



**Ex-Ante-Evaluierung  
des Einsatzes des  
Europäischen Sozialfonds (ESF)  
in Sachsen-Anhalt 2007 - 2013**

**Europäische Strukturfonds  
Sachsen-Anhalt 2000 – 2006**

---

**Ex-Ante-Evaluierung  
des Einsatzes des Europäischen Sozialfonds (ESF)  
in Sachsen-Anhalt  
in der Förderperiode 2007-2013**

---

Gutachten im Auftrag  
der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt

Endbericht zum 20.09.2006

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke, Dr. Astrid Häger  
Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Helmut Karl  
Ruhr-Universität Bochum

Dr. Steffen Noleppa  
agripol – network for policy advice GbR

## Vorwort

Mit diesem Gutachten wird die Programmplanung für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 einer umfassenden Bewertung unterzogen, wie sie von der Europäischen Kommission im Rahmen einer Ex-Ante-Evaluierung verlangt wird. Die Staatskanzlei Sachsen-Anhalt als Auftraggeber hat die Konsortialpartnerschaft Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke, Humboldt-Universität zu Berlin, und Dr. Steffen Noleppa, agripol – network for policy advice GbR, mit der Evaluierung und Erstellung des Gutachtens beauftragt.

Die Auftragnehmer bedanken sich für das entgegengebrachte Vertrauen und die kooperative Zusammenarbeit seitens der Staatskanzlei und weiterer Ministerien und Behörden des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Ein besonderer Dank gilt Dr. Frank Scharr für inhaltsreiche und kritische Diskussionen, die die Arbeit an dem Gutachten wesentlich unterstützt und uns darüber hinaus weit reichende Einblicke in die komplexe und nicht immer einfache Planung der EU-Fonds ermöglicht haben. Substanzielle Informationen haben wir darüber hinaus von Dr. Ulf Rosner und Ulf Zietlow erhalten; beide standen jederzeit für klärende Gespräche und Rückfragen zur Verfügung.

Autoren des Gutachtens sind neben den Auftragnehmern Prof. Dr. Helmut Karl, Ruhr-Universität Bochum, und Dr. Astrid Häger, Humboldt-Universität zu Berlin. Prof. Karl hat wesentlich zur Evaluierung der Operativen Programme für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und für den Europäischen Sozialfonds beigetragen, und Dr. Häger hat uns maßgeblich bei der Evaluierung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum unterstützt.

Schließlich gilt unser Dank Franziska Kirschke für die Projektassistenz und Kerstin Oertel für die technische Unterstützung.

Berlin, 20. September 2006

Dieter Kirschke und Steffen Noleppa

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort .....</b>	<b>i</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>ii</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>iii</b>
<b>Abkürzungen.....</b>	<b>iv</b>
<b>1. Einführung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemstellung und Zielsetzung .....	1
1.2 Informationsbasis, Vorgehensweise und methodische Grundlagen .....	2
<b>2. Darstellung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den ESF .....</b>	<b>13</b>
3.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1) .....	13
3.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2) .....	17
3.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3) .....	24
3.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4).....	28
3.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5) .....	30
3.6 Zusammenfassung (Modul 6).....	32
<b>4. Ex-Ante-Evaluierung der allgemeinen Förderstrategie.....</b>	<b>35</b>
4.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1) .....	35
4.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2) .....	36
4.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3) .....	37
4.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4).....	38
4.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5) .....	39
4.6 Zusammenfassung (Modul 6).....	40
<b>Literatur .....</b>	<b>42</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Verteilung der Budgetmittel der EU auf den EFRE, den ESF und den ELER und deren Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkte .....	12
Abbildung 2:	Wirkungszusammenhänge im Bereich der Humankapitalqualifikation im Rahmen des ESF .....	20
Abbildung 3:	Zielstrukturen zum ESF in der EU und Sachsen-Anhalt.....	26
Abbildung 4:	Zielstrukturen zum ESF in Deutschland und Sachsen-Anhalt .....	28

## Abkürzungen

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESRI	Economic and Social Research Institute
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FuE	Forschung und Entwicklung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GEFRA	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
ISW	Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
MLU	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
NR	Nationales Reformprogramm
NSR	Nationaler Strategischer Rahmenplan
OP	Operationelles Programm
SUP	Strategische Umweltprüfung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

# 1. Einführung

## 1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Europäische Kommission misst der Bewertung der Programmplanung zu den Strukturfonds eine besondere Bedeutung zu, die konkret auf der Grundlage der entsprechenden Verordnungen dieser Fonds erfolgt. Diese Verordnungen sehen vor Beginn der Förderperiode eine Ex-Ante-Evaluierung im Rahmen der Programmplanung in den europäischen Mitgliedstaaten und Regionen vor. Die Ex-Ante-Evaluierung ist demnach zwingender Bestandteil der Programmplanung für den Europäischen Sozialfonds (ESF).

Das Bundesland Sachsen-Anhalt stellt sich dieser Aufgabe und hat ein Gutachten zur Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programme (OP) für ESF in Auftrag gegeben. Darüber hinaus soll eine Bewertung der allgemeinen Förderstrategie des Landes erfolgen. Dieses Gutachten wird hiermit vorgelegt.

Nach der Leistungsbeschreibung sollen mit dem Gutachten vor allem die folgenden Ziele erreicht werden:

- Es ist zu bewerten, ob die Planungen den Entwicklungsnotwendigkeiten gerecht werden und eine adäquate Antwort auf die Stärken und Schwächen sowie auf die Entwicklungsmöglichkeiten und die Ressourcenausstattung des Landes geben.
- Es ist zudem zu beurteilen, ob die Ziele, Prioritäten und Strategien relevant, kohärent und realistisch sind sowie mit dem Kohäsions- und anderen Zielen der Gemeinschaft (Umwelt, Chancengleichheit, etc.) übereinstimmen.
- Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Planungen auf den verschiedenen Ebenen auf einer quantitativen Grundlage erfolgen und geeignete Indikatoren formuliert werden, die eine künftige Überprüfung der Programmumsetzung gewährleisten.
- Schließlich sind die organisatorisch-institutionellen Mechanismen der Implementierung und Programmbegleitung einer Überprüfung zu unterziehen.

In Bezug auf diese Ziele soll das OP für den ESF und die allgemeine Förderstrategie einer eingehenden Evaluierung unterzogen werden. Im Kern geht es bei dieser Bewertung des Programms um folgende Kriterien: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen, Nachhaltigkeit sowie gemeinschaftlicher Mehrwert.

Das Gutachten ist wie folgt strukturiert: An die einleitenden Bemerkungen (Kapitel 1) schließt sich eine Darstellung und Diskussion der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt an (Kapitel 2). Die spezifische Ex-Ante-Evaluierung des OP für den ESF erfolgt im Kapitel 3. An die programmspezifische Ex-Ante-Evaluierung schließt sich eine zusammenfassende Bewertung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt an, und es werden einige weiterführende Überlegungen zur Programmplanung diskutiert (Kapitel 4).

Zudem ist auf den Umweltbericht zum Gutachten zu verweisen, wie er von den Gutachtern in Abstimmung mit dem Auftraggeber im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) erstellt worden ist. Alle Bewertungsfragen zum Thema Umwelt finden sich nicht in der programmspezifischen Ex-Ante-Evaluierung, sondern zusammengefasst in diesem separaten Bericht.

## **1.2 Informationsbasis, Vorgehensweise und methodische Grundlagen**

Gemäß Leistungsbeschreibung zur Erstellung des Gutachtens soll die Analyse vor allem auf schriftlichen Ergebnissen des Programmierungsprozesses einschließlich der bereits durchgeführten Gutachten aufbauen. Vor diesem Hintergrund ist auf eine Vielzahl von Dokumenten zu verweisen, zu denen die Gutachter Zugang hatten. Dies betrifft Dokumente übergeordneter Ebenen, namentlich der Europäischen Union (EU) und der Bundesregierung, die den Rahmen für die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt setzen, aber vor allem auch Dokumente der Landesregierung Sachsen-Anhalt bzw. ihr zugeordneter Behörden. Wesentlich für die Bewertung waren insbesondere die in den folgenden Dokumenten enthaltenen Informationen: GEFRA und ESRI (2006), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006), MLU (2006), STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2005, 2006a-e).

Darüber hinaus wurde die Informationsbasis durch gezielte Gespräche und Diskussionen mit Entscheidungsträgern des Bundeslandes Sachsen-Anhalt erweitert, was eine substantielle Bewertung aller drei Programme und der allgemeinen Förderstrategie zulässt.

