



ESF Ex-post Evaluierung Synthese 2007-2013

EU Synthesebericht – Zusammenfassung

Vertrag VC/2015/0098



Redigiert von Panteia in Zusammenarbeit mit Fondazione Giacomo Brodolini und Metis GmbH
Dezember – 2016

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Direktion G – Prüfung und Evaluierung
Referat EMPL. G4 – Evaluierung und Folgenabschätzung

Kontakt: Unit G4

E-Mail: Andris.Skrastins@ec.europa.eu

*Europäische Kommission
B-1049 Brüssel*

ESF Ex-post Evaluierung Synthese 2007-2013

EU Synthesebericht – Zusammenfassung

Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden.

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

HAFTUNGSHINWEIS

Dieses Dokument wurde für die Europäische Kommission erstellt, spiegelt jedoch ausschließlich die Ansichten der Autoren wider. Die Kommission kann somit für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen nicht haftbar gemacht werden.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar im Internet unter: <http://europa.eu>.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Katalognummer: KE-04-16-745-DE-N
ISBN: 978-92-79-61659-4
doi: 10.2767/223035

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Für jegliche Verwendung von Fotos, die nicht unter das Urheberrecht der Europäischen Union fallen, muss die Erlaubnis direkt von den angegebenen Urheberrechtsinhabern angefordert werden.

Die wichtigsten Ergebnisse

- Insgesamt ist der Europäische Sozialfonds (ESF) in der Förderperiode 2007-2013 mit €115,6 Milliarden dotiert, wovon €76,7 Milliarden aus dem EU-Budget flossen (66,3%). €35,1 Milliarden waren nationale Ko-Finanzierungen und €3,7 Milliarden kamen aus privaten Fonds auf nationaler Ebene.
- Mehr als 90% des ESF-Budgets aus der abgelaufenen Förderperiode verteilten sich auf die drei Hauptprioritäten des Fonds: Steigerung der Anpassungsfähigkeit (46%), Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt (34%) und Soziale Eingliederung (14%).
Mit Ende 2014 wurden 79% des Gesamtbudgets in den diversen Politikfeldern ausgegeben. Die Bandbreite ging von 42% in Kroatien bis hin zu 97% in Lettland. Dieser Prozentsatz wird im letzten Jahr der ESF-Implementierung noch signifikant ansteigen.
- Der ESF in der Periode 2007-2013 registrierte insgesamt 98,7 Millionen Teilnahmen in diversen ESF-Projekten. Darunter befanden sich 51,3 Millionen weibliche Teilnehmerinnen (51,4% aller Teilnahmen in der Programmperiode). Außerdem wurden 30 Millionen Teilnahmen von arbeitslosen Personen erfasst. Das entspricht einem Anteil von 30,4%.
- Die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen war zwischen 2007-2013 mit 30,1 Millionen Teilnahmen unter den wichtigsten Zielgruppen aller ESF-Prioritäten. Diese Zahl entspricht 30,5% von allen Teilnahmen.
- Unter den teilnehmenden Personen konnten 31,8 Millionen positive Ergebnisse erzielt werden. 8,7 Millionen erlangten Qualifizierungsmaßnahmen, 9,4 Millionen konnten ihren Arbeitsplatz sichern und 13,7 Millionen werden unter anderen positiven Resultaten der jeweiligen Maßnahmen subsummiert.
- Wenn man den Bezug der Teilnahmen insgesamt zu den positiven Resultaten für Einzelpersonen herstellt, zeigt sich, dass 44% aller Teilnahmen zu ebensolchen geführt haben. Diese Zahlen werden erwartungsgemäß bis zum Ende des Jahres 2015 noch weiter ansteigen.

Ziel und Umfang der Ex-Post-Evaluierung

Dieser Bericht behandelt die Ex-Post-Evaluation des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der abgelaufenen Programmperiode 2007-2013. Der ESF unterstützt Aktionen in den Mitgliedstaaten, die auf die nachstehend aufgelisteten Schwerpunkte ausgerichtet sind (Regulierung 1081/2006, Artikel 3):

- Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer;
- Verbesserung des Zugangs von Arbeitssuchenden und nicht erwerbstätigen Personen zum Arbeitsmarkt;
- Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen;
- Stärkung des Humankapitals
- Förderung von Partnerschaften, Bündnissen und Initiativen durch Vernetzung der relevanten Akteure;
- Stärkung der institutionellen Kapazität

Der vorliegende Synthese-Report umfasst, wie in Artikel 49(3) der ESF-Regulierung vorgesehen, alle Operationellen Programme (OPs) unter den jeweiligen Zielen und untersucht das Ausmaß und den Umfang der verwendeten Mittel. Weiters werden die Effektivität und die Effizienz der Programmierungen zum Fonds sowie die sozio-ökonomischen Auswirkungen behandelt.

