



EUROPÄISCHE KOMMISSION

GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK

Thematische Entwicklung, Bewertung, Zusätzlichkeit und innovative Maßnahmen

Bewertung und Zusätzlichkeit

ARBEITSPAPIER NR. 6

MESSUNG DER BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE VON STRUKTURFONDS

März 2007

INHALT

1. EINLEITUNG	3
2. MESSUNG DER BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE DER STRUKTURFONDS	5
2.1. Schritt 1: Festlegung von Zielen & Einschätzung der Bruttobeschäftigungseffekte.....	5
Schritt 1.1: Ausgangswerte und Ziele	5
Schritt 1.2: Begleit- und Berichtsrahmen	6
Schritt 1.3: Erhebungen und andere Forschungsarbeiten	8
Schritt 1.4: Beurteilung der Bruttobeschäftigungseffekte auf Programmebene	9
2.2. Schritt 2: Einschätzung der Nettoeffekte und regionalen Auswirkungen.....	12
Schritt 2.1: Zusätzlichkeit.....	12
Schritt 2.2: Verlagerungs- und Substitutionseffekte	13
Schritt 2.3: Indirekte/Multiplikationseffekte	15
2.3. Schritt 3: Gesamtbeurteilung und Beitrag zu den Schlüsselprioritäten der EU 18	
Schritt 3.1: Schlüsselfragen der Bewertung	18
Schritt 3.2: Beitrag zu EU-Politiken und -Prioritäten	25
ANHANG I SCHLÜSSELDEFINITIONEN UND KERNINDIKATOREN	27
ANHANG II LOGIK DER STRUKTURFONDSINTERVENTIONEN UND ARBEITSPLÄTZE.....	31
ANHANG III LEBENSDAUER EINES PROJEKTS UND MESSUNG DER BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE	34
ANHANG IV EINIGE BEISPIELE FÜR INTERVENTIONSSPEZIFISCHE BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE	36
ANHANG V BIBLIOGRAPHIE	40

1. EINLEITUNG¹

In ihrer Mitteilung über eine erneuerte Lissabon-Strategie² schlägt die Kommission für die kommende Generation der Programme des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, des Europäischen Sozialfonds und des Kohäsionsfonds in dem Bemühen um wachstums- und beschäftigungswirksame Inhalte ein stärker strategisch geprägtes Konzept vor. Andererseits ist in der Verordnung³ für den kommenden Programmzeitraum 2007-2013 das Ziel festgelegt, dass die Strukturfondsinterventionen auf nationaler und regionaler Ebene die Priorität der Gemeinschaft im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung, unter anderem durch Stärkung der Beschäftigung, einbeziehen. Daher gewinnt die Einschätzung der Beschäftigungseffekte nicht nur für die Beurteilung der Auswirkungen der Strukturfondsinterventionen, sondern auch für die Beurteilung ihres Beitrags zu den Zielen der Lissabon-Strategie zunehmend an Bedeutung. Präzisere Leitlinien für die Einschätzung der Beschäftigungseffekte sollten die Verwaltungsbehörden bei der Planung künftiger Strukturfondsinterventionen unterstützen, damit diese gezielter auf die Beschäftigung ausgerichtet werden.

Die 1997 herausgegebenen Leitlinien⁴ wurden in den Mitgliedstaaten bei der Einschätzung der Beschäftigungsauswirkungen der aktuellen Programme 2000-2006 auf unterschiedliche Weise benutzt. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Überprüfung dieser Leitlinien, damit sie von den Mitgliedstaaten im kommenden Programmplanungszeitraum stärker genutzt werden.

Abschließend ist zu bemerken, dass seit 1997 viele Bewertungen der Strukturfondsinterventionen durchgeführt wurden. Auch aus diesem Grunde ist eine Verbesserung der derzeitigen Leitlinien sinnvoll, indem man die Lehren aus den guten Praktiken für die Beurteilung der Beschäftigungseffekte bei der derzeitigen Generation von Programmen 2000-2006 zieht.

Zweck dieser Leitlinien

In diesem Dokument werden überarbeitete Leitlinien für die Einschätzung der Auswirkungen der Strukturfondsinterventionen vorgelegt. Es soll eine praktische, schrittweise Anleitung zur Messung der Beschäftigungseffekte der Strukturfonds mittels eines „Bottom-up“-Ansatzes geben. Ein „Bottom-up“-Ansatz zur Bewertung der direkten Beschäftigungseffekte der Strukturfonds beinhaltet die Benutzung von Begleitdaten über

¹ Dieses Arbeitspapier stützt sich auf eine Study on Measuring Employment Effects (Studie zur Messung von Beschäftigungseffekten), Juni 2006, (erstellt für die GD REGIO vom Centre for Strategy & Evaluation Services), die auf der INFOREGIO-Website zur Verfügung steht und für weitere Informationen als Bezugsgrundlage herangezogen werden sollte.

² KOM (2005) 24. Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. 02.02.2005.

³ Artikel 3, „Ziele“, Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

⁴ Generaldirektion für Regionalpolitik. Methodisches Arbeitspapier zum Thema „*Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses. Wie können die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen bewertet werden?*“.

Projekte (die nach Möglichkeit durch Erhebungen und andere Forschungsarbeiten unterstützt werden sollten), um die direkten Beschäftigungseffekte zu messen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Struktur des Leitfadens. Es werden drei entscheidende Schritte vorgeschlagen – Festlegung von Zielen und Einschätzung der Bruttobeschäftigungseffekte, Umrechnung der Schätzungen zur Bruttobeschäftigung in Nettoeffekte sowie eine Gesamtbeurteilung. Diese entsprechen weitgehend den aufeinander folgenden Phasen im Programmplanungsablauf der Strukturfonds.

Übersicht – Entscheidende Schritte bei der Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds

ALLGEMEIN VERBINDLICHE DEFINITIONEN UND METHODISCHE ANLEITUNG		
SCHRITT 1	SCHRITT 2	SCHRITT 3
Festlegung von Zielen & Einschätzung der Bruttobeschäftigungseffekte	Einschätzung der Nettoeffekte und regionalen Auswirkungen <i>(Beurteilung auf Programmebene)</i>	Gesamtbeurteilung & Beitrag zu den Schlüsselprioritäten der EU <i>(Beurteilung auf Programmebene)</i>
<p>Schritt 1.1: Ausgangswerte und Ziele</p> <p>Schritt 1.2: Begleit- und Berichtsrahmen</p> <p>Schritt 1.3: Erhebungen und andere Forschungsarbeiten</p> <p>Schritt 1.4: Beurteilung der Bruttobeschäftigungseffekte auf Programmebene</p>	<p>Schritt 2.1: Zusätzlichkeit</p> <p>Schritt 2.2: Verlagerung</p> <p>Schritt 2.3: Indirekte/Multiplikationseffekte</p>	<p>Schritt 3.1: Schlüsselthemen für die Bewertung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevanz, • Effizienz, • Effektivität, • Auswirkungen, zusätzlicher gemeinschaftlicher Nutzen, • Nachhaltigkeit. <p>Schritt 3.2: Beitrag zu EU-Politiken und –Prioritäten</p>

Dieses Dokument wird durch fünf Anhänge mit weiteren Anleitungen zu folgenden Themen ergänzt: Schlüsseldefinitionen und Kernindikatoren, Logik der Strukturfondsinterventionen und Arbeitsplätze, Lebensdauer eines Projektes und Messung der Beschäftigungseffekte, einige Beispiele für interventionsspezifische Beschäftigungseffekte und Bibliographie.

2. MESSUNG DER BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE DER STRUKTURFONDS

2.1. Schritt 1: Festlegung von Zielen & Einschätzung der Bruttobeschäftigungseffekte

Der erste Schritt – die Festlegung von Zielen und die Einschätzung der Bruttobeschäftigungseffekte – ist die Mindestanforderung, die die Verantwortlichen für die Strukturfondsprogramme erfüllen sollten.

Schritt 1.1: Ausgangswerte und Ziele

Schritt 1.1: Ausgangswerte und Ziele – Zu Beginn des neuen Programmplanungszeitraums sollten die Ausgangswerte ermittelt und Ziele/Prognosen für die Beschäftigungseffekte erarbeitet werden, die mit den künftigen Interventionen erreicht werden sollten/wahrscheinlich erreicht werden. Dies ist eine Aufgabe der Ex-ante-Bewertung, die Folgendes beinhalten sollte:

- Ermittlung der **Ausgangssituation** in einer Region in Bezug auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und andere beschäftigungsbezogene Schlüsselindikatoren;
- gestützt auf diese Analyse, Festlegung von **Zielen**, die mit den Strukturfondsinterventionen während der Laufzeit eines Programms erreicht werden sollten;
- Rückgriff auf Daten über die **Kosten pro Arbeitsplatz**, die in früheren Programmplanungszeiträumen ermittelt wurden, sowie auf EU-Vergleichsgrößen, um die Festlegung von Zielen zu erleichtern und zu überprüfen, ob sie realistisch sind.

Zu Beginn eines Programmplanungszeitraums sollte als Teil einer Ex-ante-Bewertung eine **Analyse der Ausgangswerte** im Hinblick auf die beschäftigungsbezogenen Schlüsselindikatoren durchgeführt werden. Ausgangswerte beziehen sich auf den ursprünglichen Wert, an dem ein Indikator in der Folgezeit gemessen wird. Diese Daten beinhalten Quoten/Trends für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Produktivität sowie die Verteilung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Sektoren, geografischen Gebieten und Geschlechtern.

Das erste Ziel der Analyse der Ausgangsdaten sollte es sein, die Festlegung/Begründung von Beschäftigungszielen anhand einer **Bedarfsermittlung** zu unterstützen und in Verbindung mit Projektionen (das heißt einem „dynamischen“ und keinem „statischem“ Konzept der Ausgangssituation) einen Hinweis darauf zu geben, was ohne die Strukturfondsintervention wahrscheinlich passieren wird. Die Durchführung einer **Gegenanalyse** (unter Nutzung makro-ökonomischer Modelle) ist eine Schlüsselaufgabe und notwendig, wenn der gemeinschaftliche Mehrwert aufgezeigt werden soll.

Die Aufgabe der Festlegung von beschäftigungsbezogenen **Zielen** für neue Programme sollte sich nicht nur auf eine Ermittlung des regionalen Bedarfs und des Bedarfs der wichtigsten Zielgruppen beschränken, sondern auch Daten aus früheren Programmzeiträumen über die Durchschnittskosten pro Arbeitsplatz für verschiedene Arten von Interventionen einbeziehen.

Ermittlung der Kostenwirksamkeit: Kosten pro geschaffenem Arbeitsplatz

Die Kalkulation der Kosten pro Arbeitsplatz bei einem Strukturfondsprogramm liefert einen groben Anhaltspunkt für die finanzielle Effizienz und eine Basis, auf der die mit verschiedenen Interventionen (wahrscheinlich) erzielten Ergebnisse miteinander verglichen werden können. Für die Kalkulation der Kosten pro Arbeitsplatz gibt es verschiedene Möglichkeiten.

- *Schätzung der Brutto- oder Nettobeschäftigungseffekte;*
- *Berücksichtigung aller Ausgaben und, sofern relevant, nur des Strukturfondsbeitrags.*

Eckwerte für die Kosten pro Arbeitsplatz sind mit Vorsicht zu behandeln. Insbesondere sind zwei Interventionen oder die Umstände, unter denen sie durchgeführt werden, niemals absolut identisch. So werden zum Beispiel in einer Region, in der bei den KMU eine hohe Misserfolgsquote zu verzeichnen ist, größere Investitionen benötigt, um durch Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen, als in anderen Regionen, in denen die Überlebensraten hoch sind.

Es ist außerdem wichtig, die Eckwerte für die Kosten pro Arbeitsplatz aus früheren Programmzeiträumen zu überprüfen, weil sich die Umstände eventuell geändert haben, zum Beispiel wenn sich die wirtschaftlichen Bedingungen in einer Region geändert haben und die Eckwerte daher vielleicht nicht mehr relevant sind.

Idealerweise sollten die Ausgangswerte in einer späteren Phase des Programmplanungszeitraums überprüft werden: Die **zeitliche Verzögerung bei der Vorlage von Statistiken** für bestimmte Indikatoren bedeutet, dass die verfügbaren Daten zum Zeitpunkt der Erstellung des Programms vielleicht schon mehrere Jahre alt sind. Wenn dies der Fall ist, kann eine aktualisierte Analyse (zum Beispiel als Bestandteil laufender Evaluierungsarbeiten, sofern sich die Mitgliedstaaten hierzu entscheiden) vielleicht ergeben, dass die ursprünglichen beschäftigungsbezogenen Ziele korrigiert werden müssen, um genauere und aktuellere Erkenntnisse der Situation widerzuspiegeln, die zum Zeitpunkt der ursprünglichen Festlegung der Ziele vorherrschte. Dies könnte sich natürlich auf die weitere Relevanz oder andere Aspekte der Schlüsselziele auswirken.

Schritt 1.2: Begleit- und Berichtsrahmen

Schritt 1.2: Begleit- und Berichtsrahmen – Während des Durchführungszeitraums eines Programms ist es wichtig, dass die Informationen über die Bruttobeschäftigungsergebnisse, die durch die Projekte erzielt werden, systematisch überwacht werden. Die entscheidenden Schritte sind:

- Vorlage klarer **Definitionen und Anleitungen** sowie gemeinsamer Melderegeln und -formate für die Begünstigten und zwischengeschalteten Stellen, die für die Sammlung und Meldung von Projektdaten über die Beschäftigung zu benutzen sind.
- Entwicklung der erforderlichen **Begleitsysteme** auf Programmebene, damit die beschäftigungsbezogenen Projektdaten gespeichert und analysiert werden können.
- Regelmäßige Durchführung einer **Aggregation der Beschäftigungsdaten** auf Programmebene, damit die Fortschritte auf der Basis der Ziele überwacht werden können.

Im Programmplanungszeitraum 2007-13 für die Strukturfonds brauchen die nationalen und regionalen Behörden der Kommission nur Begleitdaten auf der Ebene einer Priorität („Prioritätsachse“) zu liefern. Als solche fallen die oben zusammengefassten Aufgaben bezüglich der Begleit- und Berichtssysteme in die alleinige Zuständigkeit der nationalen und regionalen Behörden, und sie sollten ihren Bedarf widerspiegeln⁵.