Die Ex-Ante-Evaluierung orientiert sich eng an der Leistungsbeschreibung und insbesondere an der von der Europäischen Kommission (GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2005) vorgeschlagenen Vorgehensweise. Demnach wird für die Evaluierung des Programms zum ESF und der allgemeinen Förderstrategie die Bearbeitung von insgesamt sechs Modulen gefordert. Diese werden im Folgenden kurz skizziert.

**Modul 1: Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf**

Zunächst gilt es, die sozio-ökonomische Analyse und die sich daraus ergebende Stärken-Schwächen-Analyse zu bewerten, wobei gegebenenfalls Ergänzungen vorgenommen bzw. entsprechende Hinweise auf notwendige Ergänzungen platziert werden sollen. Beurteilt werden soll zudem die Relevanz des Programms für den ermittelten Bedarf. In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden für das Modul die folgenden Leitfragen formuliert: (a) Sind die Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen aus Sicht ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Kriterien ausreichend klar beschrieben? (b) Werden die treibenden Kräfte, die Stärken und die sich bietenden Möglichkeiten eines Programms beachtet? (c) Werden offensichtliche Disparitäten und deren Gründe hinreichend identifiziert? (d) Und sind die Zielgruppen und deren spezifische Bedarfsanforderungen identifiziert?

**Modul 2: Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie**



Das Modul 2 bildet den eigentlichen Kern der Ex-Ante-Evaluierung. Die Bewertung der Relevanz der Strategie soll eine Analyse der Beziehungen zwischen den verschiedenen Programmschwerpunkten beinhalten und etwaige Zielkonflikte herausarbeiten. Auch die Frage, welche politischen Risiken mit der Wahl der Schwerpunkte verbunden sind, soll aufgegriffen werden. Dazu ist neben der Programmanalyse auch eine Bewertung der theoretischen Grundlagen der Strategie erforderlich und ebenso sind Argumente für Interventionen der öffentlichen Hand zu diskutieren. Folgende Fragen sollen beantwortet werden: (a) Welches sind die übergeordneten Ziele und wie werden die dazu erwarteten Wirkungen beschrieben? (b) Welches sind die spezifischen, d.h. operationalisierbaren Ziele und wie werden deren erwartete Resultate beschrieben? (c) Basieren die formulierten Ziele auf dem ermittelten Bedarf? (d) Welche Zielkonflikte treten dabei auf? (e) Welches sind die vorgeschlagenen Maßnahmen, um die begründeten Ziele zu erreichen, sind Maßnahmen und Ziele in einem balancierten Verhältnis zueinander? (f) Sind die finanziellen Mittel sinnvoll verteilt und ausreichend für die Erreichung der Ziele? (g) Und wurden die richtigen Schlussfolgerungen aus den Erkenntnissen der abgelaufenen Förderperiode gezogen?

**Modul 3:** Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Es sollen Synergien zwischen regionalen bzw. nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft im Hinblick auf die Umsetzung der Lissabon- und Göteborg-Strategie geprüft werden. Ebenfalls in diese Bewertung einzubeziehen sind die Nationalen Strategiepläne. Bei dem Programm ist zu bewerten, ob dem Aspekt der Gleichstellung und den Belangen der Nichtdiskriminierung in angemessener Weise Rechnung getragen wird. Folgende Fragen liegen der Bewertung zugrunde: (a) Wird Bezug genommen zu den Zielen der Gemeinschaft? (b) Werden die Vorgaben in Bezug auf Subsidiarität, Kohärenz, Konformität, Komplementarität und Synergien beachtet? (c) Gibt es einen gemeinschaftlichen Mehrwert der Landesplanung? (d) Ist Kohärenz gegenüber dem entsprechenden Nationalen Rahmenplan gegeben? (e) Und sind der Genderaspekt und andere Querschnittsziele hinreichend berücksichtigt?

**Modul 4:** Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Hierbei geht es vor allem darum, auf der Grundlage von Erfahrungen und geeigneten Vergleichsgrößen, so genannter Benchmarks, die Angemessenheit von Gliederung und Hierarchie der Ziele und entsprechender Indikatoren zu beurteilen. Dabei sollen auch mögliche Wirkungen im Zeitablauf identifiziert werden. Folgende Fragen werden gestellt: (a) Welche Indikatoren werden auf der Ziel- und der Maßnahmenebene für die Messung des Politikerfolgs vorgeschlagen? Ist die Messung des Erfolgs realistisch? Gibt es gegebenenfalls Indikatoren, die ge-

eigneter sind als die vorgeschlagenen? (b) Gibt es potenzielle Konflikte zwischen einzelnen oder mehreren erwarteten Wirkungen, wenn ja, wie können diese begrenzt oder gar vermieden werden? (c) Und welche speziellen Zielgruppen werden positiv oder negativ tangiert?

#### Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Die vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen für die Einführung, Begleitung und finanzielle Abwicklung des Programms sollen innerhalb dieses Moduls bewertet werden. Zugleich soll eine Risikobeurteilung vorgenommen werden und ggf. sollen vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken empfohlen werden. In diesem Modul geht es ausschließlich um die Bewertung eher verwaltungstechnischer Abläufe. Folgende Fragen werden gestellt: (a) Wie ist das begleitende Monitoring-, Evaluierungs- und Entscheidungssystem zu beurteilen? (b) Wie gestaltet sich das System der Sammlung, Aufbewahrung und Verarbeitung von Daten und Informationen des Monitoring?

#### Modul 6: Zusammenfassung

In der Zusammenfassung sollen die Bewertungen verdichtet werden. Erwartet werden eindeutige und klar verständliche programmspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Die formulierten Leitfragen zu den beschriebenen sechs Modulen sollen helfen, die Analyse zu strukturieren. Antworten erfolgen im Kontext des Programms bzw. der allgemeinen Förderstrategie. In der Tat lassen sich einige der aufgeworfenen Leitfragen nur im Rahmen der allgemeinen Förderstrategie, andere wiederum besser im Zusammenhang mit dem Programm beantworten.

Betont werden soll an dieser Stelle, dass die gesamte Ex-Ante-Evaluierung im Rahmen eines interaktiven Prozesses mit der Staatskanzlei und weiteren Behörden des Landes Sachsen-Anhalt erarbeitet wurde. Die Ex-Ante-Evaluierung erfolgte während der noch laufenden Programmplanungsperiode, so dass die Bewertung auf teilweise noch nicht abgeschlossenen Diskussionen und Dokumenten beruht und im Programmplanungsprozess des Landes selbst fortentwickelt wurde. Sachstand der Argumentation ist der 17. August 2006.

## 2. Darstellung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt

Die Programmierung der EU-Fonds durch das Bundesland Sachsen-Anhalt ist noch nicht vollständig abgeschlossen, und so wird die allgemeine Förderstrategie des Landes in einigen Bereichen noch fortentwickelt. Dennoch sind die wesentlichen Grundzüge der allgemeinen Förderstrategie deutlich, und diese werden in verschiedenen Dokumenten umrissen (u.a. LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT 2006, MLU 2006, STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT 2006a, b). Die genannten Dokumente beschreiben in zusammenfassender Form die verfolgten Ziele und strategischen Leitlinien und geben Einblick in die vorgesehenen Förderprioritäten und Maßnahmen. Hervorzuheben ist an diesen Dokumenten, dass sie in knapper Form die wesentlichen Eckpunkte der Landesplanung darstellen und damit eine übergreifende Diskussion der Nutzung von EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt erleichtern.

Die Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und die Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Arbeitsmarktlage werden als so genannte Oberziele für den Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 definiert. Diese Ziele stehen im Mittelpunkt einer insgesamt auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklungsstrategie. Mit der Priorität für Wachstum und Beschäftigung unterstreicht die Landesregierung die mit der Lissabon-Strategie verfolgten Ziele. Sie hebt andererseits hervor, dass auch die Ziele der Göteborg-Strategie nicht vernachlässigt werden sollen.

Begründet wird die Prioritätensetzung mit dem erheblichen ökonomischen Entwicklungsrückstand des Landes, der im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse festgestellt wird (vgl. GEFRA und ESRI 2006). Hier bestehe deshalb ein ausgesprochen drängender und umfassender Handlungsbedarf. Demgegenüber sei ein vergleichbarer Entwicklungsrückstand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht vorhanden, wenngleich auch in diesem Bereich noch weiterer Handlungsbedarf zur Erreichung der europäischen, nationalen und landespolitischen Ziele gesehen wird.