Schlussfolgerungen sind auch erwartet hinsichtlich sozialer und ökonomischer Kohäsion unterstützen. Des Weiteren werden Faktoren identifiziert, die entweder zum Erfolg oder zum Misserfolg in der Implementierung der OPs beigetragen haben; und nicht zuletzt finden Good Practice-Beispiele ihren Platz.

Methode

Angesichts der Komplexität und der Größe der Ex-Post-Evaluierung hat die GD EMPL eine Vorbereitungsstudie in Auftrag gegeben, um die Kommission bei der Evaluierungsarbeit zu unterstützen. Diese Studie hat sich mit der Datenverfügbarkeit auseinandergesetzt und mit der bestmöglichen Verwendbarkeit derselben für die Ex-Post-Evaluierung. Auf diesen Ergebnissen basierend wurden von der GD EMPL drei thematische Ex-Post-Evaluierungen des ESF 2007-2013 gestartet, die folgende ESF-Prioritäten umfasst haben:

(1) Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Stärkung des Humankapitals (zusammengefasst unter der Priorität Humankapital. Das gilt auch für die hier vorliegende Studie); (2) Integration von benachteiligten Personen (Soziale Eingliederung); und (3) Zugang und nachhaltige Integration am Arbeitsmarkt (Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt). Es sei hier festgehalten, dass diese Evaluation gestartet worden ist, bevor die Kommissions-Richtlinien zu Bessere Rechtsetzung in Kraft getreten sind.

Für die vorliegende Synthese wurden im Jahr 2015 zusätzliche Informationen für die Prioritäten "Förderung von Partnerschaften" und "Stärkung des Humankapitals" erhoben, die in den vorhergehenden Aufträgen noch nicht behandelt worden waren. Der Synthesereport beinhaltet außerdem 28 Länderberichte aus den Mitgliedsstaaten und er stützt sich auf die Analyse der existierenden Informationen aus den Monitoringsystemen der Programme, Programmevaluierungen der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten sowie auf zusätzliche Recherchetätigkeiten in den drei thematischen Evaluierungen. Zusätzlich – aus praktischen, forschungsspezifischen und zeitlichen Gründen – hat diese Synthese-Studie die Monitoringdaten bis zum 31. Dezember 2014 erweitert und ergänzt. Das hat es außerdem ermöglicht, den jüngsten Mitgliedsstaat Kroatien in die Arbeit zu integrieren. Nichtsdestotrotz muss angemerkt werden, dass die Implementierung der 2007-2013-Programmperiode bis zum 31. Dezember 2015 fortgelaufen ist und deshalb einige Daten (Ausgaben, Teilnahmen in Projekten oder Indikatoren) am Ende höher sein werden, als in dieser Studie erhoben. In einigen Fällen werden am Ende der Programmperiode sogar signifikant höhere Werte zu beobachten sein.

Schlussfolgerungen

ESF-Programmierung in einem veränderten sozio-ökonomischen und politischen Kontext

Die Zahlen und Fakten, die im Zuge der Implementierung des ESF zwischen 2007 und 2013 zusammengetragen worden sind, unterstreichen die Relevanz dieses Fonds als unterstützendes Element der nationalen sowie der europäischen wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten. Die Prioritäten und die Programmierung des ESF sind entlang der ESF-Regulierung 1081/2006 sowie den Europäischen Beschäftigungsleitlinien ausgerichtet und sie sollen zur Erreichung der EU-Kernziele beitragen. Die spezifischen Herausforderungen zur Erreichung der EU-Kernziele für die einzelnen Mitgliedsstaaten, festgelegt in den länderspezifischen Empfehlungen, finden sich in den Programmen zum ESF 2007-2013 gut wieder. Alle Maßnahmen, die in den unterschiedlichen thematischen Ex-Post-Evaluierungen identifiziert worden sind, können mit zumindest einer wesentlichen Herausforderung aus den länderspezifischen Empfehlungen verknüpft werden.

