sich logisch und schlüssig aus der Strategie ableiten lassen. Gleichzeitig wurden im Rahmen des Konsultationsprozesses auch schon die möglichen Maßnahmen beispielhaft erörtert und mögliche Veränderungsoptionen bezüglich der bisherigen Praxis erörtert.
- c) Aufgrund der möglichen (drohenden) drastischen Reduzierung der ESF-Mittel für das Bundesland Bremen, waren alle Prozessbeteiligten gleichzeitig bemüht, die Aktivitäten des zukünftigen ESF-OP in hohem Maße zu konzentrieren. Damit ergab sich im positiven Sinne die

Möglichkeit, die bisherige Praxis (Anzahl der Maßnahmen, Struktur des BAP) einer kritischen Reflexion zu unterziehen.

- d) Im Ergebnis sind – verglichen mit der laufenden Förderperiode - die Maßnahmen je spezifischem Ziel und je IP stärker fokussiert und die Strukturen des BAP mit jenen des ESF-OP in höherem Maße synchronisiert.

Kontext und Erfahrungen aus anderen Programmen zur Wirksamkeit von Maßnahmen und deren Effizienz

- e) Insbesondere wurde auf dieser Ebene der Kontext zu den ESF-Programmen des Bundes berücksichtigt. Hier waren einerseits mögliche Kohärenzprobleme zu beachten, andererseits ging es um die Frage, wie mit Maßnahmen mit vergleichbarem Ansatz, jedoch verändertem Zuschnitt (z. B. andere Zielgruppe, anderer Kontext) Lücken anderer Programme geschlossen werden können.

Vergleich zu möglichen Alternativen

- f) Szenarien zu alternativen Maßnahmen wurden im Rahmen des partnerschaftlichen Prozesses erörtert, teilweise verworfen, teilweise in die Planungen für die neue Förderperiode integriert.
- g) Da die Interventionslogik in hoch integriertem Maße mit der Strategie des Programms, den Ergebnissen der aktuellen Periode, dem Wissen der Akteure und der arbeitsmarktpolitischen Grundausrichtung des Landes (BAP) verknüpft ist, schien es aus Sicht der ex-ante Evaluation wenig sinnvoll, Modellierungen mit alternativen Maßnahmen vorzunehmen.

4) Bereichsübergreifende Grundsätze

Insgesamt kann aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung die Implementierung der Querschnittsziele im Entwurf des Bremer ESF-OP als weitgehend integrierter Ansatz bewertet werden. Aus systematischen Gründen gilt dies für die einzelnen Ziele allerdings in unterschiedlicher Intensität. Die weitest gehende Integration ist für das Ziel „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“ zu konstatieren. Mit geringen Abstrichen kann diese Aussage auch für das Ziel „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“ getroffen werden. Die bei diesem Ziel vorgenommene Fokussierung auf die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund folgt den zentralen Befunden der sozioökonomischen Analyse und ist – insbesondere angesichts der budgetären Grenzen des Bremer OP – damit schlüssig und folgerichtig.

Gleichstellung von Frauen und Männern

- a) Insgesamt kann die Implementierung des Querschnittsziels „Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern“ als durchgängig integrierter Ansatz bewertet werden.
- b) Die identifizierte geringe Planung für frauenspezifische Ansätze kann durch die differenzierten Zielwerte für die Beteiligung von Frauen kompensiert werden.
- c) Eine Fortführung des gender—budgeting ist in der neuen Förderperiode vorgesehen.

Chancengleichheit und Antidiskriminierung

- d) Insgesamt kann auch die Implementierung des Querschnittsziels „Chancengleichheit und Antidiskriminierung“ als durchgängig integrierter Ansatz bewertet werden.

- e) Die vorgenommene Fokussierung des Querschnittsziels auf die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigt die in der SÖA identifizierten Problemlagen und folgt der Notwendigkeit der Konzentration des Programms. Aus Sicht der ex-ante Evaluation wird deshalb keine Notwendigkeit gesehen, das Querschnittziel breiter zu fassen.