Vor diesem Hintergrund sieht es die Landesregierung Sachsen-Anhalt bei der Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 als primäre Aufgabe an, den Fördermitteleinsatz auf Maßnahmen zu konzentrieren, die hohe und nachhaltige Wachstums- und Beschäftigungseffekte versprechen. In einem ersten Schritt zur Umsetzung dieser Aufgabe wurden drei fondsübergreifende Strategieschwerpunkte definiert: „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Aus diesen Überlegungen zieht die Landesregierung verschiedene Konsequenzen:

- Im Strategieschwerpunkt „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sollen insbesondere die Kapazitäten im Bereich der Forschungs- und Entwicklung (FuE) in Unternehmen gestärkt werden; die öffentliche Forschungsinfrastruktur soll weiterentwickelt werden; und der Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft soll verbessert werden. Das Bundesland Sachsen-Anhalt will dabei den in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Weg der

Konzentration und Schwerpunktbildung im Bereich der öffentlichen Forschung auf wirtschaftlich bedeutsame Felder fortführen und die Effizienz des Technologietransfers verbessern.

- Im Mittelpunkt des Strategieschwerpunkts „Bildung“ soll vor allem die systematische Stärkung aller Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, d.h. von der Krippe bis zur Hochschule, aber auch die Qualifizierung und Weiterqualifizierung von Beschäftigten und die Förderung der unternehmerischen Selbständigkeit stehen.
- Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) stehen im Zentrum des Strategieschwerpunkts „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Konkret zielt die anvisierte Investitions- und Mittelstandsförderung auf die Verbreiterung der Kapitalausstattung des Unternehmenssektors und die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in so genannten fernabsatzorientierten Wirtschaftsbereichen, ab. Zudem bleibt die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ein bedeutendes Interventionsfeld. An Gewicht gewinnen sollen verschiedene Darlehens- und Beteiligungsinstrumente, um Hemmnisse im Bereich der Unternehmensfinanzierung abzubauen, die durch Unvollkommenheiten auf Kapitalmärkten entstehen.

Seitens der Landesregierung wird grundsätzlich konstatiert, dass der Programmierungsansatz fondsübergreifend erfolgen soll und dass der EFRE, der ESF und der ELER zur Erreichung der drei Strategieschwerpunkte zusammenwirken sollen. Dieser übergreifende Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, weil er aus theoretischer Sicht Verzerrungen zu vermeiden sucht, die durch fondsbezogene Finanzierungsrestriktionen entstehen können. Inwieweit diese Absicht freilich auch umgesetzt und der Spielraum genutzt wird, ist eine andere Frage. So gibt eine bloße Zuordnung von Maßnahmen aus unterschiedlichen EU-Fonds zu den definierten Strategieschwerpunkten noch keine hinreichende Information darüber, inwieweit mit der konkreten Finanzierung dieser Maßnahmen die mit den Strategieschwerpunkten verfolgten Ziele in geeigneter Weise – oder besser: in bestmöglicher Weise – erreicht werden. Auch werden vor allem Maßnahmen der beiden Strukturfonds EFRE und ESF den Strategieschwerpunkten zugeordnet, während das beim ELER nur begrenzt der Fall ist. Natürlich sind beim ELER andere Rahmenbedingungen zu beachten, die eine Fokussierung auf die Strategieschwerpunkte einschränken; andererseits können auch Maßnahmen, die nicht den Strategieschwerpunkten zugeordnet sind, einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der mit ihnen verbundenen Ziele leisten. Hier zeigt sich, dass der Programmierungsansatz für eine konsequente fondsübergreifende Strategie noch weiterentwickelt und differenzierter gestaltet werden sollte.

Neben den fondsübergreifenden Strategieschwerpunkten formuliert die allgemeine Förderstrategie auch drei so genannte fondsübergreifende Querschnittsziele: (a) Umwelt- und Naturschutz, (b) Chancengleichheit und (c) nachhaltige Stadtentwicklung. Die Querschnittsziele stellen nach Aussage der Landesregierung Sachsen-Anhalt eine Nebenbedingung für die Verteilung der Fördermittel dar, durch die sichergestellt werden soll, dass ein Teil des Budgets für entsprechende Handlungsfelder trotz fehlender Beiträge zur Erreichung der Ober-

ziele genutzt wird. Aus der tatsächlichen Aufteilung der Fondsmittel ist allerdings kaum ersichtlich, inwieweit diese Restriktionen die Mittelaufteilung konkret verursacht bzw. beeinflusst haben.

Die dargestellten Zielvorstellungen in der allgemeinen Förderstrategie wurden bereits im April 2005 in ihren Grundzügen vom Kabinett beschlossen. Zur besseren Fundierung der darauf beruhenden allgemeinen Förderstrategie hat die Landesregierung wissenschaftliche Unterstützung in Anspruch genommen. Im Rahmen einer makroökonomischen Bewertung ging es dabei um die zu erwartenden Wirkungen der Förderprogramme des Landes, und im Rahmen einer mikroökonomischen Bewertung wurden die einzelnen geplanten Maßnahmen mittels einer Scoring-Analyse nach verschiedenen Kriterien eingeschätzt (vgl. GEFRA und ESRI 2006).

Im Rahmen der makroökonomischen Analyse wurden mit dem so genannten HERMIN-Modell (vgl. u.a. ALECKE et al. 2004 sowie BRADLEY et al. 2003) Prognosewerte für das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung in Sachsen-Anhalt errechnet. Das HERMIN-Modell konzipiert Fördergebiete für die EU-Fonds, also hier das Bundesland Sachsen-Anhalt, makroökonomisch als kleine, offene Volkswirtschaften mit einem neoklassischen Angebot und einem ansatzweise endogenen Innovationssystem. Hierfür werden wirtschaftliche Entwicklungen mit und ohne EU-Fondsintervention, etwa für die Kohäsionsländer oder Ostdeutschland, simuliert. Die Produktionsseite ist mit dem verarbeitenden Gewerbe, das international handelbare Güter produziert, dem Dienstleistungssektor, der lokal handelbare Güter anbietet, sowie der Landwirtschaft und dem Staatssektor vergleichsweise einfach sektoral differenziert; sie ist zudem neoklassisch konzipiert, wobei von gewinnmaximierenden Unternehmen und einer geschätzten Produktionsfunktion ausgegangen wird, die konstante Substitutionselastizitäten zwischen den Einsatzfaktoren annimmt. Auf dieser Basis werden der Output, die Beschäftigung und das Investitionsvolumen generiert. Letztlich bestimmen die relativen Faktorpreise, d.h. Lohnkosten und Kapitalnutzungskosten, das Faktoreinsatzverhältnis in der Produktion, und sie determinieren damit die Nachfrage nach Arbeit und Kapital. Die Nachfrage wird keynesianisch modelliert: Der private Konsum ist vom verfügbaren Einkommen abhängig und in Abhängigkeit von freien Kapazitäten sind mit Nachfragevariationen Multiplikatoreffekte verbunden.

Die kurzfristigen Wirkungen der Förderpolitik ergeben sich im HERMIN-Modell über Effekte auf der Nachfrageseite. Die Investitionszuschüsse erhöhen die Investitionsnachfrage, und die mit der Nachfragesteigerung in der Förderregion verbundenen keynesianischen Multiplikatoreffekte erhöhen die Einkommen, aber sie verebben im Zeitablauf, wenn die Förderung ausläuft.

Die langfristigen Wirkungen der EU-Fonds resultieren demgegenüber aus komplexen Angebotsprozessen:

- Infrastrukturverbesserungen führen in einem ersten Schritt zu einer Kostensenkung und zu verbesserten Angebotsbedingungen im Fördergebiet. Dies beeinflusst die Standortent-

scheidungen von heimischen und internationalen Unternehmen und führt zu einem höheren Anteil der Produktion in der Förderregion an der globalen Produktion.

- Infrastrukturinvestitionen schaffen zudem ebenso wie Investitionen in das Humankapital einen weiteren Standortvorteil. So profitiert bei einem besser ausgebildeten Pool von Arbeitskräften nicht nur die einzelne Person von Humankapitalinvestitionen, sondern insgesamt steigt die Standortattraktivität. Ebenso verhält es sich mit FuE-Infrastruktureinrichtungen und anderen Elementen der Netzinfrastruktur. Deshalb werden EU-Fondsinterventionen in diesem Bereich über Skalenparameter in der sektoralen Produktionsfunktion berücksichtigt.
- Die Förderung der privaten Investitionstätigkeit führt zu einer Reduktion der Kapitalnutzungskosten und deshalb zu wachsenden Investitionen in das Sachanlagevermögen. Durch die Förderung wird der private Kapitalstock erhöht und trägt damit zu einer Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten bei. Die Höhe der Investitionen wird in den geförderten Sektoren endogen bestimmt. Im Gegensatz zur Qualifikation der Humanressourcen und des Ausbaus der Infrastruktur wird dabei nur der direkte Einfluss modelliert, d.h. es wird angenommen, alle Erträge der Investition können privat angeeignet werden. Dies erscheint nicht in jeder Hinsicht überzeugend, da mit dem Import von Kapitalgütern eben auch technologische Spillover-Effekte durch Nachahmung und Adaption des technischen Fortschritts eintreten. Ist der Tendenz wird der Fördereffekt deshalb etwas unterzeichnet.