Der europäische Konjunkturplan aus dem Jahr 2008 hat eine flexiblere Programmierungstätigkeit ermöglicht. Der ESF konnte so schnell und zielgerichtet auf die unmittelbaren Herausforderungen der Finanz- und Wirtschaftskrise reagieren. In dieser Reaktion wurde der Fokus auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit verstärkt, während zugleich die Ziele der EU 2020-Strategie hinsichtlich intelligentem, nachhaltigem und inklusivem Wachstum ungehindert weiterverfolgt werden konnten. Ausgelöst durch eine weitreichende Austeritätspolitik nach der Krise haben die Kürzungen bei den nationalen Beiträgen zu ESF-Investitionen die Gesamtinvestitionssumme von €118 Milliarden auf €115,6 Milliarden reduziert. Um dem entgegenzuwirken und die negativen Effekte speziell in den Mitgliedsstaaten mit finanziellen Problemen zu verringern, hat die EU ihre Beiträge im Vergleich zur ersten Version des ESF 2007-2013 um €641,5 Millionen erhöht.

Umfang der ESF-Investitionen

Insgesamt wurden von der EU und den Mitgliedsstaaten €115,6 Milliarden im ESF 2007-2013 investiert. Davon sind €76,75 Milliarden EU-Beiträge, was in etwa 7,9% des mehrjährigen Finanzrahmens der Union ausmacht.¹ Das ist vergleichbar mit dem Anteil in der Programmperiode 2000-2006. Die nationalen Ko-Finanzierungen umfassten €35,12 Milliarden, ergänzt durch weitere €3,73 Milliarden aus privaten Fonds auf nationaler Ebene. Die Investitionen in Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Stärkung des Humankapitals machen den größten Anteil aus (46% des Gesamtbudgets), gefolgt von Zugang zum Arbeitsmarkt (34%). Für soziale Eingliederung wurden 14% des Budgets verwendet, wonach für Stärkung der institutionellen Kapazität 2%, für Förderung von Partnerschaften 1% und für technische Hilfe 3% verbleiben. In den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten lassen sich bemerkenswerte Unterschiede feststellen. Manche haben sich entschieden, relativ wenig in den Zugang zum Arbeitsmarkt zu investieren, während andere signifikant weniger Geld in die Stärkung des Humankapitals fließen ließen. Regionen mit dem Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB)" haben in ihrer Gesamtheit mehr in Beschäftigungsmaßnahmen investiert als andere. Konvergenzregionen legten den Fokus vermehrt auf Förderung des Humankapitals.

Auch die Relevanz der ESF-Investitionen in Relation zu nationalen Beiträgen variiert entscheidend zwischen den Mitgliedsstaaten. Oft lässt sich ein Unterschied zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten feststellen. In AT, DK, FI, IE, LU, NL und SE haben die ESF-Beiträge in ähnlichen Politikfeldern im Vergleich zu den nationalen Ko-Finanzierungen relativ wenig Gewicht. In BG, CZ, EE, EL, HR, LV, LT, MT, PL, PT, RO, SI und SK leisten die europäischen Förderungen einen wesentlichen Beitrag und in BE, CY, DE, ES, FR, HU, IT und UK bedeuten die ESF-Investitionen einen signifikanten Beitrag in Relation zu den nationalen Finanzierungen.

Effektivität

Mit Dezember 2014 wurden €91,65 Milliarden an ESF-Geldern ausgeschüttet, was einen Anteil von 79,3% des Gesamtbudgets des Fonds bedeutet. Die Implementierung des ESF 2007-2013 hat im Wesentlichen im Jahr 2009 begonnen und es zeigen sich unterschiedliche Muster, wie die Mitgliedsstaaten das Geld während der Programmperiode (Stand Dezember 2014) verwendet haben. Einige Länder haben Implementierungsraten von über 90% (AT, LV, PT), andere haben sehr niedrige Ausschöpfungsraten (speziell RO, HR und SK). Es gibt keine entscheidenden Unterschiede hinsichtlich der Implementierung zwischen RWB- und Konvergenzregionen. Es ist noch ein entscheidender Anstieg bei den Implementierungsraten bis Ende 2015 zu erwarten, da bis zu diesem Zeitpunkt noch Projekte fertiggestellt bzw. deklariert werden können.