Nachhaltige Entwicklung

- f) Insgesamt kann das Ziel der „Nachhaltigen Entwicklung“ ebenfalls als weitgehend integrierter Ansatz im OP-Entwurf bewertet werden. Hierbei wird allerdings eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf soziale und ökonomische Dimension des Nachhaltigkeitsziels vorgenommen.
- g) Operationalisierte Zielvorgaben für ökologische Inhalte werden aus Sicht der Ex-ante-Evaluierung für verzichtbar gehalten. Es sollten allerdings Vorkehrungen getroffen werden, dass diese ex-post quantifizierbar und dokumentierbar sind.

5) Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren

Das neue System von Indikatoren, Zielsteuerung und Berichtslegung ist im Entwurf des Bremer ESF-OP nahezu umfassend sachgerecht umgesetzt. Output- sowie Ergebnisindikatoren sind klar und nachvollziehbar definiert und bringen die angestrebten Ergebnisse der IP und SZ eindeutig zum Ausdruck. Die Vorgabe der Konzentration ist auch im Bereich der Indikatoren konsequent umgesetzt.

Relevanz der Indikatoren

- a) Die definierten gemeinsamen Output-Indikatoren entsprechen konsequent dem Anhang 1 der ESF-VO. Außerdem sind sie so angelegt, dass sie jeweils mehr als 50% des Fördervolumens der jeweiligen PA abdecken und somit auch für die Anwendung im Leistungsrahmen geeignet sind.
- b) Die definierten programmspezifischen Output-Indikatoren geben in der Verbindung von gender-breakdown mit dem Merkmal Migration ein hervorragendes Beispiel für die mögliche Messbarkeit von Ergebnissen zu den Querschnittszielen in allen IP des Programms.
- c) Die gewählten Ergebnisindikatoren bringen die angestrebten Ergebnisse der SZ zum Ausdruck und können durch den Output der Maßnahmen über das Monitoringsystem nicht nur für die Berichte 2019 und 2022, sondern sogar jährlich bedient werden.

Klarheit der Indikatoren

- d) Die Berechnungsgrundlagen (Zielwerte) für die Output-Indikatoren sind klar und nachvollziehbar. Dies gilt auch für die Ergebnisindikatoren, auch wenn die Festlegung der formulierten Zielwerte nicht vollständig auf Vergleichswerte der laufenden FP zurückgreifen konnte.

6) Finanzielle Allokation

Insgesamt hinterlassen die Ausführungen zur finanziellen Allokation, zum Finanzplan und zum Leistungsrahmen im Entwurf des Bremer ESF-OP einen soliden Eindruck. Hinsichtlich des Interventionsatzes empfiehlt die Ex-ante-Evaluierung der VB ein strenges internes Controlling zu implementieren, da er nur realisiert werden kann, wenn die diesbezüglichen Annahmen zu PA B auch tatsächlich eintreten.

Finanzielle Allokation / Finanzplan

- a) Die finanzielle Gewichtung der ESF-Mittel auf die ausgewählten Prioritätsachsen entspricht den Bedarfslagen im Land Bremen, wie sie im Strategieteil des ESF-OP dargestellt sind.
- b) Ein besonderer Fokus liegt auf dem Thema „Armutsbekämpfung“. In dieses Ziel wird mit 40 % der größte Teil der ESF-Mittel investiert. Diese Fokussierung entspricht konsequent den diesbezüglichen Befunden der sozioökonomischen Analyse.
- c) Die Anteile aller drei PA können als in einem relativ angemessenen Verhältnis stehend betrachtet werden.
- d) Die finanzielle Hinterlegung der einzelnen spezifischen Ziele und Maßnahmen im Rahmen des BAP passt zur konzeptionellen Ausrichtung der PA/IP und erscheint konsistent.
- e) Die Gesamtplanung der ESF-Interventionssätze und der Kofinanzierung im Programm (Interventionssatz insgesamt = 50,15%) basiert darauf, dass die besseren Kofinanzierungsoptionen in PA B die schlechteren Kofinanzierungsoptionen in PA C ausgleichen. Es wird darauf zu achten sein, ob es sich über einen Planungszeitraum von sieben Jahren hierbei auch tatsächlich um ein tragfähiges Konzept handelt.
- f) Der Finanzplan wurde in Kapitel 3 des OP-Entwurfes auf die Tabellen 17, 18a und 18c aufgeteilt. Die dortige Anlage des Finanzplans entspricht aus Sicht der Ex-ante Evaluierung den Vorgaben der VO in vollem Maße.
- g) Die im Leistungsrahmen für 2018 vorgesehenen Etappenziele können als realistisch gelten. Mit den gewählten Finanzindikatoren werden rd. 70 % der Mittelzuweisung insgesamt erfasst.