Es sind somit zwei Externalitäten, die für die langfristigen Effekte der Strukturfonds verantwortlich sind: Die Produktionsexternalität variiert mit dem induzierten Kapitalzufluss im Zuge der Infrastrukturverbesserung; die Faktorexternalität schlägt sich hingegen in höheren Faktorproduktivitäten im Zuge der Infrastruktur- sowie der FuE-Politik nieder.

Bei der Bestimmung der quantitativen Werte orientiert sich das HERMIN-Modell für das Bundesland Sachsen-Anhalt an den in der Literatur erörterten Bandbreiten für kleine Volkswirtschaften. Insgesamt wird mit dem HERMIN-Modell auf einen Modellansatz zur Analyse der Wirkungen von EU-Fonds zurückgegriffen, der inzwischen für verschiedene Analysen genutzt worden ist und der die quantitative Entscheidungsgrundlage zweifellos verbessern hilft. Der Ansatz ist transparent und erlaubt es insbesondere, die Konsequenzen verschiedener Allokationen von EU-Fonds zu simulieren. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Qualität der Modellkalkulationen entscheidend von den vorhandenen Informationen und den Einschätzungen über Wirkungszusammenhänge abhängt, also modellextern ist. Zudem ist anzumerken, dass die Modellierung von Wachstumseffekten im HERMIN-Modell über einige wenige grundlegende Stellschrauben erfolgt, die damit natürlich entscheidend für das Ergebnis sind.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, die Relevanz der getroffenen Modellannahmen zu hinterfragen und auch weitere Modellrechnungen für alternative Modellannahmen durchzuführen, um die Stabilität der Ergebnisse besser einschätzen zu können. Mit anderen Worten: Eine Sensitivitätsanalyse der Modellkalkulationen würde den Aussagegehalt erhöhen können.

Im Rahmen der Programmierung der EU-Fonds für die Finanzierungsperiode 2007-2013 wurde im Bundesland Sachsen-Anhalt des Weiteren ein Scoring-Verfahren zur Bewertung bisheriger und künftiger Fördermaßnahmen eingesetzt. Das Scoring-Verfahren soll zu einer vergleichenden und ressortübergreifenden Einschätzung von Fördermaßnahmen führen. Hierzu werden Kriterien formuliert, und es wird die Relevanz der betrachteten Maßnahmen in Bezug auf diese Kriterien eingeschätzt. Der so genannte Score markiert den Wert einer Maßnahme auf einer definierten Skala im Vergleich zu anderen Maßnahmen. Dieser Grundansatz des Scoring-Verfahrens hat verschiedene positive Implikationen: Das Verfahren führt dazu, dass sich alle Beteiligten mit allen relevanten Fördermaßnahmen im Detail auseinandersetzen; es führt zu einer vergleichenden Diskussion und Sicht über einzelne Maßnahmen hinaus; und es erhöht damit wirkungsvoll die Transparenz im Programmierungsverfahren.

In der Diskussion des Scoring-Verfahrens stellt sich aus Sicht einzelner Fördermaßnahmen bzw. Ressorts einmal die Frage, inwieweit die ermittelten Scores tatsächliche Zusammenhänge widerspiegeln und überzeugend sind. Darüber hinaus ist zu diskutieren, was die einzelnen Scores konkret aussagen und welche Folgerungen sich daraus für die Programmierung von Fördermaßnahmen ergeben. Es erscheint wesentlich, die ermittelten Scores nicht fehl- oder überzuinterpretieren, sondern als das, was sie sind: Maßzahlen, die auf der Grundlage der definierten Kriterien und der benutzten Gewichtungsfaktoren die relative Vorzüglichkeit einer Maßnahme im Vergleich zu anderen Maßnahmen beschreiben. Das Scoring-Verfahren liefert wichtige Ergebnisse für einen übergreifenden Vergleich von Fördermaßnahmen; der Ansatz ist andererseits noch keine hinreichende Entscheidungsgrundlage für die Finanzierung einzelner Maßnahmen (KIRSCHKE und HÄGER 2006).

Die Landesregierung nutzt die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Entscheidungsunterstützung für die Ausformulierung und Untersetzung der allgemeinen Förderstrategie. Hierzu wurden drei alternative Förderszenarien mit dem HERMIN-Modell berechnet und verglichen. So wurden einmal die zur Verfügung stehenden Budgetmittel aus den EU-Fonds entsprechend den Ressortanmeldungen verteilt (Variante 1); in einer weiteren Berechnung wurden demgegenüber vor allem die Schwerpunktsetzungen der EU-Fonds stärker gewichtet, die eine so genannte ausgeprägte Wachstumsorientierung haben (Variante 2); und in einer dritten Berechnung wurden gegenüber der Variante 2 infrastrukturelle Schwerpunkte des EFRE betont (Variante 3). Es zeigt sich, dass bei der stark wachstumsorientierten Strategie, die auch der Infrastruktur ein starkes Gewicht einräumt (Variante 3), die besten makroökonomischen Werte erzielt werden. Insbesondere werden langfristig die größeren Wachstums- und Beschäftigungseffekte erzielt.

Bei einer Einschätzung dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass die für das Bundesland Sachsen-Anhalt erfassten und vorliegenden Daten in die Simulationsrechnung des HERMIN-Modells, das das Land als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, eingespeist werden. Darüber hinaus werden die Prognosen über die Interventionswirkungen durch Daten bzw. Annahmen über ebenfalls relevante Externalitäten beeinflusst. Diese werden plausibel in Abhängigkeit von den Infrastruktur- und Humankapitalbeständen im Bundesland Sachsen-Anhalt und vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen mit den Strukturfondsinterventionen

abgeschätzt, sind allerdings nicht im Einzelnen für das Land empirisch nachgewiesen. Zudem liegt eine landesspezifische Aufbereitung der Spilloverkanäle und Transmissionsmechanismen, die für die langfristigen Wachstumswirkungen der Strukturfonds verantwortlich sind, noch nicht vor. Damit beruht die Prognose über die erwarteten Wirkungen der Strukturfonds sicherlich auf dem augenblicklichen Stand der Forschung, andererseits existieren Datenrestriktionen, die bei der Wertung der Prognoseergebnisse zu berücksichtigen sind (KARL 2006).<sup>1</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Modellrechnungen hat sich das Land entschlossen, bei der Finanzierung einzelner Schwerpunkte der Variante 3 zu folgen, also der Wachstumsorientierung unter Berücksichtigung von Infrastrukturaspekten höchste Priorität einzuräumen. Unter der Prämisse, dass die Modellannahmen die Situation im Bundesland Sachsen-Anhalt widerspiegeln, ist diese Ausrichtung konsequent und nachvollziehbar.

Die Ergebnisse der Scoring-Analyse werden in zweifacher Hinsicht für die Programmplanung genutzt. Zum einen werden Maßnahmen, die von den einzelnen Ressorts vorgeschlagen wurden, i.d.R nicht in die weitere Programmplanung einbezogen, wenn diesen Maßnahmen nicht ein Mindest-Score zugeordnet worden ist. Zum anderen wurden die Scorewerte genutzt, um die Mittelverfügbarkeit mit dem angemeldeten Bedarf in Einklang zu bringen. So wurden Abschlagsfaktoren konstruiert, die umso geringer ausfallen, je höher die Scorewerte sind.

Ein solches Vorgehen erscheint auf den ersten Blick einleuchtend und ist in jedem Fall pragmatisch. Es darf aber nicht übersehen werden, dass bei der Scoring-Analyse die benutzten Kriterien nur begrenzt als Ziele und die Scores somit auch nur begrenzt als Zielbeiträge interpretiert werden können. So werden in der Analyse zwar auch potenzielle Zielbeiträge einer Fördermaßnahme in Bezug auf die nachhaltige Stärkung von Wachstum und Beschäftigung erfasst; andererseits werden Kriterien berücksichtigt, wie z.B. Kosteneffizienz und Mitnahmeeffekte, die zweifellos auch relevante Aspekte für die Finanzierung von Maßnahmen abdecken, jedoch keine Zielbeiträge darstellen. Für das Vorgehen bei der Mittelallokation bedeutet das konkret, dass bei einem Ausschluss von Maßnahmen bzw. bei einer Reduktion von Mittelanmeldungen nur bedingt sichtbar wird, inwieweit dadurch die Erreichung der landespolitischen Ziele beeinflusst wird.