Der ESF hat zahlreiche Teilnehmer und Unternehmen dabei unterstützt, sich mit strategischen Entwicklungen und Herausforderungen zu beschäftigen. Insgesamt wurden 98,66 Millionen Teilnahmen an ESF-Maßnahmen zwischen 2007 und 2013 registriert (61,77 Millionen in Konvergenzregionen, 36,89 Millionen in RWB-Regionen). Über die gesamte Programmperiode zeigt sich hinsichtlich des ESF-Fokus eine ausgewogene Balance zwischen Teilnahmen von inaktiven Personen (36%), angestellten Personen (33%) und Personen ohne Beschäftigung (30%). Der ESF 2007-2013 hat eine bemerkenswerte Zahl von jungen Menschen (15- bis 24-Jährige) erreicht (30,5% der Teilnahmen). Der Anteil von älteren Personen (55- bis 64-Jährige) blieb allerdings relativ gering (6% aller Teilnahmen).

Die ESF-Investitionen 2007-2013 führten in den Prioritäten Humankapital, Zugang zum Arbeitsmarkt und soziale Eingliederung bei 68,97 Millionen Teilnahmen zu 30,24 Millionen positiven Resultaten (Erhalt des Arbeitsplatzes, Erwerb von Qualifikationen etc.). Das heißt, 44% aller Teilnahmen in den genannten drei Prioritäten haben zu positiven Ergebnissen geführt. Diese Zahlen sollten erwartungsgemäß bis Ende 2015 noch weiter gestiegen sein. Die thematischen Evaluierungen ergänzen diese positiven Zahlen mit

¹ http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2013/annex/1/index_en.html

weiteren Fakten und bestätigen diese im Wesentlichen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise stellte sich speziell für die Prioritäten Zugang zu Beschäftigung und soziale Eingliederung als große Herausforderung dar. Nichtsdestotrotz hat die Verknüpfung und Analyse unterschiedlichster Datenquellen am Ende ein positives Bild zur Effektivität der ESF-Maßnahmen 2007-2013 ergeben.

Alles in allem hat der ESF entscheidende Investitionen in Beschäftigung, Humankapital, Sozialpolitik und Stärkung der institutionellen Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung vorangetrieben, die am Ende zu einer signifikanten Zahl von Ergebnissen geführt haben.

Effizienz

Die Effizienz des ESF kann hauptsächlich durch den Vergleich der durchschnittlichen Kosten pro Teilnahme gemessen werden. Durchschnittlich hat in der abgelaufenen Programmperiode, über alle 28 Mitgliedsstaaten verteilt, eine Teilnahme €897 gekostet. Die Maßnahmen zu Humankapital sind in der Regel billiger (€681 pro Teilnahme) als jene für benachteiligte Personen in der Gesellschaft. Maßnahmen hinsichtlich Zugang zu Beschäftigung (€1.113 pro Teilnahme) und sozialer Eingliederung (€1.763) sind signifikant teurer. Für Maßnahmen in den Feldern Förderung von Partnerschaften und Stärkung der institutionellen Kapazitäten wurden keine durchschnittlichen Kosten erhoben. Diese betreffen in der Regel eher Institutionen als Individuen.

Die verfügbaren Informationen zum Monitoring erlauben keine systematische Erhebung der Ergebnisse auf der Europäischen Ebene. Deshalb ist die Möglichkeit der Effizienz-Analyse von ESF-Maßnahmen eher limitiert. Es können nur die Kosten pro Teilnahme in den unterschiedlichen Maßnahmentypen in den Mitgliedsstaaten verglichen werden. Dabei können für einige individuelle Prioritätsachsen die Kosten pro Ergebnis kalkuliert werden. Diese belaufen sich zwischen €401 und €8.340 und diese Zahlen decken sich mit den Ergebnissen von detaillierteren Untersuchungen. Trotz der großen Unterschiede in dieser Kalkulation der Kosten pro Ergebnis, korrelieren die Zahlen großteils mit den Kosten pro Teilnahme.

Es gibt bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Kosten pro Teilnahme (oder Ergebnis, wo verfügbar) in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten, diese Unterschiede werden aber hauptsächlich durch übergeordnete Rahmenbedingungen in den Ländern verursacht und in viel kleinerem Ausmaß durch ineffiziente Implementierung von ESF-Maßnahmen. Ein weiterer, wichtiger Grund für die Kostenunterschiede sind die verschiedenen Zugänge, wie ESF-Gelder genutzt werden. Einige Staaten verwenden den ESF, um nationale Politiken zu ergänzen und lassen dadurch die Kosten pro Teilnahme billiger erscheinen. In anderen Ländern wird ESF-Geld fast ausschließlich dazu verwendet, innovative Ansätze zu fördern, was in der Regel zu höheren Kosten pro Teilnahme führt. Die festgestellten Unterschiede weisen also nicht notwendigerweise auf mehr oder weniger Effizienz hin, sondern auf die unterschiedlichen Ansätze des ESF.