11 Literatur

- Arbeitnehmerkammer Bremen: Armut in Bremen. Bericht 2007. Schwerpunkt ›Die soziale Spaltung der Stadt. Bremen 2007
- Arbeitnehmerkammer Bremen: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen. Bremen 2013
- Bremische Bürgerschaft 18. Wahlperiode. Beschluss der SPD-Bürgerschaftsfraktion auf der 5. Klausurtagung in Wilhelmshaven am 28. Mai 2013. Antrag der Fraktionen der SPD. Drs. 18/1075
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), Nationales Reformprogramm 2013, Berlin 2013
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.), 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: 20.02.2014, Berlin 2014
- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission Europa 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel, den 3.3.2010, KOM(2010) 2020 endgültig
- Europäische Kommission: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates vom 27.4.2010 über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020 {KOM(2010) 193 endgültig}
- Europäische Kommission: „Jugend in Bewegung“ Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen. Brüssel, den 15.9.2010 KOM(2010) 477 endgültig.
- Europäische Kommission: Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung. Straßburg, den 23.11.2010 KOM(2010) 682 endgültig
- Europäische Kommission: Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Brüssel, den 16.12.2010 KOM(2010) 758 endgültig
- Europäische Kommission: Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2012 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012-2016. SWD(2012) 305 final, Brüssel 2012
- Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Bewertung des Nationalen Reformprogramms 2012 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands. Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012-2016. Brüssel, den 30.5.2012 SWD(2012) 305 final
- Europäische Kommission (Hrsg.), Programmplanungszeitraum 2014–2020, Monitoring und Evaluierung der Europäischen Kohäsionspolitik, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung, Brüssel (Januar) 2013

- Europäische Kommission: Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017 (2013/C 217/09)
- Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Bewertung des nationalen Reformprogramms 2013 und des Stabilitätsprogramms Deutschlands. Begleitunterlage zur Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für den Zeitraum 2012-2017 Brüssel, den 29.5.2013 SWD(2013) 355 final
- Europäische Kommission: Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L347, 20.12.2013, S. 470-486
- Europäische Kommission (Hrsg.); Delegierte Verordnung (EU) Nr. .../.. der Kommission vom 7.1.2014 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds {SWD(2013) 540 final}, C(2013) 9651 final, Brüssel 07.01.2014, Entwurf
- Europäische Kommission: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über 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 sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, in: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L347, 20.12.2013, S. 320-469
- Europäische Kommission : Stellungnahme der Kommissionsdienststellen zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme in Deutschland für den Zeitraum 2014-2020, Brüssel o.J.,
- Eurostat Pressemitteilung (STAT/14/29 vom 27. Februar 2014)
- Schröder, Paul M.: Zahlen, Daten, Fakten zur Armut im Land Bremen. In: Arbeitnehmerkammer Bremen: Aus Vielfalt eigene Stärken entwickeln. Migrantinnen und Migranten in Bremen. Bericht zur sozialen Lage 2012, S. 132 ff
- Senator für Wirtschaft und Häfen: Strukturkonzept Land Bremen 2015. o.J.
- Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen: Operationelles Programm des Europäischen Sozialfonds im Land Bremen für die Förderperiode 2014 – 2020. Arbeit, Teilhabe, Bildung. Entwurfsfassung April 2014
- Senator für Wirtschaft , Arbeit und Häfen: Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm 2014-2020 im Land Bremen: Arbeit, Teilhabe, Bildung. Entwurfsfassung nach der ersten ressortübergreifenden Abstimmung (Stand 12.02.2014)
- Steria Mummert Consulting AG: Die Ausgangslage des ESF im Land Bremen. Fortschreibung der sozioökonomischen Analyse und SWOT-Analyse für das Operationelle Programm 2014 bis 2020 des Landes Bremen. Stand 13.02.2014