Die begrenzte Eignung der Scores als Zielindikatoren wird z.B. auch daran deutlich, dass es bei dem zentralen ersten Kriterium in der Scoring-Analyse, der Effektivität der Maßnahme in Bezug auf die Oberziele, praktisch um eine Null-Eins-Einschätzung geht. Bei einem Score von Null wird der jeweiligen Maßnahmen nur eine mittlere und bei einem Score von Eins eine wesentliche Bedeutung zugeschrieben. Hier werden komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge sehr stark reduziert, was im Einzelfall verständlich und nachvollziehbar ist, weil der wissenschaftliche Erkenntnisstand für weitergehende Einschätzungen noch begrenzt ist. Andererseits zeigt sich die Notwendigkeit für weitergehende und differenziertere Wirkungsanalysen zu Fördermaßnahmen.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu im Einzelnen auch BACHTLER (2006) sowie MARTIN und TYLER (2006).



Vor diesem Hintergrund fällt auf und ist zu hinterfragen, dass der überwiegende Teil der ELER-Maßnahmen einen Score von Null beim ersten Kriterium erhält. Für eine Bewertung von Fördermaßnahmen im Agrarsektor in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung ist es wichtig zu wissen, welche Shift-Effekte von einzelnen Maßnahmen auf Produktion und Produktivität ausgehen. Hierzu sind, wie für jeden anderen Sektor auch, konkrete Erkenntnisse notwendig bzw. Analysen erforderlich, und es kann etwa nicht a priori davon ausgegangen werden, dass die Shift-Effekte im Agrarsektor vergleichsweise klein sind, weil dieser Sektor etwa selbst klein ist, weiter schrumpft oder subventioniert wird. Die Scoring-Analyse weist deshalb den Weg für eine sinnvolle fondsübergreifende Programmplanung auf; die Einschätzung von Wachstumseffekten einzelner Fördermaßnahmen und deren Beitrag zur Entwicklung eines Landes sollte allerdings noch ausgebaut werden. Angemerkt sei, dass dieses Problem in der Bewertung von ELER-Maßnahmen augenscheinlich ist.

Neben diesen theoretischen Überlegungen zur Programmplanung der EU-Fonds sind natürlich noch weitere Faktoren wichtig für die Finanzierungsentscheidung der Landesregierung. Diese sind etwa die Haushaltssituation des Landes, eingegangene Verpflichtungen seitens der Landesregierung und politische Restriktionen im Willensbildungsprozess. In der Tat spielt die Haushaltssituation im Bundesland Sachsen-Anhalt eine entscheidende Rolle für die Formulierung der allgemeinen Förderstrategie. In die strategischen Überlegungen wurden die zu erwartenden Einnahmeverluste des Landes infolge der demografischen Entwicklung und der in den nächsten Jahren rückläufigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit einbezogen. Schwerpunkte und Maßnahmen zu den EU-Fonds sollten vor diesem Hintergrund so geplant werden, dass die Umsetzung der Fördermaßnahmen unter den Rahmenbedingungen rückläufiger Einnahmen im Landeshaushalt möglich ist. Dies betrifft die weitestgehend mögliche Nutzung von Ko-Finanzierungen, eine Vermeidung von Dopplungen bei Bund-Länder-Programmen und die Aufnahme einer auf Darlehen beruhenden Förderung. Diese Orientierung an den Haushaltsmöglichkeiten ist natürlich grundlegend richtig. Die Landesregierung legt ein differenziertes und anspruchsvolles Finanzierungsprogramm vor, mit dem die Haushaltssituation berücksichtigt werden soll. Darüber hinaus existieren aufgrund der strukturellen Probleme des Finanzhaushaltes des Bundes und des Bundeslandes Sachsen-Anhalt Haushaltsrisiken, die die durchgängig erwartete Ko-Finanzierung des Programms in Frage stellen können.

In Bezug auf die wissenschaftliche Fundierung der allgemeinen Förderstrategie ist schließlich anzumerken, dass die tatsächliche Mittelallokation zwar weitgehend, aber nicht mit aller Konsequenz der Modellkalkulation auf der Grundlage der Variante 3 folgt. Solche Abweichungen weisen auf politische und andere Restriktionen im Programmplanungsprozess hin, stellen aber die grundlegende Orientierung der Programmplanung nicht in Frage.

Im Ergebnis der Programmplanung wurde schließlich ein Finanzierungsmix gefunden, der in der folgenden Abbildung 1 dargestellt wird. Demnach werden die aus den EU-Fonds dem Bundesland Sachsen-Anhalt zustehenden EU-Mittel in Höhe von 3.204,1 Mio. EUR (ohne Mittel aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF)<sup>2</sup>) zu etwa 57 % dem EFRE zugewiesen;

---

<sup>2</sup> Die Ex-Ante-Evaluierung des EFF ist nicht Leistungsgegenstand des Gutachtens.

19 % entfallen auf den ESF und auf den ELER etwas mehr als 24 %. In den folgenden Kapiteln wird dargelegt, inwieweit die Programme zu den drei EU-Fonds und ihre Schwerpunkte sowie die allgemeine Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt ex ante zu bewerten sind.

**Abbildung 1: Verteilung der Budgetmittel der EU auf den EFRE, den ESF und den ELER und deren Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkte**

Fonds/Prioritätsachse bzw. Schwerpunkt	Verteilung in % des Fonds	Mio. EUR in Preisen von 2007
<b>EFRE</b>		<b>1.825,2</b>
1. Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	25,4	463,4
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft	36,5	665,9
3. Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	31,3	570,5
4. Technische Hilfe	4,0	73,0
5. Nicht verteilte Reserve EFRE	2,9	52,4
<b>ESF</b>		<b>608,4</b>
1. Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten	32,0	194,7
2. Verbesserung des Humankapitals	40,9	248,7
3. Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen	18,2	110,9
4. Technische Hilfe	4,0	24,3
5. Nicht verteilte Reserve ESF	4,9	29,8
<b>ELER</b>		<b>770,5</b>
1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	29,2	224,6
2. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	28,3	218,0
3. Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	35,7	275,1
4. LEADER	0,9	7,0
5. Technische Hilfe	4,0	30,8
6. Nicht verteilte Reserve ELER	1,9	14,9
<b>Insgesamt (ohne EFF)</b>		<b>3.204,1</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006c) in Anlehnung an LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006).

### **3. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den ESF**

#### **3.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)**

Die sozio-ökonomische Analyse ist der Ausgangspunkt für die Entwicklung und Bewertung der strategischen Ausrichtung der EU-Fonds und des ESF. Dabei wird die Ausgangssituation untersucht (Ist) und vor dem Hintergrund strukturpolitischer Zielsetzungen (Soll) des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und der EU bewertet. Auf dieser Basis werden Strategien entwickelt, um die Soll-Ist-Lücken zu schließen.

Die folgende Bewertung der Dokumente zur sozio-ökonomischen Analyse setzt sich zum einen mit deren methodischem Vorgehen, zum anderen mit ihren zentralen inhaltlichen Botschaften auseinander.

Unter methodischen Gesichtspunkten ist zunächst zu fragen, ob (1) im Kontext der EU-Fonds tatsächlich die empirisch relevanten Zusammenhänge dargestellt und hinreichend detailliert sowie sektoral und regional differenziert aufbereitet werden. Zudem ist zu prüfen, ob (2) die Stärken und Schwächen des Landes Sachsen-Anhalt durch geeignete Vergleiche (Benchmarking) deutlich werden (GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2005).