Nachhaltigkeit

Unter Nachhaltigkeit wird hier verstanden, inwieweit spezifische positive Effekte nach einer gewissen Zeit noch immer festgestellt werden können. Das gilt sowohl für Individuen als auch für Institutionen. In den verschiedenen Programmen gibt es keinen gemeinsamen Ansatz zur Erhebung der Nachhaltigkeit von ESF-Maßnahmen für Individuen. Die vorliegenden Daten in ihrer Gesamtheit zeigen allerdings, dass speziell für die Priorität Zugang zu Beschäftigung nachhaltige Ergebnisse für Individuen festzustellen sind. In den anderen Prioritäten des Fonds gibt es nur in den seltensten Fällen eine systematische Nachverfolgung der individuellen Ergebnisse. Es sind nicht ausreichend Daten und Unterlagen vorhanden, um Schlussfolgerungen zu ziehen, die einer kritischen Untersuchung standhalten könnten.

Auf institutioneller bzw. der System-Ebene wurden für den Bereich Nachhaltigkeit gemischte Ergebnisse gefunden. Einmal-Aufwände für die Verbesserung der Ausbildung etwa sind oft in ihrer nachhaltigen Wirkung limitiert. Ob solche Maßnahmen erfolgreich sind, hängt wesentlich davon ab, ob ausreichend Folgeaktivitäten vorgesehen sind. Lebenslanges Lernen oder konkretes, andauerndes Training für Angestellte weist in jedem Fall eine höhere Nachhaltigkeit auf.

Die meisten ESF-Maßnahmen versuchen, Nachhaltigkeit durch Folgefinanzierungen aus dem ESF in der neuen Programmperiode herzustellen. Einige Jahre nach der Krise gibt es aber in den nationalen Budgets immer noch Einschränkungen und Engpässe. Laufende Projekte ohne EU-Finanzierung fortzuführen, ist oft schwer möglich. Folgende konkrete Elemente zur Förderung der Nachhaltigkeit von Maßnahmen konnten im Zuge dieser Synthese der Ex-Post-Evaluierungen in den Mitgliedsstaaten festgestellt werden: (i) die Umwandlung von neuen Arbeitssituationen und Beschäftigungsverhältnissen in stabile, nachhaltige Netzwerke (ii) das Teilen und Verbreiten neuer Erkenntnisse (iii) die Annahme von gemeinsamen Ansätzen (iv) Mainstreaming von Ansätzen und Zugängen zu Maßnahmen

Gleichstellungsorientierung

Der ESF 2007-2013 registrierte 51,3 Millionen weibliche Teilnahmen in den unterschiedlichen Maßnahmen und Prioritäten. Das entspricht 51,4% aller Teilnahmen in der Programmperiode.

Die meisten Mitgliedsstaaten haben die Prinzipien der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen als horizontales Prinzip in ihre ESF-Programmierung aufgenommen. Dieses horizontale Prinzip hat nicht immer positive Auswirkungen. Weil es ein horizontal festgeschriebener Zugang ist, werden spezifische Maßnahmen hinsichtlich Gleichstellung in den Hintergrund gedrängt bzw. werden in den meisten Maßnahmen quer durch alle ESF-Prioritäten keine spezifischen Gleichstellungs-Aktionen festgehalten.

Sieht man sich die ESF-Prioritäten im Detail an, zeigt sich, dass die meisten Maßnahmen eine relativ ausgewogene Verteilung hinsichtlich Geschlecht der Teilnehmer gehabt haben (die Verteilungsraten bewegen sich zwischen 45-55%). In einigen Mitgliedsstaaten und ESF-Prioritäten gibt es aber bemerkenswerte Abweichungen. Diese Unterschiede sind in der Regel das Resultat von spezifischen Zielsetzungen in den jeweiligen Maßnahmen und nicht durch mangelnde Gleichstellungsorientierung begründet. Am plakativsten lässt sich das anhand männlich dominierter Maßnahmen im Bereich Humankapital (hervorgerufen durch eine höhere Beschäftigungsrate von Männern in traditionellen Industriesektoren), oder durch weiblich dominierte Maßnahmen in den Prioritäten Humankapital und Stärkung institutioneller Kapazitäten bei Ausbildung und im Sozialbereich.