Zum ersten Punkt ist zu sagen, dass den direkten Begünstigten von Strukturfondshilfen (im Folgenden „die Begünstigten“ genannt) und den zwischengeschalteten Stellen **allgemein verbindliche Anleitungen für die Definitionen⁶ und Verfahren** zur Verfügung gestellt werden sollten, um sicherzustellen, dass die Informationen aus vielen verschiedenen Quellen auf einheitliche Weise zusammengefasst werden. Ein gewisses Maß an Flexibilität beim Format für die Meldung der Beschäftigungsdaten der Projekte ist jedoch erforderlich. Wenn die Begünstigten zum Beispiel mehrere Finanzierungsquellen und damit auch mehrere Berichtspflichten haben, ist Flexibilität erforderlich, um eine Situation zu vermeiden, in der Beschäftigungsdaten in unterschiedlichen Formaten, zu verschiedenen Zeitpunkten für verschiedene Behörden vorgelegt werden müssen.

Die durch die Begleitsysteme für die Projekte generierten Beschäftigungsdaten sollten auf Programmebene in regelmäßigen Abständen verglichen, analysiert und aggregiert werden, und es sollte ein Vergleich mit den Zielen angestellt werden, damit die Leistung beurteilt werden kann und im Bedarfsfall Korrekturmaßnahmen ergriffen werden können. Die Strukturfonds haben im Rahmen der technischen Hilfe die Entwicklung von Begleitsystemen in allen Mitgliedstaaten unterstützt. Diese Systeme gilt es weiter zu verbessern, damit die Beschäftigungseffekte genauer überwacht werden können.

Die entscheidenden Schritte – Begleitung der Beschäftigungseffekte

- ***Prognose*** – Die Begünstigten sollten aufgefordert werden, in der Durchführungsphase Prognosen zu den eventuellen Outputs/Ergebnissen der Projekte für die Beschäftigung anzustellen.
- ***Aktualisierung*** – Die Begünstigten sollten zu vereinbarten Terminen während der Projektlaufzeit eine Aktualisierung der tatsächlich erwarteten Outputs/Ergebnisse für die Beschäftigung vorlegen. Die Begleitsysteme sollten so konzipiert werden, dass sie anpassungsfähig genug sind, um Korrekturen der Prognosen berücksichtigen zu können.
- ***Gegenüberstellung mit den Zielen*** – Die aktualisierten Begleitdaten zur Beschäftigung sollten in regelmäßigen Abständen mit den Zielen verglichen werden.
- ***Qualitätskontrollen*** – Es sollten gelegentliche Kontrollen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass die Projektdaten über die Outputs/Ergebnisse für die Beschäftigung korrekt sind, das heißt dass keine doppelte oder dreifache Zählung vorliegt.

⁵ So haben die französischen Behörden zum Beispiel im Jahr 2005 aus eigener Initiative zusätzlich zur vorgeschriebenen Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsprogramme eine spezielle Untersuchung der Beschäftigungseffekte auf nationaler Ebene durchgeführt.

⁶ Siehe Anlage I zu den allgemein verbindlichen Definitionen.

Schritt 1.3: Erhebungen und andere Forschungsarbeiten – Zusätzlich zur Routinebegleitung sollten Erhebungen und andere Forschungsarbeiten durchgeführt werden, um die Beschäftigungseffekte der Strukturfonds eingehender zu untersuchen. Die Prioritäten in diesem Zusammenhang könnten Folgendes beinhalten:

- Detailliertere Untersuchung des Umfangs und der Art, der Qualität und der Dauer der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds.
- Unterstützung bei der Entwicklung/Verfeinerung der für eine Einschätzung der Nettobeschäftigungseffekte benötigten Parameter.
- Untersuchung der Beschäftigungseffekte von Strukturfondsinterventionen, wenn eine anderweitige Quantifizierung schwierig ist.
- Überprüfung der Genauigkeit der Schätzungen zur Beschäftigung auf der Basis der Begleitdaten.

Der **Zeitpunkt der Forschungsarbeiten** ist wichtig. Idealerweise sollten die Forschungsarbeiten zur eingehenderen Untersuchung der mit den Strukturfonds erzielten Beschäftigungseffekte auf einer kontinuierlichen Basis während des gesamten Programmplanungszeitraums durchgeführt werden. In der Vergangenheit bestand die Tendenz, dass solche Untersuchungen nur im Rahmen von Zwischen- und/oder Ex-post-Bewertungen durchgeführt wurden. Die Erfahrung zeigt, dass es in diesem Fall jedoch schwierig werden kann, qualitativ hochwertige Informationen zu erhalten.

In vielen Fällen werden externe Berater mit der **Durchführung von Erhebungen und anderen Forschungsarbeiten** beauftragt. Es gibt jedoch gute Gründe, die Begünstigten anzuhalten, Erhebungen und andere Forschungsarbeiten als Bestandteil ihrer Selbstbeurteilung durchzuführen. Um dies zu ermöglichen, sollten in den Verträgen mit den Begünstigten idealerweise entsprechende finanzielle Klauseln über die Durchführung derartiger Forschungsarbeiten vorgesehen werden, außerdem muss ihnen hierfür ausreichend Zeit bewilligt werden, aber dies ist vielleicht nicht immer machbar.

Es ist zwar wahrscheinlich, dass der Schwerpunkt auf den Strukturfondsprogrammen liegen wird, aber auch Untersuchungen von Vorhaben, die ausschließlich mit nationalen Mitteln finanziert werden, können aufschlussreich sein (beispielsweise weil sie einen Beitrag zur Entwicklung der Parameter für die Einschätzung der Nettobeschäftigungseffekte liefern).

Beispiele für umfassende Forschungsarbeiten

- *In einer deutschen Ziel 1-Region wurde eine Erhebung zu den KMU durchgeführt, um die Lebensdauer der neuen Arbeitsplätze, die mit Unterstützung der Strukturfonds geschaffen wurden, zu untersuchen. Diese hat ergeben, dass einige neue Arbeitsplätze (wenn auch nur 2 % der Gesamtzahl), die früher „gemeldet“ wurden, nicht mehr existierten.*
- *Das National Audit Office im VK hat die Parameter überprüft, die bei inländischen Bewertungen regionaler Fördermittel identifiziert wurden und für die Einschätzung*

der Nettoarbeitsplätze benutzt werden – **Zusätzlichkeit** (45 bis 48 %), **Verlagerung** (24 bis 33 %) und **indirekte Effekte** (1,18 bis 1,29). Es wurde festgestellt, dass Projekte, die Arbeitsplätze schaffen, eine höhere Zusätzlichkeit aufweisen als solche, die bestehende Arbeitsplätze sichern.

- In der italienischen Ziel 2-Region Emilia Romagna wurde über einen Zeitraum von 12 Monaten eine Panelbefragung von Arbeitsuchenden durchgeführt, um ihren Werdegang nach Abschluss ihrer mit ESF-Mitteln geförderten Ausbildung zu verfolgen und die Auswirkung auf die **Beschäftigungsfähigkeit** zu untersuchen, insbesondere wie viele Arbeitsuchende einen Arbeitsplatz gefunden haben (laut Schätzung haben 50 % der Arbeitsuchenden einen Arbeitsplatz gefunden).

Schritt 1.4: Beurteilung der Bruttobeschäftigungseffekte auf Programmebene

Schritt 1.4: Beurteilung der Bruttobeschäftigungseffekte auf Programmebene – Bei Halbzeit und gegen Ende des Programms sollte eine Einschätzung des Umfangs und der Qualität der tatsächlich erzielten Beschäftigungseffekte vorgenommen werden. Diese sollte Folgendes beinhalten:

- Analyse der Begleitdaten, um die Anzahl und Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze, der erhaltenen Arbeitsplätze usw. einzuschätzen und (wo zweckdienlich) eine Analyse nach Geschlecht, Alter, Größe/Sektor des Unternehmens und anderen Schlüsselvariablen wie Gebiet, Anzahl und Art der im Ökobereich geschaffenen Arbeitsplätze vorzulegen.
- Aggregation der verschiedenen Typen von Bruttobeschäftigungseffekten auf der Prioritäten-, Programm- und der NSRP-Ebene.
- Gegenüberstellung der tatsächlichen Beschäftigungseffekte und der ursprünglichen Ziele, um die Leistung des Programms beurteilen zu können.

Im Fall des **EFRE** sollte der Schwerpunkt – wie bereits weiter oben erwähnt – auf einer Quantifizierung der dauerhaften Vollzeitarbeitsplätze (FTE-Einheiten)⁷ liegen, die direkt durch die Strukturfondsinterventionen geschaffen werden. Es wird vorgeschlagen, keinen Versuch zur Quantifizierung der „erhaltenen Arbeitsplätze“ zu unternehmen, außer wenn es sich um größere Projekte für „produktive Investitionen“ handelt und/oder wenn die Sicherung von Arbeitsplätzen ein Hauptziel eines Programms ist und eine zuverlässige Schätzung vorgenommen werden kann.

Im Zusammenhang mit Interventionen, die aus dem **ESF** finanziert werden, sollten Schätzungen der Anzahl der Personen, die auf Grund der Interventionen einige Zeit nach Abschluss der Intervention (im Allgemeinen 6 Monate) positive Ergebnisse erzielt haben (einen Arbeitsplatz gefunden haben), sowie der Anzahl der Personen angestellt werden, die durch die Intervention höhere Qualifikationen erworben haben, was wiederum dazu führt, dass die von ihnen angetretenen Stellen eine höhere Qualität haben. Nach Möglichkeit sollten diese Schätzungen nach dem Beschäftigungsstatus auf dem

⁷ Siehe Anlage I zu den Parametern für die Umrechnung von befristeten Stellen in Arbeitsplatzjahre und von Teilzeitarbeitsplätzen in Vollzeitäquivalente (FTE-Einheiten).

Arbeitsmarkt, dem Bildungsabschluss, dem Geschlecht und dem Alter aufgeschlüsselt werden.

Zusätzlich zur Quantifizierung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds sollte die **Arbeitsplatzqualität** beurteilt werden. Eine Beurteilung der Arbeitsplatzqualität ist keine einfache Aufgabe, da Qualität ein vielschichtiges Konzept ist und von einer Reihe sich gegenseitig beeinflussender Komponenten abhängt. Es ist das Gleichgewicht zwischen diesen Komponenten – und deren Gewichtung in einer bestimmten Situation –, die ausschlaggebend für das Qualitätsniveau sind. Im Jahr 2001 einigte der Rat⁸ sich darauf, dass der Fortschritt anhand einer Serie von Indikatoren der Qualität bewertet wird, die auf den zehn von der Kommission⁹ vorgeschlagenen Bereichen der Qualität der Arbeit beruhen. Unter der Annahme, dass diese Indikatoren zum einen für die Messung der Beschäftigungseffekte der Strukturfonds relevant sind und zum anderen mit dem „Bottom-up“-Ansatz kohärent sind, sollte es möglich sein, den Beitrag grob zu schätzen. So könnten z. B. einige Indikatoren für die „Gleichstellung der Geschlechter“ herangezogen werden. Die Beurteilung der Arbeitsplatzqualität anhand der Höhe der Vergütung und/oder der Qualifikationen und Fertigkeiten dagegen setzt ein großes Datenvolumen voraus und ist auf breiter Ebene wohl nicht einsetzbar, obwohl dies davon abhängen kann, wie hoch entwickelt die Begleitsysteme sind. Auch wenn Begleitdaten fehlen, kann eine Schätzung der Bruttobeschäftigungseffekte vorgenommen werden, indem der zugefügte Mehrwert¹⁰ in Arbeitsplätze umgerechnet wird, wobei offizielle Daten zu durchschnittlichen Löhnen, gegliedert nach Sektoren, Geschlecht und Qualifikation, verwendet werden.

Wenn geeignete Begleitsysteme für die Programme existieren (siehe Schritt 1.2), dürfte der Abgleich, die Analyse und **Aggregation von Daten über die Beschäftigungseffekte von Strukturfonds** relativ einfach sein. Die Aggregation beinhaltet ein „Bottom-up“-Verfahren, das mit der Aggregation von Projektdaten auf Maßnahmenebene beginnt und dann auf der höheren Prioritätenebene fortgesetzt wird, um eine Gesamteinschätzung der Beschäftigungseffekte auf Programmebene zu erhalten. Diese Arbeit sollte etwa in der Mitte des Programmdurchführungszeitraums als Teil einer möglichen laufenden Evaluierung sowie gegen Ende (Programmabschluss und Ex-post-Bewertung) durchgeführt werden. Gleichzeitig ist es auf jeden Fall wichtig, die tatsächlichen Beschäftigungseffekte, die dem Strukturfondsprogramm zugerechnet werden können, mit den ursprünglichen Zielen zu vergleichen, um die Leistung beurteilen zu können.

Es muss berücksichtigt werden, dass **sich einige Beschäftigungseffekte von Strukturfonds erst mit Verzögerung einstellen** und während des eigentlichen Programmplanungszeitraums nicht in vollem Umfang erkennbar werden. Dies kann auf den relativ späten Beginn von Projekten und/oder auf die Art der Interventionen selbst zurückzuführen sein. In diesen Fällen gibt es zwei grundlegende Optionen: erstens die Prognose der eventuellen Beschäftigungseffekte auf der Basis der Projektziele und verfügbarer Daten über bereits erzielte Fortschritte; und zweitens Aufforderung der

⁸ Schlussfolgerungen des Rates zu dem Bericht des Beschäftigungsausschusses über Indikatoren für die Qualität der Arbeitsplätze. *Angenommen am 3. Dezember 2001.*

⁹ Mitteilung der Kommission „Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik: ein Konzept für Investitionen in Qualität“ (KOM(2001) 313 endg.).

¹⁰ Diese Umrechnung wird auch für die Schätzung des Einkommensmultiplikators benötigt (vergleiche Schritt 2.3).

Begünstigten, Begleitdaten auch nach dem Ende der Struktur fondsförderung weiterhin vorzulegen.

Die zweite Option ist vorzuziehen, aber vielleicht schwieriger umzusetzen, da die Begünstigten nicht verpflichtet sind (außer wenn dies in ihren Zuwendungsvereinbarungen schriftlich festgelegt ist), auch nach Abschluss ihrer Förderung weiterhin Daten zu liefern. Eine Alternative sind Follow-up-Erhebungen, die sich auf Projekte konzentrieren, bei denen die Struktur fondsförderung abgelaufen ist. Im Falle des ESF ist die Verfolgung der weiteren beruflichen Entwicklung (das heißt von jungen Menschen, die Schulungsmaßnahmen abgeschlossen haben) eine durchaus gängige Praxis.