Zu (1). Die Auswahl der empirisch relevanten Beobachtungsmerkmale und Indikatoren ergibt sich aus den Zielen der EU-Fonds. Der ESF ist ebenso wie der EFRE den prioritären Zielen „Konvergenz“ sowie „regionale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Beschäftigungssteigerung“ verpflichtet (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004a). Vor diesem Hintergrund soll der ESF den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken, indem er Maßnahmen zur

- Steigerung der Anpassungsflexibilität der Arbeitsmärkte,
- Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung,
- Vollbeschäftigung,
- Verbesserung der Arbeitsplatzqualität,
- Steigerung der Arbeitsproduktivität und
- sozialen Eingliederung

unterstützt (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004c). Außerdem sollen die berufliche Bildung das Humankapital qualifizieren und die Qualität der öffentlichen Verwaltungen sowie deren institutionelle Kapazitäten erweitert werden. Vor diesem Hintergrund ist die sozio-ökonomische Analyse das zentrale Instrument, um den vorrangigen Bedarf und die wichtigsten Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt abzuschätzen. Deshalb werden im Einzelnen

- Produktivität, Lohnstückkosten und Produktionsentwicklung (Produktionslücke) sowie deren sektorale und regionale Struktur,
- die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsmarkts und
- die Strukturen des Arbeitsmarkts (Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit, etc.)

analysiert. Diese Strukturanalyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt wird mit einer Einschätzung der Potenzialfaktoren für eine nachhaltige Entwicklung kombiniert. Auf Basis der Ziele des ESF stehen dabei vor allem das Humankapital und die Potenzialfaktoren, die dessen Qualität determinieren, im Vordergrund. Dazu werden die Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur der Beschäftigten sowie die Qualität des Bildungssystems näher untersucht. Somit erfasst die sozio-ökonomische Analyse die relevanten Kriterien. Die Ausgangsbedingungen für das Land werden gleichfalls hinreichend detailliert erfasst, und auf Basis der sozio-ökonomischen Analyse ist es möglich, die interne und externe Kohärenz sowie die grundlegenden Herausforderungen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt abzuschätzen.

Zu (2). Die Auswahl von geeigneten Vergleichen basiert zunächst darauf, dass die relative Position des Bundeslandes Sachsen-Anhalt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und der EU analysiert wird. Dies ist sinnvoll, um das Ausmaß der Konvergenzlücke zu quantifizieren. Das Benchmarking im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs wird jedoch nicht aus dem Vergleich des Landes mit anderen Regionen bzw. aus der Gegenüberstellung von EU-Durchschnitt (Soll) und Ausgangsbedingungen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt (Ist) abgeleitet. Vielmehr beruht das Benchmarking einerseits auf Soll-Prognosen, die aus einem makroökonomischen Modell abgeleitet werden; zum anderen werden auf der Basis eines Scoring-Verfahrens die politischen Maßnahmen mikroökonomisch bewertet (GEFRA und ESRI 2006). Dieses Vorgehen ist angemessen, weil

- die Pfadabhängigkeit von Ausgangsbedingungen berücksichtigt wird,
- die Wirkungen von Fondsinterventionen auf der Grundlage eines auf das Bundesland Sachsen-Anhalt zugeschnittenen Modells abgebildet werden und
- der Zielbeitrag einzelner Maßnahmen zumindest im Ansatz eingeschätzt wird.

Fasst man zusammen, erfüllt die sozio-ökonomische Analyse der Ausgangslage die methodisch relevanten Anforderungen, und auf ihrer Basis kann der Zusammenhang von Strategie und vorfindbarem Bedarf abgeschätzt werden.

Was die inhaltlichen Ergebnisse der sozio-ökonomischen Analyse betrifft, werden die Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen aus Sicht ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Ziele ausreichend klar und detailliert beschrieben. Die treibenden Kräfte für problematische Entwicklungsprozesse sowie Herausforderungen werden deutlich, wenn man sich die wesentlichen Aussagen der sozio-ökonomischen Analyse zum Entwicklungsstand der Humanressourcen und der sie bestimmenden Einflussfaktoren vor Augen führt:

- Im Vergleich zu den übrigen Bundesländern hat sich die Arbeitsmarktlage im Land in den letzten Jahren leicht verbessert; denn entgegen dem Bundestrend ist die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2000 und 2004 um 3,5 % gesunken. Trotzdem belief sich die Arbeitslosenquote im Bundesland Sachsen-Anhalt weiterhin auf rund 20 % und war damit etwa doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Mit diesem ausgeprägten Arbeitsmarktungleichgewicht unterscheidet sich das Land deutlich von Westdeutschland und der EU.
- Die Jugendarbeitslosenquote liegt bei rund 15 %. Damit liegt sie zwar unter der Quote in der EU (rund 18 %), aber sie markiert noch immer eine gravierende Störung des Arbeitsmarktes.
- Die Arbeitslosenquote bei älteren Erwerbspersonen sowie der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Bundesland Sachsen-Anhalt sind ebenfalls vergleichsweise hoch. Deutlich mehr als die Hälfte (rund 64 %) der Arbeitslosen sind seit mehr als einem Jahr nicht mehr beschäftigt. Das sind rund 19 %-Punkte mehr als in der EU.

Die Ursachen für die skizzierten Arbeitsmarktungleichgewichte sind auf Seiten der Arbeitsnachfrage die gesamtwirt- und regionalwirtschaftliche Kapital- und Unternehmenslücke, ein schrumpfender zweiter Arbeitsmarkt sowie sektorale Anpassungsprozesse, insbesondere im Baugewerbe und im öffentlichen Dienst. Auf Seiten des Arbeitsangebots sind es vor allem Qualifikationsdefizite, Flexibilitätshemmnisse und eine im Vergleich zu Westdeutschland in Ostdeutschland rund 10 %-Punkte höhere Frauenerwerbsquote, die das Arbeitsmarktungleichgewicht maßgeblich prägt.

Im Hinblick auf den Ausbildungsmarkt und die Qualität des Humankapitals zeichnen sich für das Bundesland Sachsen-Anhalt weiterhin eine Reihe von Besonderheiten ab:

- Im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Flächenländern konnten im Land bereits seit mehreren Jahren die höchsten Werte bei der Ausbildungsbeteiligung von Unternehmen erreicht werden. Im Durchschnitt stellt über die Hälfte der ausbildungsberechtigten Betriebe Ausbildungsplätze zur Verfügung. Insgesamt gab es Mitte 2004 im Bundesland Sachsen-Anhalt rund 53.000 Auszubildende. Dies entspricht einer Auszubildendenquote von rund 6 %. Die Mehrzahl der Auszubildenden lernt in Betrieben und Einrichtungen des Dienstleistungssektors, während auf das verarbeitende Gewerbe 15 % und auf das Baugewerbe nur noch 9 % aller Auszubildenden entfallen. Während zwischen 1996 und 2003 noch ein deutlicher Abwärtstrend bei der Übernahme von Auszubildenden nach abgeschlossener Ausbildung in ein Arbeitsverhältnis desselben Betriebes zu beobachten war, hat sich die Situation mit einer aktuellen Übernahmequote von rund 44 % verbessert. Das Land zählt damit zu den ostdeutschen Ländern mit den höchsten Übernahmequoten.
- Für die Entwicklung der zukünftigen Beschäftigungssituation ist neben der Arbeitsnachfrage die Qualität des Humankapitals gerade vor dem Hintergrund eines forcierten globalen und regionalen Wettbewerbs von besonderer Bedeutung und damit zentraler Standortfaktor. Hier zeigt sich, dass das Land eine Stärke in einer vergleichsweise günstigen Humankapitalausstattung besitzt. Der Anteil von Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist geringer als im Bundesdurchschnitt, und der Anteil der sozialversi-

derungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsort) mit Hoch- und Fachhochschulabschluss entspricht noch in etwa dem Bundesdurchschnitt. Allerdings ist diese Quote entgegen dem bundesdeutschen Trend in den letzten Jahren gesunken. Problematisch für die Qualität des Humankapitals ist auch der hohe Anteil von Schulentlassenen ohne Hauptschulabschluss. Dieser Anteil ist zwar in jüngster Zeit rückläufig, liegt aber mit knapp 12 % immer noch über dem Bundesdurchschnitt von rund 9 %. Aufholbedarf besteht auch hinsichtlich des altersspezifischen Anteils studienberechtigter Bürger. Er liegt im Bundesland Sachsen-Anhalt mit 33 % um rund 7 %-Punkte unter dem Bundesdurchschnitt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen in der sozio-ökonomischen Analyse klar beschrieben werden. Es ist nachvollziehbar und aus Sicht der Ex-Ante-Evaluierung richtig, wenn die Landesregierung bei der Bewertung der momentanen Situation zu dem Ergebnis kommt, dass vor allem ökonomische Entwicklungsrückstände relevant sind. Die materielle Analyse der sozio-ökonomischen Bedingungen macht zudem deutlich, dass vor allem die wirtschaftliche Entwicklung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Dies führt dazu, dass der Konvergenzprozess erlahmt und der sozialpolitische Verteilungsspielraum des Landes zunehmend eingeengt wird. Mangelndes Wachstum und stagnierende Konvergenz sind dabei insbesondere auch auf Defizite bei der Humankapitalqualität zurückzuführen. Zudem werden die Ursachen für problematische Entwicklungsprozesse sowie die Herausforderungen für die Strukturpolitik deutlich: In der kurzen Frist sind es Defizite bei der Arbeitsnachfrage, und sowohl in der kurzen als auch langen Sicht sind es Humankapitaldefizite und demographischer Wandel, die für Wachstumsschwächen und Beschäftigungslücken verantwortlich sind. Insofern ist die strategische Ausrichtung des OP für den ESF richtig, wenn mit den Strategieschwerpunkten neben Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen Schwerpunkte auf Bildung sowie auf Forschung, Entwicklung und Innovation gelegt werden. Dies ist eine adäquate Reaktion auf die zentralen sozio-ökonomischen Probleme des Landes.