Obwohl in dieser Programmperiode dem Thema Gender Mainstreaming ein größeres Augenmerk gegeben wird, gibt es nicht ausreichend verfügbare Daten um die Gleichstellung hinsichtlich Maßnahmen, Zielen und Zielgruppen ganzheitlich zu erfassen. Nur wenige Maßnahmen bieten eine detaillierte Aufstellung zu Geschlechterverteilungen hinsichtlich programmspezifischer Teilnahmen und Ergebnisindikatoren (wie im Annex XXIII vorgesehen), was eine geschlechterspezifische Auswertung verhindert.

Gruppe der 15- bis 24-Jährigen

Obwohl es nur wenige Referenzen zu jungen Menschen (meint die Gruppe von 15- bis 24-Jährigen Personen) in den ESF-Regulierungen 2007-2013 gibt, spielt der Fonds eine wichtige Rolle in der Implementierung von Politikinitiativen im Jugendbereich. Die Jugend stellt eine der wichtigsten Zielgruppen über alle ESF-Prioritäten hinweg dar. Insgesamt wurden **30,1 Millionen Teilnahmen von 15- bis 24-Jährigen im ESF 2007-2013** registriert, was einen Prozentsatz von 30,5 aller Teilnahmen bedeutet.

In den ESF-Programmierungen finden sich unterschiedlichste Zugänge in den Prioritäten, wie junge Menschen adressiert werden. Die meisten Maßnahmen betreffen direkt den Bereich Zugang zu Beschäftigung, oft sind Initiativen für Jugendliche aber im Bereich Training und Ausbildung angesiedelt (Humankapital), um deren Situation am Arbeitsmarkt langfristig zu verbessern. Breiter angelegte Maßnahmen betreffen nicht immer nur junge Menschen auf einer exklusiven Basis, sie treffen aber auch oft die Bedürfnisse dieser Zielgruppe.

Wie bei der Geschlechtersensibilität findet sich das Problem der Auswertung auch bei den jungen Menschen wieder. Obwohl viele Programme einen Jugendschwerpunkt beinhalten, haben relativ wenige Mitgliedsstaaten programmspezifische Indikatoren definiert, die die Teilnahme und die Ergebnisse junger Menschen durch ESF-Maßnahmen messbar machen würden.

Die verstärkte Aufmerksamkeit zum Thema Jugendarbeitslosigkeit auf EU-Ebene und die damit verbundenen spezifischen Politikinitiativen zwischen 2010 und 2013 haben sich nicht direkt in einer verstärkten Teilnahme Jugendlicher in der zweiten Hälfte der ESF-Programmperiode niedergeschlagen. Tatsächlich war es sogar so, dass – trotz mancher Ausnahmen – viele Mitgliedsstaaten nach der Krise den Anteil der Teilnahmen junger Menschen reduziert haben, um mehr Platz für Teilnahmen am ESF für die Gruppe der 25- bis 54-Jährigen zu schaffen.

EU-Mehrwert

Der wesentlichste EU-Mehrwert, den der ESF in der Periode 2007-2013 leisten konnte, war das Volumen der Investitionen. Der Fonds hat einen signifikanten Beitrag zu Beschäftigungs- und Sozialpolitik in einer Mehrheit der Mitgliedsstaaten geleistet. Das gilt insbesondere für die neueren Mitglieder in der EU.

Ein weiterer Beitrag des Sozialfonds war die Verbreiterung von schon existierenden Maßnahmen auf nationaler Ebene. Für spezifische Zielgruppen wie Menschen mit Beeinträchtigungen, Jugendliche mit einem Risiko, die Schule abzubrechen oder Niedrigqualifizierte konnten somit besser maßgeschneiderte und intensiviertere Serviceleistungen zur Verfügung gestellt werden.

Weiters hat der ESF 2007-2013 dazu beigetragen, die Rolle der öffentlichen Verwaltung in den Feldern Humankapital und Förderung von Partnerschaften zu verändern. In diesen Bereichen wurden mit Hilfe des ESF neue, innovative Ansätze getestet und es wurde ein europäischer Mehrwert hergestellt, indem neue Kooperationsmethoden für die unterschiedlichen Stakeholder eingeführt worden sind.