2.2. Schritt 2: Einschätzung der Nettoeffekte und regionalen Auswirkungen

Eine Beurteilung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds allein auf einer Bruttobasis kann hinsichtlich des Umfangs der Auswirkungen irreführend sein, daher ist eine Einschätzung der Nettoeffekte und der regionalen Auswirkungen notwendig. Der zweite Schritt, der auf Programmebene durchzuführen ist, beinhaltet eine Anpassung der Schätzungen zur Bruttobeschäftigung, um die Zusätzlichkeit, die Verlagerung und die indirekten Effekte zu berücksichtigen. Dieser Schritt erfordert wahrscheinlich den Input externer Experten und erfolgt in der Regel erst gegen Ende des Programms bzw. nach Programmabschluss. Die Formel¹¹ für die Einschätzung der Nettoeffekte lautet:

$$\text{NETTOARBEITSPLÄTZE} = \text{BRUTTOARBEITSPLÄTZE} \times (1 - \text{MITNAHMEEFFEKTE}) \times (1 - \text{VERLAGERUNG UND SUBSTITUTION}) \times (1 + \text{ANGEBOTSMULTIPLIKATOR} + \text{EINKOMMENSMULTIPLIKATOR})$$

Schritt 2.1: Zusätzlichkeit

Schritt 2.1: Zusätzlichkeit¹² – Es sollte beurteilt werden, in welchem Umfang die Beschäftigungseffekte ausschließlich der Strukturfondsintervention zuzuschreiben sind. Es bestehen folgende Möglichkeiten:

- **Vollständige Zusätzlichkeit** – das heißt eine Situation, in der keiner der Beschäftigungseffekte ohne die Strukturfondsintervention eingetreten wäre.
- **Teilweise Zusätzlichkeit** – das heißt die Projekte wären ohne die Strukturfondsintervention durchgeführt worden, die Beschäftigungseffekte hätten jedoch einen geringeren Umfang gehabt oder wären erst zu einem späteren Zeitpunkt eingetreten.
- **Keine Zusätzlichkeit („Mitnahmeeffekt“)** – das heißt eine Situation, in der alle Beschäftigungseffekte im Zusammenhang mit der Strukturfondsintervention ohnehin eingetreten wären, weil die Projekte mit Unterstützung aus anderen Quellen durchgeführt worden wären.

Eine Beurteilung der Zusätzlichkeit beinhaltet die Herstellung eines Kausalzusammenhangs zwischen Strukturfondsinterventionen, Projekten und Beschäftigungseffekten („Zuweisung“). Die **Schlüsselfrage** lautet: *Was wäre mit dem Projekt passiert, wenn keine Fördermittel aus den Strukturfonds zur Verfügung gestanden hätten?* Da dies eine hypothetische Frage ist, ist eine Beurteilung der Zusätzlichkeit schwierig.

¹¹ In dieser Formel werden Mitnahmeeffekte, Verlagerung, Substitution, Angebotsmultiplikator und Einkommensmultiplikator nicht als Prozentsatz, sondern als Verhältnisse ausgedrückt.

¹² Das in diesem Dokument verwendete Konzept der Zusätzlichkeit unterscheidet sich von dem Konzept der Zusätzlichkeit gemäß Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates Artikel 15. Letzteres basiert natürlich auf dem Grundsatz, dass „Beiträge aus den Strukturfonds nicht an die Stelle öffentlicher Strukturausgaben oder diesen gleichwertigen Ausgaben eines Mitgliedstaates treten dürfen“.

Die Zusätzlichkeit kann beurteilt werden, wenn man einen **Rücklauf aus Erhebungen von den Begünstigten** erhält und sie fragt, was ohne die Beihilfen geschehen wäre. Ein solcher auf Erhebungen basierender Ansatz ist sehr geläufig, er beinhaltet jedoch die Gefahr subjektiver Antworten.

Ein weiterer Ansatz, bei dem im Allgemeinen davon ausgegangen wird, dass er die genauesten Ergebnisse liefert, besteht in der Anstellung von **Vergleichen zwischen geförderten und nicht geförderten Gruppen** (der so genannte „quasi-experimentelle Ansatz“), um festzustellen, welchen Unterschied eine Strukturfondsintervention möglicherweise für die Begünstigten ausgemacht hat. Dieser Ansatz bietet den Vorteil, dass die Gefahr einer Verzerrung des Rücklaufs von den Begünstigten minimiert wird, aber er ist eine komplexere und potenziell kostspieligere methodische Option.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin zu prüfen, was mit den **abgelehnten Anträgen** auf Strukturfondshilfe passiert ist: Wenn die betroffenen Projekte trotzdem durchgeführt wurden, könnte dies ein Hinweis auf eine relativ niedrige Zusätzlichkeit sein (wenn man davon ausgeht, dass die abgelehnten Projekte mit den angenommenen Projekten vergleichbar sind). Eine Alternative zu empirischen Methoden der Beurteilung der Zusätzlichkeit besteht darin, Parameter aus anderen **bereits vorliegenden Forschungsarbeiten** abzuleiten. Weitere Anleitungen zu den geeignetsten Methoden, die benutzt werden können, sind in der vollständigen Studie zu finden.

Schätzungen der Zusätzlichkeit können je nach Art der Strukturfondsintervention ganz erheblich variieren. So werden zum Beispiel bei der Bewilligung von Beihilfen für Unternehmer in der Gründungsphase eines Unternehmens im Allgemeinen hohe Niveaus der Zusätzlichkeit erzielt, weil in vielen Fällen keine alternativen Fördermittel zur Verfügung stehen und die Finanzierung ein entscheidender Input für die Gründung eines Unternehmens ist; dieselbe Art von Beihilfe für ein bereits bestehendes KMU kann für seine Entwicklung jedoch weitaus weniger entscheidend sein, weil die Leistungsfähigkeit durch eine Vielzahl weiterer Faktoren beeinflusst wird. Ebenso wird bei Interventionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen eine höhere Zusätzlichkeit erreicht als bei der Erhaltung von Arbeitsplätzen. Am Ende dieses Abschnitts werden einige allgemeine Parameter vorgelegt.

Schritt 2.2: Verlagerungs- und Substitutionseffekte

Verlagerungseffekt – In einem Fördergebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielter Effekt. Es sollte ebenfalls beurteilt werden, in welchem Umfang positive Beschäftigungsergebnisse, die den Strukturfondsinterventionen zugeschrieben werden können, durch negative Nebeneffekte infolge der Verlagerung kompensiert werden.

Substitutionseffekt – Zugunsten von Direktbegünstigten und zum Nachteil einer Person oder Organisation, die nicht für die Intervention in Frage kommt, erzielter Effekt.

Diesbezüglich sind mehrere Punkte zu berücksichtigen:

- Es könnte zu einer Verlagerung zwischen den Zielgruppen des EFRE und Einrichtungen/Projekten kommen, die nicht gefördert werden.
- Beim ESF könnten durch die Interventionen sowohl Verlagerungs- als auch Substitutionseffekte eintreten.

- Aus einer regionalen/räumlichen Perspektive ist auch eine Verlagerung zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Gebieten möglich, fällt jedoch in dem neuen Programmplanungszeitraum weniger ins Gewicht, da das Konzept der Gebietseinteilung entfällt.

Eine Verlagerung findet statt, wenn die Gesamtheit oder ein Teil der Arbeitsplätze in einem Sektor / in einem Zielgebiet auch ohne die Förderhilfe geschaffen worden wäre, jedoch nicht durch die geförderten Einrichtungen. Eine Substitution tritt auf Unternehmensebene ein, wenn eine geförderte Einrichtung eine Tätigkeit durch eine vergleichbare ersetzt (etwa Einstellung eines Arbeitslosen, während ein anderer Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz verliert).

Bei einer **EFRE**-Maßnahme ist ein Beispiel für eine mögliche Verlagerung eine Situation, in der KMU Fördermittel erhalten, die zu einer Steigerung der Leistung zum Nachteil der Konkurrenten führen. Ein anderes Beispiel wären Investitionen in gewerblich genutzte Räume, die dazu führen, dass die Belegungsraten an anderen Orten im selben Gebiet sinken. Kriterien für die Projektbeurteilung können die Gefahr einer Verlagerung verringern, wenn sichergestellt wird, dass die Fördermittel zur Unterstützung von Unternehmen/Projekten verwendet werden, die in der Region unterrepräsentiert sind, da es in diesem Fall zu keiner Verlagerung kommen dürfte.

Derartige Verlagerungseffekte sind schwer zu messen. Aus methodischer Sicht besteht die erste Option in der Durchführung einer Untersuchung, um zum Beispiel festzustellen, in welchem Umfang mit EFRE-Mitteln unterstützte KMU in direktem Wettbewerb mit anderen Unternehmen in ihrer Region stehen. Obwohl Forschungsarbeiten zur Untersuchung der Verlagerungseffekte Bestandteil einer breiter angelegten Arbeit sein könnten (siehe Schritt 1.3), dürften sie als eigenständiges Forschungsprojekt nur schwer zu rechtfertigen sein. Auf Grund dessen besteht die zweite Option darin, dass man sich auf **Standardparameter für Verlagerung und Substitution** stützt, die auf bestehenden Forschungsarbeiten basieren, und dieser Ansatz wird empfohlen.

Im Falle des **ESF** kann die Ausbildung von Beschäftigten in einem Unternehmen zu einer „Verdrängung“ von Arbeitnehmern in einem anderen führen, wenn durch die Ausbildung die Leistungsfähigkeit zum Nachteil eines Wettbewerbers verbessert wird. ESF-Interventionen zu Gunsten von Arbeitslosen können Substitutionseffekte haben, wenn Arbeitslose auf Kosten derjenigen, die bereits einen Arbeitsplatz haben, oder anderer Personen, die arbeitslos sind, aber keine Unterstützung erhalten, einen Arbeitsplatz finden. Wie im Falle der Verlagerungseffekte beim EFRE sind sie auch hier nur schwer zu beurteilen, und möglicherweise müssen Parameter aus vorliegenden Forschungsarbeiten benutzt werden, um eine Einschätzung zu ermöglichen. **Die Verlagerung liegt in der Regel bei einer Größenordnung von 10 % bis 30 %.**

Verlagerungen können positiv sein. Durch Förderung der Anpassungsfähigkeit und der beruflichen Mobilität etwa können die Strukturfonds die wirtschaftliche Umstrukturierung unterstützen, indem sie den Wechsel von nicht wettbewerbsfähigen Sektoren zu wettbewerbsfähigeren Sektoren, die ein höheres langfristiges Wachstumspotenzial haben, erleichtern. Die Quantifizierung der (negativen oder positiven) Verlagerungseffekte sollte diese unterschiedlichen Effektarten widerspiegeln.

Schritt 2.3: Indirekte/Multiplikationseffekte – Um eine umfassende Einschätzung der Nettoeffekte zu erhalten, muss auch beurteilt werden, in welchem Umfang die (zusätzlichen, nicht verlagernden) Beschäftigungsergebnisse, die direkt den Strukturfondsinterventionen zuzuschreiben sind, weitere indirekte Effekte haben. Diese können im Falle einer Kombination der folgenden Faktoren entstehen:

- **Einkommensmultiplikatoren** – Die Schaffung von Arbeitsplätzen führt zu zusätzlichen Einkommen, die in der lokalen Wirtschaft ausgegeben werden, was wiederum zum Anstieg der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen führt, der seinerseits weitere Arbeitsplätze schafft.
- **Angebotseffekte** – Das heißt eine Situation, in der ein gefördertes Unternehmen oder Projekt wächst und zusätzliche Aufträge für lokale Waren und Dienstleistungen generiert, was wiederum Effekte im Bereich der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand nach sich zieht.
- **Andere indirekte Beschäftigungseffekte** - Sie entstehen zum Beispiel im Falle von Entwicklungen, die die Attraktivität eines Gebietes für die Unternehmen erhöhen: Schaffung von „grünen“ Arbeitsplätzen.

Indirekte Effekte können definiert werden als „Effekte, die sich für die gesamte Wirtschaft, Gesellschaft oder Umgebung auswirken und nicht nur für die direkten Begünstigten der öffentlichen Intervention“¹³ (z. B. Anzahl und Art der geschaffenen „grünen“ Arbeitsplätze). Die Art und Weise, wie sich zusätzliche Ausgaben, die durch mit Strukturfondsmitteln unterstützte Aktivitäten generiert werden, in der lokalen Wirtschaft bemerkbar machen, ist komplex, und im Rahmen eines „Bottom-up“-Ansatzes ist nur eine grobe Annäherung möglich (die Alternative ist die Benutzung ökonomischer Modellierungsverfahren).

Einkommensmultiplikatoren: Im Falle von Einkommensmultiplikatoren beinhaltet ein „Bottom-up“-Ansatz eine Schätzung der Zahl der zusätzlichen Nettoarbeitsplätze ohne Verlagerungseffekt, der durchschnittlichen Vergütungen und verfügbaren Einkommen sowie der Höhe der lokalen Ausgaben, die zur indirekten Schaffung neuer Arbeitsplätze benötigt werden.

Wenn der weiter oben empfohlene Ansatz (Schritt 1.4) zur Beurteilung der Bruttobeschäftigungseffekte auf der Basis einer Sektoranalyse der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds verfolgt wird, wenn er mit offiziellen Lohn- und Gehaltsdaten kombiniert wird und Annahmen über die verfügbaren Einkommen aufgestellt werden, dann ist eine realistische „Bottom-up“-Annäherung der induzierten Einkommenseffekte machbar. Je größer ein Gebiet festgelegt wird (vorausgesetzt es bleibt im Vergleich zur gesamten Wirtschaft des Landes klein), umso höher wird dieser Einkommensmultiplikator sein. Bei den meisten Aktivitäten sind die lokalen Multiplikationseffekte wahrscheinlich relativ gering: Die Schätzungen liegen im

¹³ Siehe „Evaluating Socio Economic Development“, www.evaled.info/frame_glossary.asp, INFOREGIO-Website.