Vor dem skizzierten sozio-ökonomischen Hintergrund lassen sich schließlich die Zielgruppen des ESF und deren Bedarf identifizieren. Hinsichtlich des Humankapitals sind Anstrengungen notwendig, um Schüler, Studenten, Beschäftigte und Arbeitslose zu qualifizieren, um damit die Voraussetzungen für wachsende Innovationsfähigkeit und produktivere Beschäftigung zu legen. Zudem sind für alle Schwerpunkte des OP für den ESF Frauen eine besondere Zielgruppe. Innerhalb eines speziellen Schwerpunkts gehören besonders Benachteiligte zur Zielgruppe des ESF. Das Spektrum der Zielgruppen des ESF wird in der kommenden Förderperiode erweitert, weil etwa Wissenschaftler an Hoch- und Fachhochschulen stärker als in der Vergangenheit unterstützt werden können. Betrachtet man jedoch das Spektrum der insgesamt geplanten Maßnahmen, bedeutet dies nicht, dass spezifische Zielgruppen wie Jugendliche, besonders Benachteiligte oder ältere Erwerbstätige in Zukunft nennenswert negativ tangiert sein werden.

Fasst man die Evaluierungsergebnisse hinsichtlich des ersten Moduls zusammen, erfüllt die sozio-ökonomische Analyse der Ausgangslage die methodisch relevanten Anforderungen. Auf ihrer Basis kann der Zusammenhang von Strategie und ermitteltem Bedarf abgeschätzt

werden. Das Ergebnis der sozio-ökonomischen Analyse bringt zum einen die weiterhin bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich zum Ausdruck; zum anderen werden Stärken deutlich, an denen eine Entwicklungs- und Aufholstrategie anknüpfen sollte. Das Zusammenspiel von makro- und mikroökonomischer Analyse von Politikintervention ist vor allem deshalb gut für ein Benchmarking geeignet, weil es, ausgehend von den in Sachsen-Anhalt ökonomisch relevanten Bedingungen, realistische Ziele für den ESF formuliert.

### **3.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)**

Um bestimmte Ziele zu erreichen, werden vor dem Hintergrund erwarteter sozio-ökonomischer Trends Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Zielbeiträge bewertet und eingesetzt. Wenn folglich die Konsistenz und interne Kohärenz der Strategie des ESF zu bewerten ist, sind die Wirkungen der Intervention auf der Basis von Ziel-Mittel-Beziehungen zunächst qualitativ zu beurteilen.

Ausgangspunkt ist das übergeordnete Anliegen für die Politik der EU-Fonds, die Wohlfahrt der Bürger zu erhöhen. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Als übergeordnetes Ziel fungiert das Interesse „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, das in der EU als Konvergenzziel definiert ist und auch das übergeordnete Ziel auf nationaler Ebene darstellt.
- In der Regel wird die Gleichwertigkeit auf die quantitative (Arbeitslosigkeit) und qualitative (Einkommenshöhe) Beschäftigungssituation, die (regionale) Einkommensverteilung und Versorgung (soziale Dimension, Infrastruktur) und die Umweltqualität bezogen.
- Einkommens- und Beschäftigungshöhe können durch konkrete Maßnahmen beeinflusst werden. So sind etwa Einkommen und Beschäftigung abhängig von der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Unternehmen und Beschäftigten, die wiederum etwa durch Forschungsbeihilfen oder Humankapitalqualifikation vom ESF unterstützt werden können.
- Zwischen den Zielen „Wirtschaftliche Entwicklung“, „Soziale Belange“ und „Umweltschutz“ können Konflikte auftreten. In diesem Fall sind entsprechende Entscheidungen über Prioritäten zu treffen.

Die Landesregierung hat sich dafür entschieden, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang einzuräumen. Dies stimmt mit dem ermittelten Bedarf (siehe Modul 1) überein, da für Wohlfahrts- und Konvergenzdefizite vor allem wirtschaftliche Faktoren verantwortlich sind. Außerdem korrespondiert diese Ausrichtung eng mit den Prioritäten für den ESF, weil auch er sich an den übergeordneten Zielen Konvergenz (hinsichtlich Einkommen, Beschäftigung) sowie regionale Wettbewerbsfähigkeit ausrichtet (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004a). Im Rahmen der Prioritätsachsen „Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen“, „Verbesserung des Humankapitals“ und „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ setzt der ESF erkennbare Impulse für die übergeordneten Ziele (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004c).

Die Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt zielt darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation dadurch zu verbessern, dass die Wettbewerbs- und die Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen in den Strategieschwerpunkten „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gestärkt werden sollen. Diesen drei Strategieschwerpunkten der Landesregierung sind eine Reihe von Maßnahmen zuzuordnen, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren sollen. Diese Ausrichtung geht mit den strategischen Zielen des Landes konform und reflektiert zutreffend die sozio-ökonomischen Konvergenzlücken. Deshalb ist es richtig, wenn der ESF vor allem zu den beiden ersten Strategieschwerpunkten beiträgt. Dieser Ansatz stärkt die interne Kohärenz, weil die Fördermöglichkeiten des ESF zwar nicht ausschließlich, aber primär auf das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen ausgerichtet werden.

Die Ziel-Mittel-Beziehungen und damit die Wirksamkeit der Maßnahmen werden einerseits im Rahmen eines empirisch ausgerichteten makroökonomischen Modells, andererseits im Rahmen eines Scoring-Verfahrens untersucht (GEFRA und ESRI 2006). An dieser Stelle soll im Sinne einer Heuristik die Wirkung der Maßnahmen auf der Basis wachstums- und arbeitsmarktökonomischer Ansätze interpretiert werden:

- Mit Hilfe wachstumsorientierter Qualifizierung und mit der Integration von Jugendlichen in den ersten Arbeitsmarkt sollen die Standortbedingungen, die Beschäftigungs- und Ausbildungschancen verbessert und somit die langfristigen Einkommens- und Wachstumsspielräume des Bundeslandes Sachsen-Anhalt erweitert werden. Darüber hinaus wirken die Maßnahmen zur Existenzgründung an den Hochschulen sowie die Förderung von Wissenschaftlern stimulierend auf das Innovations- und Gründungsgeschehen.
- Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sowie der Defizite des beschäftigten Humankapitals ist die berufsbegleitende Qualifizierung von Beschäftigten eine „pro-aktive“ Maßnahme. Sie zielt darauf ab, präventiv Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Sie reduziert Beschäftigungsrisiken und eröffnet im Zuge steigender Arbeitsproduktivität Wachstumsspielräume. Außerdem werden durch die Förderung von Geringqualifizierten und von älteren Arbeitnehmern im Beruf zukünftige Beschäftigungsrisiken reduziert. Ebenfalls wirkt eine berufliche Weiterbildung Erwerbstätiger beschäftigungs- und wachstumsfördernd, wenn durch eine nachfrageorientierte Qualifikation dem mit wachsender Arbeitslosigkeit zunehmenden Verlust an Humankapitalqualifikation entgegengewirkt wird.
- Schüler und Jugendliche sollen durch Bildungsmaßnahmen qualifiziert und dadurch besser in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dies ist ebenfalls eine „pro-aktive“ Maßnahme, die vor allem langfristig auftretende Probleme begrenzt und die zukünftige Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen sichert.
- In einem speziellen Schwerpunkt werden zudem Maßnahmen gegen die Ausgrenzung besonders Benachteiligter fortgeführt. Es geht zum einen um einen verbesserten Zugang zu Beschäftigung durch berufliche Weiterbildung, Beschäftigungsmaßnahmen und Einstellungszuschüsse sowie um die Förderung von Existenzgründungen. Darüber hinaus sollen Benachteiligte (Personen mit Migrationshintergrund, Behinderte, SGBII- und SGBIII-