Die Evaluierungen zeigen außerdem, dass ESF-Maßnahmen einen Mehrwert erzeugen konnten, wenn es um Prozessoptimierungen, speziell in den Feldern Förderung von Partnerschaften und Stärkung der institutionellen Kapazität, geht. Systemische Reformen und Capacity Building in der öffentlichen Verwaltung (Arbeitsmarktverwaltung oder Bildungseinrichtungen) konnten so – hauptsächlich in Konvergenzregionen – angestoßen werden.

Sozio-ökonomische Folgen

Die unterschiedlichen Evaluierungen auf nationaler und europäischer Ebene bestätigen die wichtige Rolle des ESF zur Erreichung der EU 2020-Ziele hinsichtlich intelligentem und nachhaltigem Wachstum sowie den Beitrag des Fonds zur sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion in und zwischen den Mitgliedsstaaten. Die aktuell vorliegende Datenlage erlaubt es nicht, direkte Rückschlüsse von ESF-Einfluss auf eine makroregionale Ebene zu ziehen. Die generell sehr positiven Ergebnisse aus den Programmen lassen aber darauf schließen, dass der ESF 2007-2013 in den meisten Ländern einen relevanten Beitrag zur Verminderung der negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise geleistet hat – auf Makro- und Mikroebene. Außerdem hat eine breit angelegte Ex-Post-Synthese-Evaluierung der Kohäsionspolitik ergeben, dass es einen Beitrag des ESF zu wirtschaftlicher Entwicklung und Wachstum gibt.²

Der ESF 2007-2013 konnte weiters durch seinen Fokus auf Capacity Building, Systementwicklung und Förderung von Partnerschaften, einen Beitrag zu Auswirkungen auf Meso-Ebene leisten, was insbesondere für Konvergenzregionen relevant ist. Besonders sichtbar werden diese Auswirkungen zum Beispiel im Bereich der Mainstream-Sozialdienstleistungen.

Durch den wesentlichen Fokus des ESF auf Maßnahmen für Individuen war ein Hauptanalysegegenstand dieser Evaluierung, sich die Auswirkungen auf Mikro-Ebene anzusehen. Zunächst kann festgehalten werden, dass ein substantieller Anteil der Zielgruppen vom ESF 2007-2013 auch erreicht worden ist. Mit Ende 2014 konnten unter den erreichten Personen aus 68,97 Millionen Teilnahmen 30,24 Millionen positive Ergebnisse verbucht werden (erreichte, neue Qualifikationen, gesicherte Arbeitsplätze

² Ex post evaluation of Cohesion policy programmes 2007-2013 financed by the ERDF and the Cohesion Fund: WP1 synthesis report

etc.). Im letzten Jahr der Implementierung bis Dezember 2015 ist zu erwarten, dass diese Zahlen noch ansteigen werden.

Erkenntnisse

Die vorliegende Evaluierung zeigt eine Vielzahl von Erkenntnissen:

- **Politische Entscheidungen:** Es wird empfohlen, den ESF weiterhin entlang der europäischen und nationalen Politiken auszurichten und die Budgets auf jene Bereiche zu konzentrieren, wo der größte EU-Mehrwert erreicht werden kann. Eine ausgewogene Balance zwischen neuen und bereits existierenden Aktivitäten sollte angestrebt werden und zugleich braucht es ausreichende Flexibilität in der Programmierung, um auf externe, plötzlich auftretende Ereignisse und Herausforderungen in der Implementierung reagieren zu können.
- **Zielgruppen:** Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen außerdem auf, dass es einen Bedarf zur besseren Unterstützung benachteiligter Gruppen in der Gesellschaft gibt. Die ESF-Maßnahmen sollten spezifischer auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet werden. Dazu muss es ein besseres Verständnis für die Bedarfe dieser Zielgruppen geben, um die Maßnahmen dementsprechend ausrichten zu können und diese weiters den Bedarfen der Zielgruppen anzupassen. So ausgerichtete Maßnahmen haben sich als am effektivsten herausgestellt. Nicht zuletzt zeigt sich in den Ergebnissen der Evaluierung eine weiterhin bestehende Notwendigkeit einen Schwerpunkt hinsichtlich der Unterstützung von Jugendlichen und älteren Personen zu setzen und eine Balance zwischen Frauen und Männern sicherzustellen.
- **Angemessene Programmierung:** Die Definition der Aktivitäten in den unterschiedlichen Prioritäten sollte robust, eindeutig und abgegrenzt ausfallen, begleitet und unterstützt durch klare und messbare Ziele. Eine gemeinsame Zielsetzungsmethodologie, die von allen Mitgliedsstaaten verwendet wird, wäre dazu sehr hilfreich. Das meint speziell eine evidenzbasierte Programmierung, die die Stakeholder und die Partner in den Programmen in den Planungsprozess einbindet. Zusätzlich braucht es in der Programmierung mehr Nachhaltigkeit, Geschlechtersensibilität und eine bessere Koordination zwischen den Programmen.
- **Programmimplementierung:** Ein verbessertes Monitoring wird außerdem empfohlen, um die Programmpformance besser messen zu können und Verzögerungen in der Implementierung einzudämmen. Das beinhaltet auch neue Technologie und e-Learning in der ESF-Abwicklung. Sozialpartner sollten in das Design und in die Implementierung der Programme besser eingebunden werden und aus den Programmen selbst sollten Good Practices einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden.
- **Robustheit der Monitoringsysteme:** Um die Robustheit des gesamten Programmes zu erhöhen, sollte die Europäische Kommission danach trachten, eine höhere Standardisierung der Indikatoren in den Operationellen Programmen und den Mitgliedsstaaten zu erzielen und weiters eine konsistente sowie verlässliche Datenübermittlung an das System für Fondsverwaltung einzufordern. Die Sicherstellung der Verfügbarkeit von langfristigen Daten sollte zudem verbessert werden, um Effekte der Programme über einen größeren Zeitraum messen zu können. Wie Datenbedürfnisse und Zielsetzungen ausgestaltet zu sein haben, sollte sich am individuellen Interventionslevel orientieren. Die Ergebnisindikatoren sollten dahingehend angepasst werden, sodass sie Veränderungen, hervorgerufen durch spezifische Maßnahmen, besser widerspiegeln können.
- **Robustheit der Evaluierungssysteme:** Das Konzept der "Finalen Evaluierungen" auf Ebene der Operationellen Programme sollte wieder eingeführt werden, um zeitgerechten Input für die Ex-Post-Evaluierung zur Verfügung zu stellen. Evaluierungen würden außerdem davon profitieren, wenn die Daten zu Teilnahmen am ESF mit den administrativen Daten (inklusive der qualitativen Aspekte von Effizienz) verknüpft würden. Dadurch könnten Schlüsse zur Effizienzsteigerung für zukünftige Programme gezogen werden. Eine vermehrte Fokussierung der Evaluierungen über Beschäftigung und Ausbildung hinaus würde außerdem Potenzial beinhalten. Das meint vor allem verbesserte Messung der Ergebnisse und die Untersuchung von "Soft Results" aus den ESF-Maßnahmen, wie etwa die Verbesserung individueller Fähigkeiten oder Mitwirkungsmöglichkeiten (das spielt

eine wesentliche Rolle am Weg Beschäftigung / Ausbildung / soziale Eingliederung). Es gilt außerdem die Robustheit der Evaluierungen generell zu verbessern und die Verwendung von kontrafaktischen Zugängen in künftigen Programmperioden weiter zu fördern. Um grenzüberschreitende und thematische Analysen anzustellen, könnten spätere Evaluierungen noch mehr über die OPs und Mitgliedsstaaten hinweg harmonisiert werden. Und schlussendlich ist es empfehlenswert, die Daten- und Evaluierungsbedarfe für die Ex-Post-Evaluierung 2014-2020 so früh wie möglich zu erheben. Die Europäische Kommission sollte nicht zuletzt weiter und nachhaltig an der Verbesserung der Evaluierungspraxis im ESF arbeiten. Das geschieht am besten durch den Dialog mit den Mitgliedsstaaten und den Evaluierungsexperten und -expertinnen, sowie durch „peer learning“ und Forschung.

Viele der hier angeführten Empfehlungen werden in der neuen Programmperiode 2014-2020 bereits angewendet. Dazu zählen die verbesserte Abstimmung zwischen den politischen Zielen des ESF, den Zielen auf EU- und nationaler Ebene, den Interventionslogiken, der Wirkungsorientierung der Programme, den Programmindikatoren und der Evaluierungsplanung.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- Mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union
(http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm);
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm) unter
der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