Allgemeinen bei 1,1. **Regionale Multiplikatoren können größer sein und bei einer Größenordnung von 1,2 bis 1,5 liegen.**

Angebotseffekte: Bei den Angebotseffekten sind die Schätzungen aus methodischer Sicht noch komplexer, und die erforderlichen Informationen sind nicht sofort verfügbar. Hier beinhaltet ein „Bottom-up“-Ansatz die Sammlung von Informationen über den Wert der Aufträge für Waren und Dienstleistungen, die Unternehmen oder Projekte lokalen Lieferanten erteilen, über den Umfang, inwieweit diese Beschaffung zusätzlich erfolgt, sowie über die indirekten Beschäftigungseffekte, die durch eine Umsatzsteigerung in den Unternehmen der Lieferanten wahrscheinlich generiert werden. Der lokale Inhalt der Einkäufe kann höher liegen als der Anteil der Einkäufe bei lokalen Lieferanten, er beträgt aber selten viel mehr als 5 bis 10 %. **Die Schätzungen der Angebotsmultiplikatoren, das heißt der Auswirkungen auf die Beschäftigung auf den lokalen Arbeitsmärkten, variieren zwischen etwa 1,05 und 1,11.**

Verschiedene Faktoren beeinflussen das Ausmaß der angebotsbezogenen Effekte: Die Industriestruktur in einer Region kann zum Beispiel bedeuten, dass relativ spezialisierte Dienstleistungen und Waren nur von externen Quellen beschafft werden können; bei einer kleinflächigen Region kann die Wahrscheinlichkeit interregionaler „Verluste“ steigen. Diese Überlegungen betreffen insbesondere angebotsbezogene Effekte, wenn der Schwerpunkt der Beschaffung auf Waren (Dienstleistungen, so werden zum Beispiel Arbeitskräfte für ein Bauprojekt mit höherer Wahrscheinlichkeit auf dem lokalen Markt rekrutiert) liegt. Auch bei einkommensbezogenen Effekten kann es zu Verlusten kommen, wenn zum Beispiel die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen Personen zugute kommt, die von außerhalb in die Region pendeln, ihre verfügbaren Einkommen aber anderswo ausgeben. Wie die Verlagerungseffekte sind auch die indirekten Effekte schwer zu untersuchen, und daher ist es vorzuziehen, sich auf Standardparameter zu stützen, die auf vorliegenden Forschungsarbeiten basieren.

Andere indirekte Effekte: Es kann andere indirekte Beschäftigungseffekte geben, die nicht so leicht zu quantifizieren sind. So wird zum Beispiel die Entwicklung eines exklusiven Geschäftsprojektes (Räumlichkeiten, Konferenzeinrichtungen usw.) direkt den Benutzern zugute kommen, sie könnte aber auch andere Unternehmen veranlassen, sich in der Region niederzulassen; eine mit ESF-Mitteln unterstützte Schaffung von Kapazitäten zusätzlich zur Unterstützung der direkt Beteiligten dürfte Vorteile für freiwillige Gruppen, lokale Gemeinschaften usw. bringen, die ihrerseits indirekte Beschäftigungseffekte generieren könnten (beispielsweise Hilfe zur Wiedereingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt).

Es gibt eine Vielzahl von Überlegungen, die einen Einfluss auf die erforderlichen Brutto-/Nettoanpassungen haben dürften. Folglich wird das Ausmaß der Zusätzlichkeit auf Projektebene stark durch das Niveau der öffentlichen Finanzierung (nationale Mittel und Strukturfonds) beeinflusst werden: War dieses niedrig, ist es wahrscheinlicher, dass Projekte auch ohne Unterstützung durchgeführt worden wären. Ebenso ist die **Art der Begünstigten** von Bedeutung: Zielen Maßnahmen vorrangig auf den Erhalt von Arbeitsplätzen in Unternehmen in rückläufigen Sektoren ab, kann die Verlagerung relativ hoch sein. Liegt dagegen der Schwerpunkt auf der Förderung von KMU in Wachstumssektoren, ist die Zusätzlichkeit wahrscheinlich hoch, insbesondere wenn sich die Maßnahmen an Start-Ups und nicht an bestehende KMU richten, und die Gefahr der Verdrängung von Arbeitsplätzen in nicht geförderten Unternehmen – zumindest aus derselben Region – wird tendenziell gering sein.

Beispiele – Schätzungen der Nettobeschäftigungseffekte

- Bei der Ex-post-Bewertung der **Ziel 2-Programme** im Zeitraum 1994-99 wurde geschätzt, dass sich die 1,2 Millionen zusätzlich geschaffenen Bruttoarbeitsplätze in 770.000 Nettoarbeitsplätzen niederschlagen würden. Die für die Umrechnung benötigten Parameter wurden aus einer Reihe von Fallstudien abgeleitet: [Zusätzlichkeit (75 %), Verlagerung (10 %) und indirekte Effekte (20 %). Die „erhaltenen Arbeitsplätze“ wurden um die Zusätzlichkeit (50 %), die Verlagerung (30 %) und die indirekten Effekte (10 %) bereinigt].
- Bei der Bewertung des **Ziel 1-Programms** in Merseyside (VK) ergaben die benutzten Parameter (Mitnahmeeffekt – 35 %; Verlagerung – 35 %; Multiplikator für indirekte Effekte – 1,25), dass die ca. 29.082 neu geschaffenen Arbeitsplätze in 15.400 Nettoarbeitsplätzen umgerechnet wurden. Für die Einschätzung der Parameter wurden Aussagen aus Interviews mit Akteuren benutzt.
- Ein neuer OECD-Bericht, der eine detaillierte Übersicht der Faktoren enthält, die bei der Schätzung der Nettobeschäftigungseffekte von **AAMP** eine Rolle spielen, kommt zu dem Ergebnis, dass Mitnahme- und Substitutionseffekte erheblich sein können (70-90 % der Bruttozahl der Arbeitsplätze).

Vorliegende Studien belegen, dass Zusätzlichkeit, Verlagerung und indirekte Effekte sich im Allgemeinen innerhalb bestimmter Bandbreiten bewegen. Diese Parameter sind in der folgenden Tabelle zusammengestellt:

Indikative Parameters für die Schätzung der Nettobeschäftigungseffekte

Beschäftigungseffekte	Zusätzlichkeit	Verlagerung	Indirekte Effekte
Geschaffene Arbeitsplätze	Hoch (70-80 %)	Niedrig (10-15 %)	Hoch (1:1,5+)
Erhaltene Arbeitsplätze	Niedrig (20-20 %)	Hoch (60-70 %)	Niedrig (1:1 oder niedriger)
Schulungsmaßnahmen	Hoch (50-60 %)	Mittel (40-50 %)	Mittel (1:1,1 bis 1,5)

Aufbereitetes Beispiel – Einschätzung der Nettobeschäftigungseffekte

<i>Finanzielle Inputs</i>	<i>10 Millionen Euro</i>
<u>Outputs</u>	<i>100 KMU erhalten Unterstützung</i>
<i>Ergebnisse</i>	<i>Schaffung von 500 Bruttoarbeitsplätzen, davon 400 unbefristete und 100 befristete (angenommen, dass die Dauer jeder befristeten Stelle bis zu sechs Monate beträgt) = Schaffung von 450 Bruttoarbeitsplätzen (FTE-Einheiten)</i>

<i>Kosten pro Bruttoarbeitsplatz</i>	<i>20.000 EUR pro Bruttoarbeitsplatz (10 Mio. EUR/500 Bruttoarbeitsplätze)</i>
<u>Auswirkungen</u>	
<i>Zusätzlichkeit</i>	<i>50 % der KMU hätten ihre Projekte ohne die Strukturfondshilfe nicht umgesetzt. Zusätzliche Nettoarbeitsplätze = 225 (450 x 50 %)</i>
<i>Verlagerung</i>	<i>20 % der zusätzlichen Nettoarbeitsplätze, die von den KMU geschaffen wurden, verdrängen Arbeitsplätze in nicht geförderten Unternehmen. Zusätzlich geschaffene Nettoarbeitsplätze ohne Verdrängungseffekt = 180 [(225) – (225 x 20 %)]</i>
<i>Indirekte Effekte</i>	<i>Ein Einkommensmultiplikator von 1,3 bedeutet, dass zusätzlich zu den 180 direkt geschaffenen zusätzlichen Arbeitsplätzen ohne Verdrängungseffekt weitere 54 Arbeitsplätze (0,3x180 = 54) indirekt geschaffen werden. Angebotseffekte von 1,1 führen zu weiteren indirekten Effekten, die 18 Arbeitsplätzen entsprechen (0,1x180 = 18).</i>
<i>Neu geschaffene Nettoarbeitsplätze</i>	<i>252 Nettoarbeitsplätze (225 netto zusätzlich – 45 Verdrängung + (54 + 18) indirekt)</i>
<i>Nettokosten pro Arbeitsplatz</i>	<i>39.680 EUR (10 Mio. EUR/252 Nettoarbeitsplätze)</i>

2.3. Schritt 3: Gesamtbeurteilung und Beitrag zu den Schlüsselprioritäten der EU

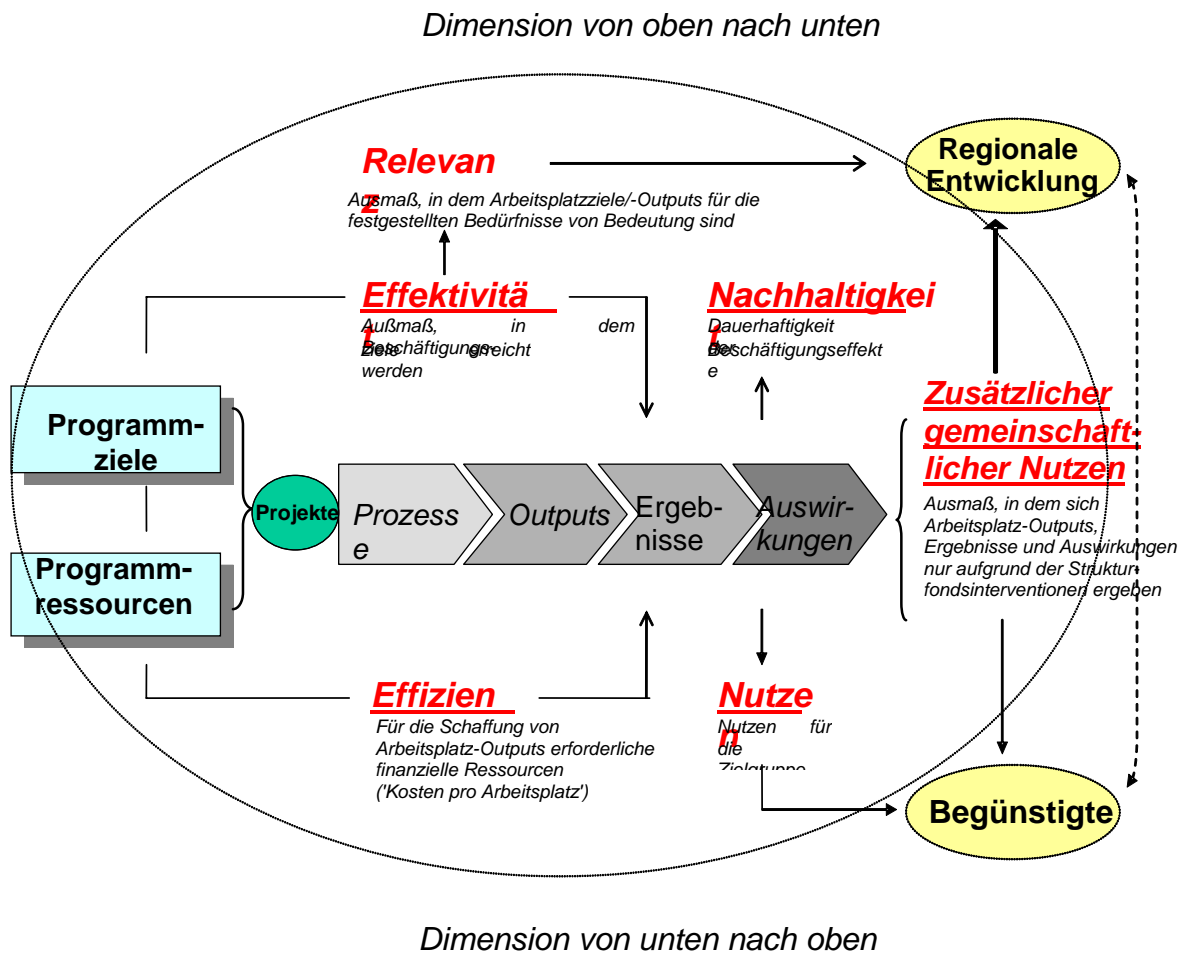
Der letzte Schritt, der auf Programmebene als Teil der Ex-Post-Bewertungen unternommen werden muss, sollte eine Beurteilung umfassenderer Fragen im Zusammenhang mit den Beschäftigungseffekten der Strukturfondsmaßnahmen beinhalten.

Dazu zählt Folgendes: Schlüsselfragen der Bewertung, die für die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen gelten, die Frage, wie die Beschäftigungseffekte zu allgemeinen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der regionalen Entwicklung beitragen, sowie der Beitrag der Strukturfondsinterventionen zur Beschäftigung und damit zusammenhängenden Aspekten von Schlüsselpolitiken der EU, insbesondere in Bezug auf die Lissabon-Strategie, die Strategie für nachhaltige Entwicklung und die Erweiterung.

Schritt 3.1: Schlüsselfragen der Bewertung

3.1: Schlüsselfragen der Bewertung – während des Programmplanungszeitraums und in der Phase der Ex-Post-Bewertung sollte eine Reihe von Schlüsselfragen als

Teil der Gesamtbeurteilung der Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen geprüft werden. Im nachstehenden Diagramm wird der Umfang einer solchen Beurteilung zusammenfassend dargestellt.



Schritt 3.1.1: Relevanz – Ausmaß, in dem Strukturfondsinterventionen im Zusammenhang mit Arbeitsplätzen Regionen/Zielgruppen zugute kommen/wahrscheinlich zugute kommen und deren Bedürfnissen entsprechen („Nutzen“).

Die Schritte 1.1 und 1.4 in dem Leitfaden, insbesondere der Vergleich zwischen den regionalen Bedürfnissen und den durch die Strukturfondsmittel tatsächlich erzielten Beschäftigungseffekten, dürften eine Grundlage für die Bewertung der Relevanz darstellen.

Dies setzt jedoch voraus, dass die Ergebnisse eines Programms nicht nur hinsichtlich der Zahl der Arbeitsplätze, sondern auch der Art der Begünstigten analysiert werden. Wie bereits ausgeführt, ist eine sektorbezogene Definition von Beschäftigungseffekten, insbesondere „geschaffene Arbeitsplätze“ (Klassifizierung des Beschäftigungsstatus und des Bildungsniveaus von unterstützten Einzelpersonen im Fall des ESF) hierbei von Bedeutung. Die **Schlüsselfrage** ist, inwieweit Strukturfondsinterventionen Beschäftigungseffekte in Sektoren (und/oder Berufsgruppen) haben, die für eine Region

beziehungsweise die Entwicklungsbedürfnisse einer Zielgruppe, wie sie in der Beurteilung der Ausgangslage und den Programmzielen festgelegt sind, wichtig sind.

Zu den anderen Faktoren, die bei der Bewertung der Relevanz der beschäftigungspolitischen Ziele/Ergebnisse der Strukturfonds auch betrachtet werden sollten, gehören die Ziele der Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, die Berücksichtigung der Bedürfnisse **benachteiligter Gruppen** (junge Menschen, Langzeitarbeitslose, ethnische Minderheiten usw.) und die Verbesserung der Beschäftigungschancen in benachteiligten Gebieten und Kommunen (zum Beispiel derjenigen in Gebieten, die von einem Niedergang der Städte betroffen, geographisch isoliert oder in Randgebieten gelegen sind).

Relevanz – Einige Schlüsselfragen

- *Werden durch den EFRE Arbeitsplätze in Sektoren geschaffen (oder aufrechterhalten), die in der Beurteilung der Ausgangslage als für die regionale Entwicklung wichtig bezeichnet werden?*
- *Wie relevant sind ESF-Interventionen für die Bedürfnisse von Zielgruppen (Unternehmen, Arbeitslose usw.)?*
- *Inwieweit sind Strukturfondsinterventionen für die Ziele der Lissabon-Strategie und andere Schlüsselpolitiken der EU, einschließlich der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Strategie für nachhaltige Entwicklung, relevant?*

Schritt 3.1.2: Effektivität – Ausmaß, in dem die erwarteten Effekte erreicht und die in Bezug auf die Arbeitsplätze zu Beginn des Programmplanungszeitraums (oder durch eine spätere Änderung) festgelegten Ziele verwirklicht werden, und die Frage, ob dies so effektiv wie möglich getan wurde.

Die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen können für die Bedürfnisse von Regionen und Zielgruppen relevant sein, dies bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass die Ziele hinsichtlich **Umfang und Zeitpunkt** erreicht werden. Eine Beurteilung der Effektivität sollte überdies über die bloße Feststellung hinausgehen, ob ein Ziel erreicht wurde oder nicht (beispielsweise die Schaffung von 20.000 Netto-Arbeitsplätzen) und prüfen, ob dies so effizient wie möglich geschehen ist (beispielsweise *Hätten mehr Effekte erzielt werden können, wenn die Durchführung anders organisiert worden wäre?*).

So kann es vorkommen, dass Strukturfondsinterventionen zur Unterstützung von Unternehmensneugründungen mit dem Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen eine hohe Zusätzlichkeit aufweisen, aber mehr hätte getan werden können, um die Verlagerungseffekte zu verringern, oder dass eine andere Art der Intervention (beispielsweise die Konzentration auf bestimmte KMU-Typen) zu qualitativ hochwertigeren Arbeitsplätzen hätte führen können. Eine weitere Frage ist, *inwieweit einige Strukturfondsinterventionen, deren Ziel nicht die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, dennoch zu positiven (oder negativen) Beschäftigungseffekten führen*. Aus einer leicht anderen Perspektive lautet die Frage wie folgt: *Welche Arten von Strukturfondsinterventionen scheinen bei der Erreichung ihrer beschäftigungspolitischen Ziele am erfolgreichsten/am wenigsten erfolgreich zu sein („relative Effektivität“)?*

Effektivität – Einige Schlüsselfragen

- *Wurden die Strukturfondsziele in Bezug auf die Beschäftigungseffekte erreicht?*
- *Falls die beschäftigungspolitischen Ziele nicht erreicht wurden, weshalb (waren die Ziele beispielsweise zu ehrgeizig und/oder wurde das Programm einfach nicht vollständig erfüllt)?*
- *Wie sieht ein Vergleich der verschiedenen Arten von Strukturfondsinterventionen in Bezug auf ihre Effektivität bei der Schaffung positiver Beschäftigungseffekte aus?*

Schritt 3.1.3: Effizienz – Verhältnis zwischen finanziellen Inputs und beschäftigungspolitischen Outputs, das heißt „Kosten pro Arbeitsplatz“ und optimale Mittelverwendung.

Mit der Beurteilung der Effektivität bei der Erreichung von Zielen für materielle Ergebnisse ist die Frage der Effizienz verbunden, das heißt das Ausmaß, in dem die beschäftigungspolitischen Ergebnisse angesichts der Höhe der von den Strukturfonds zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zu vernünftigen Kosten erzielt wurden (*Hätten beispielsweise mit dem gleichen Budget mehr Effekte erzielt werden können? oder Haben andere Interventionen bei geringeren Kosten die gleichen Effekte erzielt?*).

Anders ausgedrückt ist zu bewerten, ob dieselben finanziellen Inputs zu noch größeren Beschäftigungseffekten hätten führen oder ob umgekehrt dieselben Effekte mit geringerem finanziellen Einsatz hätten erzielt werden können (**optimale Mittelverwendung**).

Ausgangspunkt ist die Berechnung der **Brutto- und Nettokosten pro Arbeitsplatz**, an die sich ein Vergleich der Ergebnisse mit internen Programmeckwerten (beispielsweise andere Prioritäten) oder externen Eckwerten (EU, frühere Programme in der Region usw.) anschließt. Vergleiche dieser Art ermöglichen eine Beurteilung der Effizienz, obwohl zu berücksichtigen ist, dass die Umstände, unter denen das Programm durchgeführt wird/diejenigen, die den Vergleich anstellen, arbeiten, verschieden sein können.

Effizienz – Einige Schlüsselfragen

- *Ist die Zahl der geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze angesichts der Höhe der EFRE-Finanzmittel vernünftig oder hätte mit den vorhandenen Mitteln mehr erreicht werden können?*
- *Wie sieht ein Vergleich der Kosteneffektivität verschiedener Arten von Strukturfondsinterventionen aus, und welche Faktoren sind für eventuelle Unterschiede ausschlaggebend?*
- *Gibt es im Falle des ESF einen Unterschied (beispielsweise zwischen Gebieten/ Zielgruppen) zwischen den Kosten der Fortbildung, die den Arbeitslosen helfen soll, einen Arbeitsplatz zu finden? Gibt es im Fall des EFRE beispielsweise einen Unterschied zwischen verschiedenen KMU-Typen?*

In der Literatur zu den Programmen zur Unterstützung von Arbeitslosen wird zuweilen ausgeführt, dass eine Schätzung der Nettoeffekte neben der Zusätzlichkeit und den Substitutionseffekten die Ersparnisse der öffentlichen Hand berücksichtigen sollte, die sich aus einer Kombination von niedrigeren Leistungen für Arbeitslose und einem Höchstmaß an Einkommensteuereinnahmen ergeben. Angesichts der Schwierigkeiten, zu einer genauen Schätzung dieser Nettokostenersparnisse zu gelangen, dürfte diese Rechnung für die meisten ESF-Programmen jedoch nicht geeignet sein.

Schritt 3.1.4: Auswirkungen – Umfang und Art der längerfristigen (Netto-) Beschäftigungseffekte von Strukturfondsinterventionen auf eine Zielgruppe oder Region.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums 2007-2013 sind die Mitgliedstaaten gebeten worden, ihre strategischen Ziele (in der Regel auf Ebene der einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne) zu quantifizieren. Hierzu dürften makroökonomische Modelle zum Einsatz gelangen.

Auf regionaler Ebene können „Bottom-up“-Methoden zur Schätzung der Netto-Beschäftigungseffekte von Strukturfondsinterventionen angewandt werden. Eine Schätzung der Netto-Beschäftigungseffekte der Strukturfondsinterventionen sollte - unter Berücksichtigung der Zusätzlichkeit, der Verlagerungs- und der indirekten Effekte – einen Hinweis auf die regionalen Auswirkungen geben. Die spezifischen Auswirkungen, die den Strukturfondsinterventionen zugeschrieben werden, sollten jedoch auch mit **allgemeinen regionalen Entwicklungen** in Zusammenhang gebracht werden. Zu den Indikatoren, die besonders relevant sind, zählen die **Entwicklungen auf dem Gebiet der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit, die Produktivität und die sektorbezogene Verteilung von Arbeitsplätzen** – insbesondere das Ausmaß, in dem Strukturfondsinterventionen zu Arbeitsplätzen und Wachstum bei wissensintensiven Tätigkeiten beitragen.

Ausgangspunkt für eine Analyse sollte ein Vergleich der Schlüsselindikatoren für die Ausgangssituation in einer Region (siehe Schritt 1.1) und die Situation am Ende des Programmplanungszeitraums sein. Es gilt folgende Frage zu beantworten: *Welchen Beitrag haben die Beschäftigungseffekte der Strukturfonds zu eventuellen positiven Entwicklungen (oder zur Verlangsamung/Beendigung einer Verschlechterung) geleistet?* Ein „Bottom-up“-Ansatz zur Beantwortung dieser Frage kann nur einen sehr groben Hinweis auf die Auswirkungen geben. Beispielsweise sollte sich die Schaffung von Arbeitsplätzen auf die Arbeitslosenquote auswirken, aber das Verhältnis ist nicht 1:1, da diejenigen, die die neuen durch die Strukturfondsinterventionen geschaffenen Arbeitsplätze besetzen, möglicherweise bereits Arbeit haben und nur von einer anderen Position wechseln. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass viele Auswirkungen auf regionale Entwicklungen einen längerfristigen Charakter haben und sich erst nach dem Programmplanungszeitraum ergeben.

Auswirkungen – Einige Schlüsselfragen

- *Inwieweit wurden Arbeitsplätze in Sektoren geschaffen, die für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum in der Region wichtig sind?*
- *Haben EFRE-Interventionen zur Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen dazu beigetragen, den Arbeitsmarkt zu stabilisieren?*

- *Hat die ESF-Fortbildung für Beschäftigte dazu beigetragen, Fähigkeiten zu entwickeln, die von den Unternehmen und der lokalen Wirtschaft im Allgemeinen gebraucht werden?*
- *Welche Auswirkung hatten die durch den ESF unterstützte Fortbildung und andere Hilfe bei dem Bemühen, Arbeitslosen einen Arbeitsplatz zu verschaffen, und welchen Beitrag hat dies und die Arbeitsplatzschaffung durch den EFRE zur Verringerung der Arbeitslosenquote geleistet?*

Schritt 3.1.5: Zusätzlicher gemeinschaftlicher Nutzen – Ausmaß, in dem Strukturfondsinterventionen Beschäftigungseffekte haben, die über das hinausgehen, was durch rein nationale oder regionale Initiativen erreicht werden kann.

Im Rahmen einer Beurteilung der Auswirkungen sollte auch der zusätzliche gemeinschaftliche Nutzen von Strukturfondsinterventionen, die zu Beschäftigungseffekten führen, betrachtet werden. Hierbei ist folgende **Schlüsselfrage** zu beantworten: *Inwieweit haben Strukturfondsinterventionen dazu beigetragen, die Ergebnisse zu erreichen, die durch rein nationale/regionale Programme schwer/unmöglich zu erreichen wären?* (das heißt eine Gegenanalyse). Zwei Aspekte beziehungsweise Ebenen sind zu betrachten – das Programm und die Regionen.

In Bezug auf den ersten dieser Aspekte – die **Programmebene** – hängt der zusätzliche gemeinschaftliche Nutzen mit Faktoren zusammen, die mit den Strukturfonds verknüpft sind (beispielsweise ein mehrjähriges Konzept für die Finanzierung, das oft als einer der Vorteile von Strukturfondsmaßnahmen im Vergleich zu nationalen Programmen betrachtet wird). Es kann aber auch Faktoren geben, die sich konkreter auf die Beschäftigung auswirken. Die Verfügbarkeit zusätzlicher Finanzmittel aus den Strukturfonds für Investitionen in Arbeitsplatzmaßnahmen ist eindeutig ein wichtiger Faktor und damit zusammenhängend die Mobilisierungseffekte (beispielsweise können Strukturfondszuschüsse helfen, Finanzmittel aus dem Privatsektor zu mobilisieren, die ansonsten nicht zur Verfügung gestellt würden, das heißt für rein nationale Initiativen).

Der zusätzliche gemeinschaftliche Nutzen kann jedoch durchaus in weniger spürbaren Faktoren liegen. Beispielsweise kann die strategische Ausrichtung der Strukturfondsprogramme im Verbund mit den Prioritäten der Lissabon-Strategie in Bezug auf die Wissenswirtschaft helfen, das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Förderung des Beschäftigungswachstums in bestimmten Sektoren in einer Region zu schärfen, oder der Planungsprozess und der Rahmen für die Strukturfonds könnten den Einsatz innovativer Konzepte für die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern.

Auf **regionaler Ebene** liegt der zusätzliche gemeinschaftliche Nutzen in dem Unterschied zwischen den durch den Strukturfonds geförderten beschäftigungspolitischen Auswirkungen, die tatsächlich erreicht wurden, und den Auswirkungen, die sich durch eine Gegenanalyse ergeben. Die Analyse der Ausgangslage (siehe Schritt 1.1) hätte eine Projektion der Tendenzen („dynamische Ausgangswerte“) bei Schlüsselindikatoren bis zum Ende des Programmplanungszeitraums auf der Grundlage einer hypothetischen Situation einschließen müssen, bei der keine Strukturfondshilfe zur Verfügung gestellt wurde. Ein

Vergleich mit den tatsächlichen Entwicklungen ergibt den zusätzlichen Nutzen der Strukturfonds.

Sowohl auf Programm- als auch auf regionaler Ebene dürfte die Gegenanalyse gleichermaßen eine Frage der meinungsgestützten Beurteilung wie „gesicherter“ statistischer Daten zu Entwicklungen sein. Bei Ex-Post-Bewertungen sollte daher die Meinung gut unterrichteter Beobachter im Rahmen einer Beurteilung eingeholt werden.

Zusätzlicher gemeinschaftlicher Nutzen – Einige Schlüsselfragen

- *Was wäre in Bezug auf die regionalen Entwicklungen geschehen, hätte es kein Strukturfondsprogramm gegeben, das heißt, was haben die Interventionen bewirkt?*
- *Worin liegt der zusätzliche Wert der Strukturfondsprogramme im Vergleich zu rein nationalen Programmen (zum Beispiel zusätzliche Mittel, mehrjährige Programme, Transfer von Know-how zwischen Ländern)?*
- *Welche Arten von Strukturfondsinterventionen bringen im Allgemeinen den höchsten/niedrigsten zusätzlichen Nutzen?*

Schritt 3.1.6: Nachhaltigkeit – Dauerhaftigkeit der Beschäftigungseffekte, das heißt inwieweit sie wahrscheinlich über den Zeitraum der Strukturfondsintervention hinaus spürbar sind.

Der Nutzen von Strukturfondsinterventionen ist begrenzt, wenn die Beschäftigungseffekte längerfristig nicht nachhaltig sind.

Schritt 1.4 dürfte einen nützlichen Beitrag zu einer Beurteilung der Nachhaltigkeit darstellen: Zunächst einmal ergibt sich daraus eine Schätzung der **dauerhaften Arbeitsplätze** gegenüber zeitlich befristeten Beschäftigungseffekten¹⁴. Hier muss einerseits zwischen zeitlich befristeten Arbeitsplätzen, die während der Durchführungsphase von Projekten (beispielsweise durch Bauarbeiten) geschaffen wurden, und andererseits Arbeitsplätzen unterschieden werden, die in dem Sinne zeitlich befristet sind, dass sie keine fortgesetzte Beschäftigung während eines einzigen Jahres beinhalten, längerfristig aber dennoch eine regelmäßige Beschäftigung während der gesamten operationellen Phase eines Projekts (zum Beispiel Saisonarbeitsplätze) bieten. Auf der Grundlage der obigen Anregung sollte eine Beurteilung der Nachhaltigkeit zweitens eine Prüfung der Frage beinhalten, inwieweit sich die Beschäftigungseffekte auf **Wachstumssektoren** konzentrieren, da dies einen Hinweis auf die Dauerhaftigkeit und darauf geben dürfte, inwieweit diese Auswirkungen über den Programmplanungszeitraum hinausreichen.

Wie bereits festgestellt, werden viele Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen erst einige Zeit nach Beendigung eines Projekts/Programms voll erkennbar. Dies ist vor allem bei Projekten der Fall, die zum Ende eines

¹⁴ Weitere Leitlinien zu zeitlich befristeten/dauerhaften Arbeitsplätzen sind Anhang I zu entnehmen.

Programmplanungszeitraums begonnen werden, oder bei einigen Interventionsarten, bei denen die Effekte verzögert eintreten.

Nachhaltigkeit – Einige Schlüsselfragen

- *Wie nachhaltig sind die Beschäftigungseffekte der Strukturfonds - können diese Effekte über den Interventionszeitraum hinaus nachverfolgt werden?*
- *Welche Art von EFRE- und ESF-Strukturfondsinterventionen erzeugt im Allgemeinen die dauerhaftesten/am wenigsten dauerhaften Beschäftigungseffekte, und weshalb ist dies so?*
- *Was kann getan werden, um eine möglichst hohe Nachhaltigkeit der Beschäftigungseffekte zu erzielen?*

Schritt 3.2: Beitrag zu EU-Politiken und -Prioritäten

Schritt 3.2: Beitrag zu EU-Politiken und -Prioritäten – neben der Untersuchung von Fragen, die sich konkret auf die regionale Entwicklung beziehen, sollte auch beurteilt werden, wie die Beschäftigungseffekte der Strukturfonds zu anderen EU-Prioritäten beitragen.

Arbeitsplatzziele sind für die EU-Politik in einem breiten Spektrum von Gemeinschaftskompetenzen von zentraler Bedeutung, und die Fähigkeit, die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen zu messen, ist von Bedeutung, wenn es darum geht, den Beitrag zu diesen umfassenderen Zielen und Prioritäten hervorzuheben („externe Kohärenz“). Zu den relevanten EU-Politiken zählen die Europäische Beschäftigungsstrategie, die Lissabon-Strategie, die Strategie für nachhaltige Entwicklung und Aufgaben des Kapazitätenaufbaus in Bezug auf den gemeinschaftlichen Besitzstand im Allgemeinen.

Die **Europäische Beschäftigungsstrategie** (EBS) stellt den Rahmen für Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene zur Förderung von drei übergeordneten Zielen dar - Vollbeschäftigung, Qualität und Produktivität bei der Arbeit, Zusammenhalt und ein alle Gruppen einbeziehender Arbeitsmarkt. Die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der in der EBS festgelegten Ziele werden mit Hilfe von 40 Indikatoren gemessen. Unter der Annahme, dass die Beschäftigungseffekte der Strukturfondsmaßnahmen auf der Ebene der einzelstaatlichen strategischen Referenzrahmenpläne aggregiert werden können, sollte es möglich sein, den Beitrag zu mehreren EBS-Schlüsselindikatoren grob zu schätzen; dazu zählen: die Erhöhung der Beschäftigungsrate und die Verringerung der Arbeitslosigkeit (in beiden Fällen ist eine Geschlechter- und Altersanalyse wichtig) und die Beschäftigung in neu gegründeten Unternehmen.

Die Strukturfondsprioritäten in Bezug auf die „Wachstums- und Arbeitsplätze-Agenda“ der Lissabon-Strategie schließen Investitionen in Bereichen mit einem hohen Wachstumspotenzial ein, in denen die nationalen Mittel nicht ausreichen, um die Entwicklungschancen zu verwirklichen, sowie Investitionen in die Triebkräfte von Wachstum und Beschäftigung – Humankapital und materielles Kapital einschließlich der materiellen und IKT-Infrastruktur, Forschungskapazitäten und Innovation, Bildung und Ausbildung sowie Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern.

Neben der Betrachtung der Synergieeffekte mit anderen EU-Programmen/-Politiken sollte eine allgemeine Beurteilung das Verhältnis zwischen den Strukturfondsinterventionen und **nationalen/regionalen Programmen** beleuchten. Die Schlüsselfrage lautet wie folgt: *Wie gestalten sich Art und Umfang des zusätzlichen gemeinschaftlichen Nutzens, das heißt wie bringen Strukturfondsprogramme rein nationalen oder regionalen Programmen zusätzlichen Nutzen?*

In Übereinstimmung mit den Kofinanzierungsvoraussetzungen besteht auf Projektebene oft eine enge Beziehung zwischen den Strukturfondsmaßnahmen und rein nationalen/regionalen Programmen. Auf strategischer Ebene war die Beziehung bislang jedoch oft weniger eng.

Das Verhältnis unterscheidet sich auch zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den prioritären Zielen des Strukturfonds (während Ziel 1 beispielsweise oft eng in nationale Initiativen eingebunden ist, wird eine solche Einbindung bei Ziel-2-Programmen aufgrund ihres zersplitterten Charakters oft viel schwieriger). Angesichts unterschiedlicher Programmzyklen, Begleit- und Berichtserfordernissen und Umsetzungsstrukturen gibt es auch auf operationeller Ebene Komplikationen.

ANHANG I SCHLÜSSELDEFINITIONEN UND KERNINDIKATOREN

Es ist wichtig, die Schätzungen der Beschäftigungseffekte von Strukturfondsinterventionen auf eine **Reihe gemeinsamer Definitionen/Indikatoren** zu stützen.

In den Leitlinien der Kommission¹⁵ für den Programmplanungszeitraum 2007-13 wird vorgeschlagen, den Schwerpunkt auf eine relativ begrenzte Zahl von **Kernindikatoren** für die Begleitung und Bewertung der Strukturfondsprogramme zu legen. Die Verwendung einer Reihe gemeinsamer minimaler Kernindikatoren wird auch befürwortet, um den Vergleich und die Aggregation von Programmen, Prioritäten und Maßnahmen zu erleichtern. Arbeitsdokument 2 über Indikatoren zur Begleitung und Bewertung gibt an welche Kernindikatoren und gemeinsame Mindestanforderungen bei EFRE, Kohäsionsfonds und bei ESF anzuwenden sind (siehe § 4.5 des Arbeitsdokuments 2).

Die Zahl der durch Strukturfondsmaßnahmen direkt geschaffenen (Brutto-)Arbeitsplätze ist ein solcher Indikator. In dem Arbeitsdokument wird ausgeführt, dass die Outputindikatoren zwar Informationen zu den materiellen Auswirkungen beinhalten, der Schwerpunkt jedoch stärker auf die Verwendung von **Ergebnisindikatoren** gelegt werden sollte, da sich diese auf sozioökonomische Faktoren konzentrieren und die Grundlage für die Bewertung der Auswirkungen darstellen. Die Beschäftigungseffekte gehören generell zur Kategorie der Ergebnisse und Auswirkungen.

Die Konzentration auf eine begrenzte Zahl von Indikatoren spiegelt auch die **strategischere Ausrichtung der Programme** im Zeitraum 2007-13 wider, da geplant ist, die erwarteten „Ergebnisse“ für jede Priorität zu definieren und die Begleit- und Bewertungsaktivitäten auf die Bewertung der Fortschritte im Vergleich zu den Zielen auf dieser Ebene mittels eines gemeinsamen Pakets von Kernindikatoren zu konzentrieren.

Die Definition bestimmter Arten von Beschäftigungsverhältnissen (zum Beispiel Teilzeitbeschäftigung) und die Beschäftigungseffekte können sich gemäß den Prioritäten von Land zu Land unterscheiden. In diesem Abschnitt schlagen wir vor, für die verschiedenen Arten von Beschäftigungseffekten, entweder gemeinsame Definitionen, oder Definitionsbeispiele die gemäß den Prioritäten angepasst werden müssen. Daraus abgeleitete **Schlüsseldefinitionen** und Indikatoren werden im nachstehenden Kasten zusammengefasst: Die beiden ersten Kategorien der Beschäftigungseffekte der Strukturfondsinterventionen beziehen sich auf EFRE-Interventionen und die beiden letzten Kategorien sind die Beispiele die für auf den ESF relevant sind.

Kernindikatoren für Beschäftigungseffekte

- **Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze** – neue Arbeitsplätze, die innerhalb von drei Jahren nach Abschluss der Arbeiten direkt durch Strukturfondsintervention geschaffen werden. Diese können zeitlich befristet oder dauerhaft sein;

¹⁵ Siehe das Arbeitsdokument der Kommission: „Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Ein praktischer Leitfaden“ August 2006

- **Zahl der aufrechterhaltenen Arbeitsplätze** – bestehende Arbeitsplätze, die gefährdet sind und ohne eine Strukturfondsintervention verloren gehen würden;
- **Zahl der Begünstigten, die aufgrund der Interventionen eine Beschäftigung finden** – Zahl der Begünstigten, die innerhalb einer bestimmten Zeit nach Beendigung der Intervention (normalerweise 6 Monate danach, aber auch andere Zeitspannen sind möglich) eine Beschäftigung gefunden haben;
- **Zahl der Begünstigten, deren Qualifikationen aufgrund der Interventionen verbessert wurden** – Menschen, die von den Interventionen profitiert und ihre Qualifikationen verbessert haben, was zu einer besseren Qualität ihrer Beschäftigungsverhältnisse führt.

In Bezug auf den EFRE sollte für die meisten Programme die Messung der dauerhaften FTE-Arbeitsplätze, die direkt durch die Strukturfondsintervention geschaffen werden, Priorität haben. Diese dürften den Löwenanteil der Beschäftigungseffekte ausmachen und auch die größte Auswirkung haben. Darüber hinaus ist es schwierig, andere Arten der Beschäftigungseffekte genau zu messen.

Es ist wichtig, zwischen **dauerhaften Arbeitsplätzen**¹⁶ – nachhaltiger (oder dauerhafter) Beschäftigung (das heißt Arbeitsplätze, die Ergebnis einer Intervention sind, die bei fehlender öffentlicher Unterstützung fortgesetzt wird) und **zeitlich befristeten Arbeitsplätzen** zu unterscheiden – Beschäftigung vorübergehender Natur (das heißt Arbeitsplätze, die bei Beendigung der Förderung wegfallen). Zeitlich befristete Arbeitsplätze werden gewöhnlich während der Durchführungsphase von Projekten geschaffen, während dauerhafte Arbeitsplätze üblicherweise während der operationellen Phase von Projekten geschaffen werden. Beispielsweise werden im Rahmen eines Projekts zum Bau einer neuen Straße oder eines neuen Kraftwerks während der Bauphase Arbeitsplätze geschaffen (oder möglicherweise aufrechterhalten). Diese sind meist vorübergehender Natur (siehe nachstehende Definition). Sobald die neue Straße fertig gestellt ist beziehungsweise das Kraftwerk den Betrieb aufnimmt, dürfte dies zu einer Reihe dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse im Bereich Betrieb und Wartung der Anlage führen. Werden dann aggregierte Zahlen zur Schaffung zeitlich befristeter und dauerhafter Arbeitsplätze erhoben, sollte man nicht einfach die durch eine Intervention geschaffenen Arbeitsplätze zählen, sondern die erwarteten **Arbeitsplatzjahre** als genauere Maßeinheit verwenden.

Eine weitere Unterscheidung sollte zwischen **Vollzeit-** und **Teilzeitarbeitsplätzen** getroffen werden. Ein Arbeitsplatz kann als Teilzeitplatz definiert werden, wenn er Beschäftigung für weniger als die Hälfte der Arbeitswoche bietet. Schätzungen zu Teilzeitarbeitsplätzen sollten in Vollzeitäquivalente umgerechnet werden.

Die Unterscheidung zwischen direkten/indirekten Beschäftigungseffekten ist ebenfalls wichtig. **Direkte Beschäftigungseffekte** können als solche definiert werden, deren Kausalität klar ist, das heißt es besteht eine direkte und unmittelbare Beziehung zwischen den Strukturfondsinterventionen und der Schaffung/Aufrechterhaltung oder Verbesserung von Arbeitsplätzen. Dies sind Arbeitsplatz-„Outputs“, und sie ergeben sich

¹⁶ Es wird vorgeschlagen, nur Arbeitsplätze, die innerhalb von drei Jahren nach Abschluss der Arbeiten geschaffen werden, zu zählen und der entsprechenden Strukturfondsintervention zuzuschreiben.

zumeist in den Organisationen, die unmittelbar von der Unterstützung profitieren (beispielsweise Zuschüsse für einen Unternehmer, die zur Gründung eines Unternehmens führen, das Beschäftigte einstellt).

Andererseits ergeben sich sekundäre oder **indirekte Beschäftigungseffekte**, wenn Arbeitsplätze als Folge von Interventionen geschaffen werden, die kein ausdrückliches und unmittelbares beschäftigungspolitisches Ziel verfolgen. Wenn beispielsweise die ESF-Unterstützung für die Fortbildung von Arbeitslosen dazu führt, dass sie eine Arbeit finden, handelt es sich um eine indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen.

Obwohl die Fähigkeit zur Quantifizierung der Beschäftigungseffekte der Ausgangspunkt ist, sollte auch die **Arbeitsplatzqualität** beurteilt werden, um die Ergebnisse der Strukturfondsmaßnahmen voll verstehen zu können. Bisher wurde dieser Punkt hauptsächlich wegen der mit einer objektiven Bewertung der Qualität verbundenen Schwierigkeiten weitgehend vernachlässigt. Mit Blick auf die Zukunft - insbesondere unter Berücksichtigung des Zieles der Lissabon-Strategie, nicht nur „mehr“ Arbeitsplätze, sondern auch „bessere“ Arbeitsplätze schaffen – ist jedoch klar, dass dieses Defizit beseitigt werden muss.

Generell ist festzuhalten, dass ESF-Interventionen an sich keine direkten Arbeitsplätze schaffen können. Derartige Interventionen können jedoch die Chancen derjenigen, die bereits Arbeit haben, verbessern und den Beitrag erhöhen, den sie zur Leistung der Unternehmen, in denen sie beschäftigt sind, erbringen. Ein Schlüsselindikator für die ESF-Programme könnte daher die **„Zahl der Begünstigten sein, deren Qualifikationen sich aufgrund von Interventionen verbessert haben“** (man könnte auch von „besseren Arbeitsplätzen“ sprechen) sein. Wie bereits ausgeführt, kann der ESF auch denen, die keine Arbeit haben, helfen, ihre Chancen zu verbessern, einen Arbeitsplatz durch Fortbildung/andere Maßnahmen, durch die sie besser vermittelt werden, zu finden. Der Ergebnisindikator für ESF-Effekte dieser Art könnte als **„Zahl der Begünstigten, die aufgrund von Interventionen eine Beschäftigung finden“** bezeichnet werden. Man könnte auch von **Arbeitsplätzen** sprechen, die durch ESF-Maßnahmen, beispielsweise Lohnsubventionen, **erhalten** werden.

Frühere Erfahrungen lassen den Schluss zu, dass es größere Schwierigkeiten bei der Schätzung der **erhaltenen Arbeitsplätze** gibt, wobei in einem Unternehmen eher alle Arbeitsplätze, die gerettet werden, als diejenigen gezählt werden, die gefährdet sind. Dies führt im Allgemeinen zu stark inflationären Schätzungen der Beschäftigungseffekte für ganze Programme. Im neuen Programmplanungszeitraum für die Strukturfonds für den Zeitraum 2007-13 wird jedoch nach wie vor eine Schätzung der aufrechterhaltenen Arbeitsplätze für bestimmte Arten von Interventionen nötig sein, insbesondere für Großprojekte im produktiven Investitionsbereich. **Mit Ausnahme von Großprojekten dieser Art wird jedoch vorgeschlagen, keinen Versuch zu unternehmen, die bei einem Programm insgesamt erhaltenen Arbeitsplätze zu schätzen, es sei denn, dies ist ein wichtiges Ziel eines Projekts (oder einer Gruppe von Projekten) und es kann eindeutig nachgewiesen werden, dass nur die direkt gesicherten Arbeitsplätze gezählt wurden.**

Zu guter Letzt ist es wichtig, die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen sowohl **brutto** als auch **netto** zu bewerten, um eine genaue Schätzung der Auswirkungen zu erhalten. Dazu sollten die Schätzungen der beschäftigungspolitischen Ergebnisse (brutto) angepasst werden, um die **Zusätzlichkeit, die Verlagerungs- und Substitutionseffekte** (im Falle des ESF) und die indirekten Auswirkungen (wie zuvor

definiert) zu berücksichtigen. Die Erfahrung zeigt, dass zwischen den Brutto- und Netto-Beschäftigungseffekten ein erheblicher Unterschied bestehen kann; die Berücksichtigung der oben genannten Faktoren ist daher wichtig.

ANHANG II

LOGIK DER STRUKTURFONDSINTERVENTIONEN UND ARBEITSPLÄTZE

Die Beschäftigungseffekte der Strukturfondsinterventionen sollten im Zusammenhang mit der allgemeinen Logik der Interventionen gesehen werden. In Bezug auf alle zuvor definierten Arten von Effekten ist zwischen Folgendem zu unterscheiden:

Primäre Ergebnisse = primäre (direkte) Beschäftigungseffekte - Zahl und Art der geschaffenen, geretteten, verbesserten usw. Bruttoarbeitsplätze, die mit direkter Unterstützung durch Strukturfondsmittel finanziert und verwirklicht wurden (beispielsweise Arbeitsplätze, die während der Durchführungsphase physischer Infrastrukturprojekte geschaffen wurden).

Sekundäre Ergebnisse = sekundäre (indirekte) Beschäftigungseffekte – Zahl und Art der geschaffenen, geretteten, verbesserten usw. Bruttoarbeitsplätze bei Abschluss der durch Strukturfondsmittel unterstützten Maßnahmen, bei denen der Output aber keinen direkten Beschäftigungseffekt beinhaltet (beispielsweise Arbeitsplätze, die während der operationellen Phase eines Projekts geschaffen wurden, oder ESF-Unterstützung für die Fortbildung von Arbeitslosen, durch die sie eine Arbeit finden);

Auswirkungen = mittel-/langfristige Beschäftigungseffekte – Netto-Beschäftigungseffekte und die Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und die sozioökonomische Lage im Allgemeinen in einer Region nach Abschluss der Strukturfondsintervention (beispielsweise mittel-/langfristig geschaffene Arbeitsplätze aufgrund des Wirtschaftswachstums durch Strukturfondsmaßnahmen).

Die grundlegende Logik der Strukturfondsinterventionen in Bezug auf Arbeitsplätze wird im nächsten Diagramm zusammenfassend dargestellt. Es reicht von „Outputs“ über „Ergebnisse“ bis hin zu „Auswirkungen“ (wobei die Beziehung zwischen Brutto- und Nettoeffekten hervorgehoben wird). Schlüsselfragen der Bewertung (bereits zuvor betrachtet) und Aspekte des allgemeinen politischen Kontextes der EU werden ebenso beleuchtet.

Strukturfondsinterventionen mit Unterstützung des EFRE können einer Vielzahl von Zwecken dienen; die in dem Diagramm hervorgehobenen drei Zwecke machen den Löwenanteil der Finanzmittel aus – Investitionen in physische Infrastruktur, Einrichtungen und Dienstleistungen zur Unterstützung von Unternehmen sowie Innovation, F&E und Technologietransfer. Die grundlegenden „Outputs“ beinhalten neue Anlagen und Dienstleistungen, die zu neuen Unternehmenstätigkeiten, einer besseren Leistung bestehender Firmen usw. führen. Die verstärkte Wirtschaftstätigkeit dürfte dann zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen oder dabei helfen, bestehende zu erhalten („Ergebnisse“).

In den meisten Fällen schaffen die ESF-Interventionen nicht unmittelbar neue Arbeitsplätze. Allerdings können bestimmte aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, die vom ESF unterstützt werden, Beschäftigungsbeihilfen umfassen (Unterstützung für Selbständige oder direkte Finanzhilfe für Arbeitgeber), die in die Schaffung von Arbeitsplätzen münden.

Überdies können die meisten ESF-Interventionen dazu beitragen, die Aussichten derjenigen, die eine Arbeit haben, zu verbessern und den Beitrag, den sie zur Leistung der Unternehmen, bei denen sie beschäftigt sind, zu erhöhen. Indem die ESF-Maßnahmen dazu beitragen, die Vermittelbarkeit zu verbessern, beispielsweise durch Fortbildung, die zu einer Qualifikation führt („Outputs“), sollen sie nicht nur direkt den unterstützten Zielgruppen zugute kommen, indem sie beispielsweise einem Arbeitslosen dabei helfen, einen Job zu finden (Ergebnisse), sondern noch andere positive wirtschaftliche und soziale Auswirkungen zeitigen, auch was die Schlüsselziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) angeht.

ANHANG III

LEBENSDAUER EINES PROJEKTS UND MESSUNG DER BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Die Beschäftigungseffekte der Strukturfondsinterventionen schwanken je nach Phase in der Lebensdauer des Projekts:

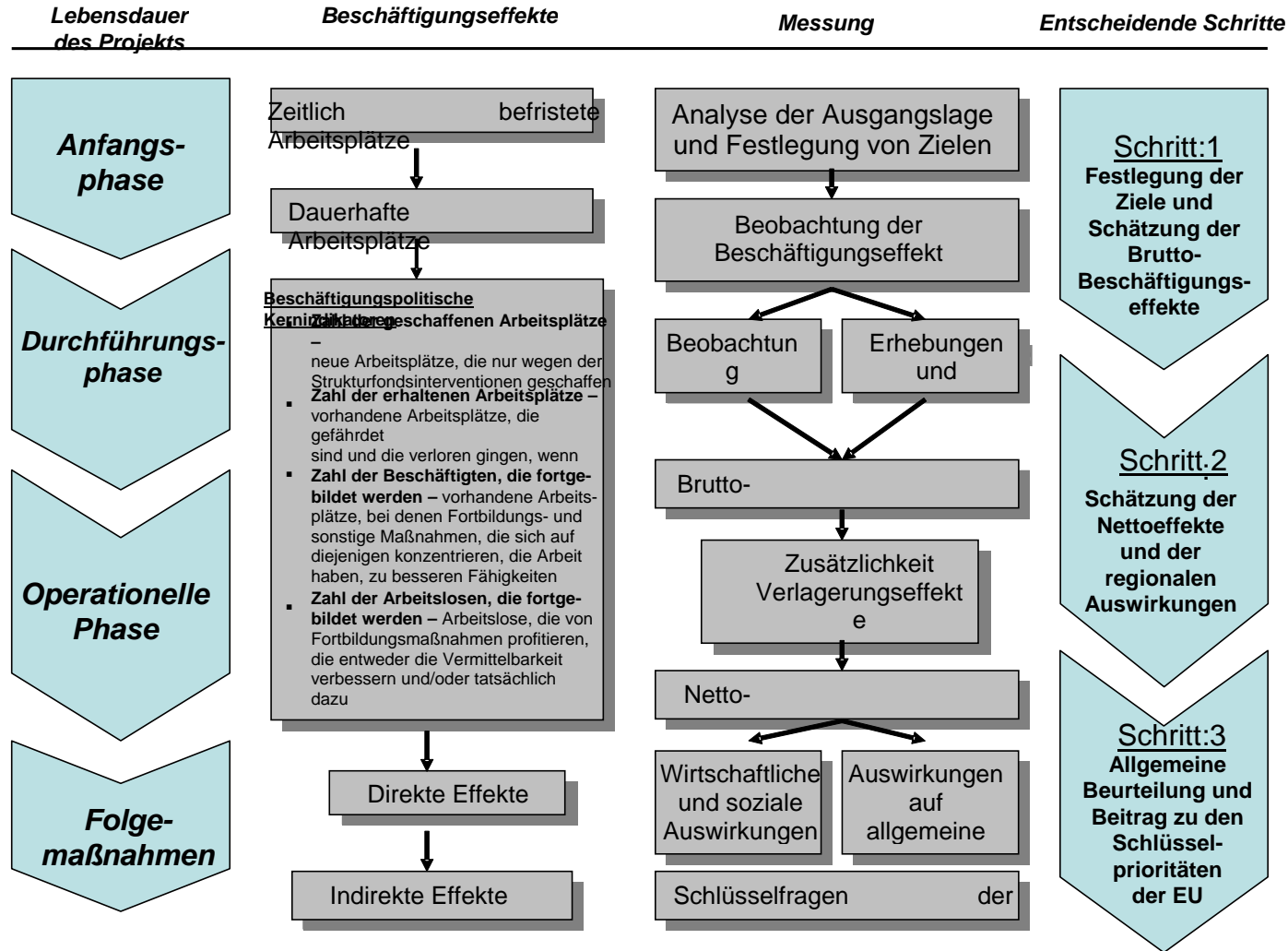
- Befristete Arbeitsplätze werden in der Anfangs- und in der Durchführungsphase geschaffen (einige davon können zu dauerhaften Arbeitsplätzen werden);
- sobald ein Projekt funktionsfähig ist, dürfte dies unmittelbar zu mehr dauerhaften Beschäftigungseffekten führen;
- die direkten Beschäftigungseffekte haben eine Reihe indirekter Effekte.

Es ist wichtig, dass die in diesen Leitlinien umrissenen methodischen Schritte eng mit der Lebensdauer des Projekts verknüpft werden. Angesichts dessen, dass die Lebensdauer der verschiedenen Projekte, aus denen sich ein Programm zusammensetzt, nicht übereinstimmt, werden Daten zu den Beschäftigungseffekten unweigerlich zu verschiedenen Zeitpunkten für verschiedene Projekte erhoben.

Es besteht daher folgende Wahl: Die Schätzungen auf Prognosen für alle Projekte in der Anfangs-/Durchführungsphase zu stützen (die dann in der Ex-Post-Phase in einem Programm überprüft werden) oder alternativ die Beschäftigungseffekte verschiedener Projekte kontinuierlich unter Verwendung realer Daten zu beobachten und miteinander zu verknüpfen. Im Idealfall sollten diese beiden Vorgehensweisen miteinander kombiniert werden, wobei die Prognosen abgegeben und regelmäßig unter Verwendung der realen Projektdaten aktualisiert werden: Erstens sollte zu Beginn eines Projekts eine Prognose hinsichtlich der Zahl der Arbeitsplätze erfolgen, die während der Lebensdauer des Projekts zu verschiedenen Zeitpunkten geschaffen, erhalten oder verbessert werden, und zweitens sollten die Fortschritte regelmäßig anhand der Prognosen überprüft und die prognostizierte Zahl der Arbeitsplätze, die wahrscheinlich oder letztendlich geschaffen beziehungsweise gerettet werden, erforderlichenfalls revidiert werden, sobald das Projekt funktionsfähig ist.

Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Begleitsysteme so flexibel sind, dass Anpassungen erfolgen können, wenn neue Projektdaten zu prognostizierten/tatsächlichen Arbeitsplätzen zur Verfügung stehen (siehe Schritt 1.2). Außerdem sollten regelmäßige Überprüfungen vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass die Projektdaten zu den tatsächlichen Arbeitsplätzen genau sind.

Projektlebensdauer und Messung der Beschäftigungseffekte



ANHANG IV

EINIGE BEISPIELE FÜR INTERVENTIONSSPEZIFISCHE BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE

Die Art der Beschäftigungseffekte ändert sich entsprechend der Art der Strukturfondsinterventionen. Im Rahmen einer Gesamtbeurteilung sollten die interventionsspezifischen Effekte analysiert werden. Im Idealfall stützt sich die Gesamtbeurteilung auf thematische Untersuchungen und sonstige Forschungstätigkeiten, die im Verlauf des Programms durchgeführt wurden (siehe Schritt 1.2). Nachstehend geht es schwerpunktmäßig um die Interventionen, die die wichtigsten Beschäftigungseffekte haben dürften.

PHYSISCHE INFRASTRUKTUR

Kurzfristig wird die Projektumsetzung zu „Outputs“ in Form direkter, zeitlich befristeter mit den Bauarbeiten zusammenhängender Arbeitsplätze führen. Diese können in FTE-Arbeitsplätze umgewandelt werden, so dass die Aggregation/der Vergleich mit anderen Arten von (dauerhaften) Beschäftigungseffekten erfolgen kann. Kommen die Bauarbeiter aus derselben Gegend wie das Projekt, gibt es auch indirekte einkommensbezogene Multiplikationseffekte, während die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen für den Bauprozess zu Angebotseffekten führen dürfte.

Längerfristig wird der Betrieb neuer physischer Infrastruktureinrichtungen sowohl direkte als auch indirekte Beschäftigungseffekte haben. Die direkten Effekte beschränken sich in der Regel auf Arbeitsplätze, die zum Betrieb der Einrichtung geschaffen werden („Ergebnisse“). Die indirekten Effekte ergeben sich in Unternehmen, die von den Einrichtungen profitieren („Auswirkungen“).

Zusammenfassung – Beschäftigungseffekte bei der Förderung der physischen Infrastruktur

Primäre Ergebnisse = primäre (direkte) Beschäftigungseffekte - die Projektdurchführung bedingt die Schaffung zeitlich befristeter, mit der Bautätigkeit zusammenhängender Arbeitsplätze. Es kann auch einige Outputs geben, die mit der Leitung einer neuen Einrichtung zusammenhängen;

Sekundäre Ergebnisse = sekundäre (indirekte) Beschäftigungseffekte – die operationelle Phase des Projekts führt zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen in Organisationen, die von der Nutzung der Einrichtung profitieren.

Auswirkungen – umfassendere Beschäftigungseffekte, die sich aus dem Betrieb der Einrichtung ergeben, beispielsweise besserer Handel, der den Unternehmen zugute kommt und generell Arbeitsplätze in der Region schafft.

UNTERSTÜTZUNG VON UNTERNEHMEN

Interventionen (Zuschüsse, Risikokapital, Beratung usw.) zur Förderung von Unternehmen/Neugründungen sollten (abgesehen von den für die Abwicklung des Programms geschaffenen Arbeitsplätzen – „Outputs“) zu neuen „geschaffenen Arbeitsplätzen“ führen, da die Unternehmen wachsen und Arbeiter einstellen („Ergebnisse“). Die Zusätzlichkeit dürfte hoch sein, und die Verlagerungseffekte sind üblicherweise gering (vor allem wenn die Neugründungen in Wachstumssektoren erfolgen). Ebenso dürften bei den Beschäftigungseffekten der Interventionen, die auf

bestehende KMU abzielen, die Zusätzlichkeit geringer und die Verlagerungseffekte höher sein. Die Unterstützung bestehender Unternehmen, die von Schließung bedroht sind, dürfte zu „erhaltenen Arbeitsplätzen“ führen.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass Interventionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität auch zu Arbeitsplatzverlusten in den betreffenden Unternehmen führen können. Auf der Ebene der Prioritäten und Programme sollte daher die Nettoposition im Bezug auf die beschäftigungspolitischen Auswirkungen geschätzt werden, das heißt die Summe der gewonnenen und der verloren gegangenen Arbeitsplätze.

Zusammenfassung – Beschäftigungseffekte bei der Unterstützung von Unternehmen

Primäre Ergebnisse = primäre (direkte) Beschäftigungseffekte - die Projektdurchführung bedingt die Schaffung zeitlich befristeter, mit der Bautätigkeit zusammenhängender Arbeitsplätze (beispielsweise Bau der Infrastruktur für ein Gründerzentrum).

Sekundäre Ergebnisse = sekundäre (indirekte) Beschäftigungseffekte – geschaffene beziehungsweise erhaltene Arbeitsplätze durch Maßnahmen zur Unterstützung von Betrieben. Unternehmensneugründungen und Erweiterungen von KMU dürften zur direkten Arbeitsplatzschaffung führen; Ergebnis anderer Interventionen können „erhaltene Arbeitsplätze“ sein.

Auswirkungen – neben der direkten Arbeitsplatzschaffung ergeben sich weitere indirekte Beschäftigungseffekte als Ergebnis der Angebots- und sonstiger indirekter Effekte.

Fortbildung und Entwicklung von Fähigkeiten

Interventionen dieser Art führen nicht zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen als „Outputs“, sondern sollten denjenigen, die keine Arbeit haben, dabei helfen, eine freie Stelle zu besetzen, und Beschäftigten dabei helfen, ihre Arbeitsplätze zu erhalten und/oder ihre Fähigkeiten als „Ergebnis“ zu verbessern.

In beiden Fällen, insbesondere in letzterem, sind eine bessere Vermittelbarkeit und die Weiterentwicklung der Fähigkeiten ein wichtiges Ergebnis. Interventionen, die darauf abzielen, den Arbeitslosen zu einer Arbeit zu verhelfen, könnten einen „Umschichtungs“-Effekt bei bereits Beschäftigten oder sonstigen Arbeitslosen haben, die tatsächlich verlagert werden. Eine Umverteilung der Arbeitsplätze durch „Umschichtung“ dürfte jedoch die Langzeitarbeitslosigkeit verringern.

Im Fall der Interventionen, die auf diejenigen abzielen, die bereits arbeiten, besteht neben der Hilfe zur Sicherung der Arbeitsplätze (beispielsweise durch Lohnsubventionen) ein Schlüsselziel normalerweise darin, die Fähigkeiten zu verbessern. Wie oben festgestellt, dürfte dies zu einer höheren Produktivität und einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens mit direkten Beschäftigungseffekten in Form von „besseren Arbeitsplätzen“ und weiteren indirekten Effekten führen, die sich aus einer besseren Leistungsfähigkeit ergeben.

Neben den direkten Beschäftigungseffekten dieser Art können die Interventionen auch einige indirekte Effekte haben, beispielsweise die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Ausbilder, obwohl der Umfang derartiger Effekte begrenzt sein dürfte.

Zusammenfassung – Beschäftigungseffekte von Fortbildungsmaßnahmen

Primäre Ergebnisse = primäre (direkte) Beschäftigungseffekte - es gibt keine direkten Arbeitsplatz-Outputs durch Fortbildung und Maßnahmen zur Entwicklung von Fähigkeiten im Rahmen des ESF, aber die Vermittelbarkeit dürfte verbessert werden, beispielsweise durch den Erwerb von Qualifikationen. Für Ausbilder könnten jedoch einige Arbeitsplätze geschaffen werden.

Sekundäre Ergebnisse = sekundäre (indirekte) Beschäftigungseffekte – die Arbeitslosen, die eine Arbeit finden, und bereits arbeitende Beschäftigte, die ihre Arbeitsplätze behalten und/oder ihre Fähigkeiten verbessern.

Auswirkungen – weitere indirekte Effekte, die sich durch eine bessere Vermittelbarkeit ergeben, beispielsweise höhere Ausgaben der Verbraucher, die zur sekundären Arbeitsplatzschaffung führen.

UNTERSTÜTZUNG FÜR F&E, TECHNOLOGIE, TRANSFER, INNOVATION USW.

Diese Interventionen könnten zur direkten Arbeitsplatzschaffung als „Output“ führen (indem sie es beispielsweise ermöglichen, ein neues F&E-Projekt auf den Weg zu bringen oder eine bestehende F&E-Einrichtung auszubauen.).

Im Falle von Strukturfondsmaßnahmen, die auf die Förderung der Innovation und des Technologietransfers abzielen, dürften die Beschäftigungseffekte indirekter Natur sein und mit einer besseren Unternehmensleistung zusammenhängen, da die Produktivität gesteigert wird und/oder die Innovation zu neuen Produkten und Dienstleistungen führt, die die Firmen wettbewerbsfähiger machen und in die Lage versetzen, schneller zu wachsen, was im „Ergebnis“ zur Arbeitsplatzschaffung führt.

Zusammenfassung – Beschäftigungseffekte durch Unterstützung für F&E, Technologietransfer und Innovation

Primäre Ergebnisse = primäre (direkte) Beschäftigungseffekte - es kann einige Arbeitsplätze geben, die direkt zur Unterstützung der Durchführung eines Projekts geschaffen werden, beispielsweise Entwicklung eines neuen Produkts.

Sekundäre Ergebnisse = sekundäre (indirekte) Beschäftigungseffekte – Investitionen in F&E und Innovation usw. dürften die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum in den geförderten Organisationen verbessern, was zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze führt.

Auswirkungen – neben der direkten Arbeitsplatzschaffung gibt es als Ergebnis der Angebots- und anderer indirekter Effekte weitere indirekte Beschäftigungseffekte.

Der Einsatz neuer Technologie (beispielsweise IKT) hat jedoch möglicherweise keine arbeitsintensiven Effekte. Wird die IKT zur Produktivitätssteigerung eingesetzt, könnte dies tatsächlich zu einer Verringerung der Beschäftigung in einem Umfang führen, der auf Nettogrundlage jegliche positive Effekte auf Prioritäts- und Programmebene

ausgleicht. Wird die IKT andererseits zur Förderung des Absatzes von Produkten und Dienstleistungen und zur Expansion des Marktes im Allgemeinen eingesetzt, dann könnten sich ähnliche Effekte wie diejenigen ergeben, die oben im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen beschrieben wurden. Die beschäftigungspolitischen Auswirkungen sollten daher eher hinsichtlich der Qualität als lediglich der Zahl der Arbeitsplätze beurteilt werden.

WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG VON GEMEINSCHAFTEN UND SOZIALWIRTSCHAFT

Interventionen, die auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinschaft und die Förderung der Sozialwirtschaft abzielen, umfassen normalerweise die Unterstützung für Unternehmen und soziale Unternehmen, Investitionen in die physische Infrastruktur (beispielsweise Gemeinschaftszentren) und Dienstleistungen (beispielsweise Berater), die diejenigen beraten und praktisch unterstützen, die sich (wieder) in den Arbeitsmarkt eingliedern wollen (beispielsweise junge Menschen, zurückkehrende Frauen, Arbeitslose), sowie kleine Zuschüsse zur Förderung lokaler Projekte.

Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Gemeinschaft dürften hauptsächlich direkte Beschäftigungseffekte haben, beispielsweise die Bezahlung der Einstellung von Freiwilligen für Beratungsleistungen, die Schaffung von Arbeitsplätzen in neu gegründeten Unternehmen oder die Unterstützung von Menschen, die arbeitslos sind, bei der Arbeitssuche („Ergebnisse“).

Zusammenfassung – Beschäftigungseffekte von Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gemeinschaften und sozialen Unternehmen

Primäre Ergebnisse = primäre (direkte) Beschäftigungseffekte – möglicherweise werden einige Arbeitsplätze direkt geschaffen, um ein Gemeinschaftsprogramm umsetzen zu helfen, beispielsweise um ein Ressourcenzentrum einer Gemeinschaft zu betreiben.

Sekundäre Ergebnisse = sekundäre (indirekte) Beschäftigungseffekte – Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung einer Gemeinschaft dürften zu neuen Wirtschaftstätigkeiten führen, beispielsweise die Einrichtung eines sozialen Unternehmens, das Arbeitsplätze schafft oder die Vermittelbarkeit von Angehörigen benachteiligter Gruppen verbessert.

Auswirkungen – neben der direkten Arbeitsplatzschaffung wird es weitere Beschäftigungseffekte als Ergebnis anderer indirekter Effekte geben.

ANHANG V BIBLIOGRAPHIE

Europäische Kommission

„Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses: Wie können die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen bewertet werden“ (1997).

MEANS-Handbücher „Measuring the Employment Effects of Community Structural Interventions“ (1995) und „Evaluating the Contribution of the Structural Funds to Employment“ (1996).

INFOREGIO-Website „Evaluating Socio Economic Development“ (www.evaled.info).

Studien zur Bewertung der Strukturfonds

ADE, „Evaluation ex post des programmes de l’objectif 5b pour la période 1994-1999“, August 2003.

Dänisches Technologieinstitut, „Thematic Evaluation of Structural Funds’ Contribution to the Lisbon Strategy“, Februar 2005.

Ecotec, „Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on Transport Infrastructure“, November 2000.

Ecotec, „Thematic Evaluation of Territorial Employment Impacts“, Oktober 2002.

Centre for Strategy & Evaluation Services, „Ex Post Evaluation of the 1994-99 Objective 2 Programmes“, Juni 2003.

Ernst & Young, „Evaluating Structural Fund Employment Effects“, August 1999.

Ernst & Young, „Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs“, Juli 1998.

GHK, „Thematic Evaluation of the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development“, Dezember 2002.

Technopolis, „Thematic Evaluation of Information Society“, Oktober 2002.

Ausgewählte wissenschaftliche Referenzwerke

Calmfors L., „Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features“, OECD-Wirtschaftsstudie Nr. 22 (1994).

Berliri C., „Employment Impact of ESF Training Interventions on Particular Target Groups“, erster Entwurf, ISFOL, vorgestellt auf der Fünften Europäischen Konferenz zur Bewertung der Strukturfonds, Budapest 2003.

University of Limerick, Kingston University, Aston University, „Evaluating the Net Additionality of Industrial Development Assistance in Ireland“, 2003.

Bondonio D., Università del Piemonte Orientale, „Evaluating the Employment Impact of Business Incentive Programs in EU Disadvantaged Areas. A case from Northern Italy“, 2002.