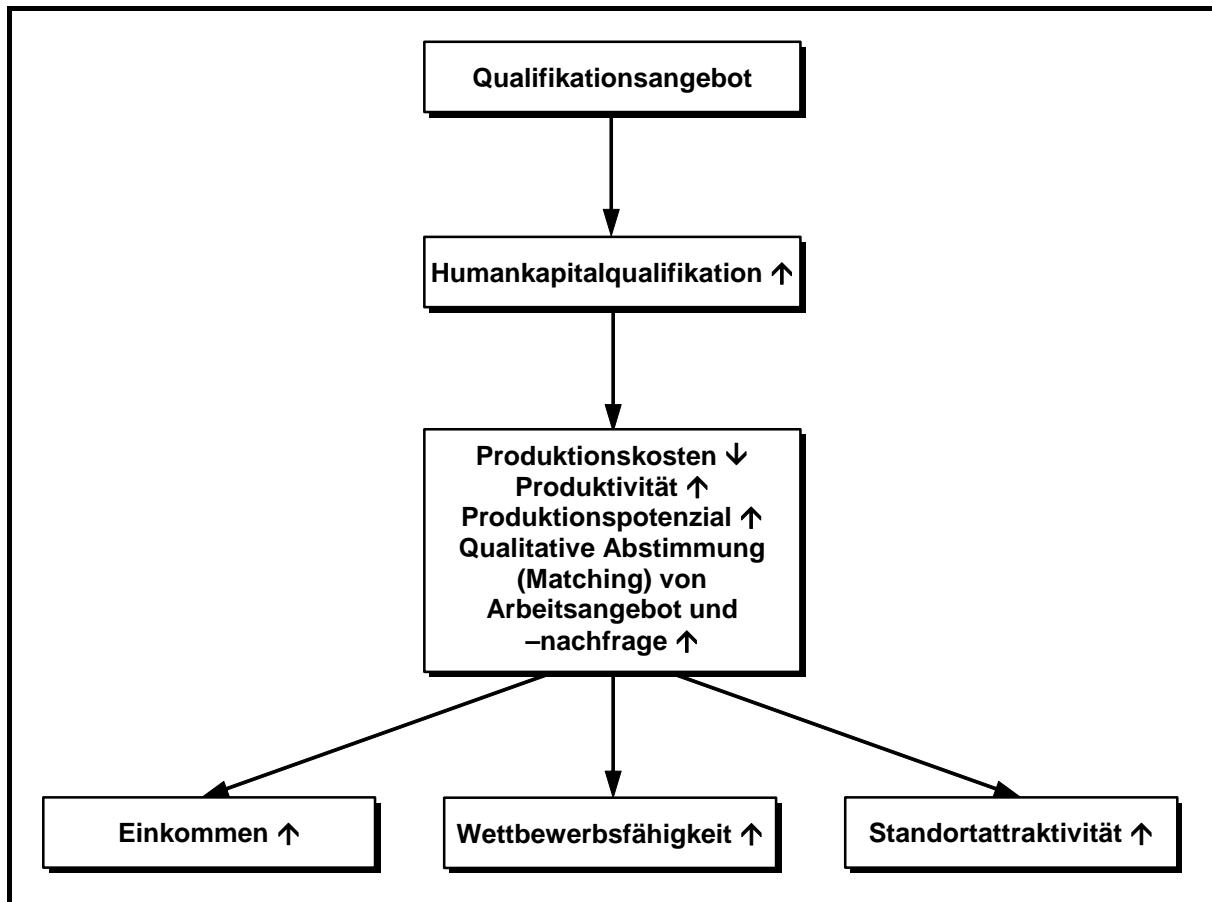


Leistungsbezieher, etc.) integriert werden. Hier kommen vorzugsweise sozialpolitisch motivierte Maßnahmen zum Zuge.

Die Wirkungskette, die durch die Instrumente des ESF in Gang gesetzt und in Abbildung 8 dargestellt wird, startet mit der Qualifizierung des Humankapitals, die die Eintrittswahrscheinlichkeit in oder die Wahrscheinlichkeit eines Verbleibs im ersten Arbeitsmarkt erhöht. Soweit die Arbeitsmarktprobleme im Bundesland Sachsen-Anhalt primär auf mangelndes wirtschaftliches Wachstum zurückzuführen sind, zielt Humankapitalqualifikation auf die Stärkung eines neben Realkapital und Innovationen wesentlichen Wachstumsfaktors. Zudem verbessert erfolgreiche Humankapitalqualifikation das Matching zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage, da das qualitative Profil zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot besser aufeinander abgestimmt wird. Beide Prozesse forcieren die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Bundesland Sachsen-Anhalt und führen zu mehr und besserer Beschäftigung sowie zu steigenden Einkommen im Land. Deshalb ist es vor dem Hintergrund der Ziele und Prioritäten des Landes nachvollziehbar, wenn die wachstumsorientierte Qualifikation gegenüber der laufenden Förderperiode aufgestockt wird. Dies stellt vor dem Hintergrund der generellen Ausrichtung der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt eine begründete Orientierung dar, weil Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen, die Aus- und Weiterbildung von Jugendlichen sowie die Innovationsförderung und Existenzgründung an den Hochschulen in den Vordergrund rücken.

Die skizzierte Schwerpunktsetzung ist eine Entscheidung zu einem für den ESF-typischen Zielkonflikt zwischen mehr wachstums- und auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigungsfördernden Maßnahmen einerseits und umverteilenden, primär sozialpolitisch motivierten Interventionen andererseits. Da allerdings auch in der kommenden Förderperiode die Prioritätsachse „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ vor allem sozialpolitische Ziele verfolgt und diese noch immer knapp 20 % des ESF-Budgets beansprucht, ist die Wachstums- und Beschäftigungsorientierung nicht unangemessen einseitig dominant. Die strategische Neuausrichtung trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass insbesondere Instrumente für den zweiten Arbeitsmarkt (z.B. begleitende Qualifizierung für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) weitgehend nur sozialpolitisch wirken, weil sie die Teilnehmer persönlich stabilisieren. Da durch diese Maßnahmen aber nur wenige Menschen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden, tragen die Maßnahmen auch kaum zum wirtschaftlichen Wachstum und zu nachhaltiger Beschäftigung bei (GEFRA 2005). Insofern ist die Schwerpunktsetzung auf wachstumsfördernde und nachhaltige Maßnahmen eine richtige Schlussfolgerung aus Erkenntnissen der abgelaufenen Förderperiode.

**Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge im Bereich der Humankapitalqualifikation im Rahmen des ESF**



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vergleich zum EFRE wird im Sinne eines Policy Mix in der Programmplanung zum ESF ein stärkeres Gewicht auf die Förderung der wachstums- und beschäftigungsrelevanten Humanressourcen gelegt. Dies bedeutet, den Mittelanteil für Einsatzfelder wie Schule und Berufsausbildung, lebenslanges Lernen, Anpassungsfähigkeit, Forschung und Innovation sowie Teilbereiche der Förderung von Unternehmergeist und Chancengleichheit weiter zu verstärken. Eine solche strategische Orientierung für den ESF lässt über die Förderung des Potenzialfaktors Humanressourcen erwarten, dass der Fonds zum wirtschaftlichen Aufholprozess und zu einer positiven Beschäftigungsentwicklung beiträgt. Die Strategie trägt zudem dem demographischen Wandel Rechnung. Außerdem werden Maßnahmen zur Weiter- und Fortbildung von Beschäftigten und arbeitslosen Erwerbspersonen durchgeführt, die in der Vergangenheit als signifikant positiv auf die Arbeitsplatzsicherung und die Beschäftigungschancen eingeschätzt wurden (ROTHGANG et al. 2004; IZA 2006). Offen bleibt lediglich, ob hinsichtlich der institutionellen Kapazität der Arbeitsverwaltung die Erfahrungen aus der vergangenen Förderperiode hinreichend aufgearbeitet wurden (GEFRA 2005). In den Dokumenten finden sich keine Aussagen, wie die Schnittstellen zwischen Landes- und ESF-Förderung sowie lokaler Arbeitsmarktpolitik optimiert werden können. Darauf weist

bereits die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hin. Zudem zeigen die Erfahrungen mit der Umsetzung der so genannten Hartz-Gesetzgebung in den übrigen Bundesländern, dass die institutionellen Strukturen noch nicht ausreichend koordiniert sind, um Reibungsverluste zwischen den verschiedenen Akteuren und Förderstrukturen zu vermeiden. Dies ist allerdings nur bedingt möglich, da in allen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes auch für die kommenden Jahre immer wieder – beispielsweise im Zuge der anstehenden Evaluierung der so genannten Hartz-IV-Reform – mit gravierenden Änderungen zu rechnen ist. Darüber hinaus sind die Fördermaßnahmen des ESF, die sich vor allem im Bereich der „Betreuungskunden“ mit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes überschneiden, sowohl komplementär als auch institutionell-organisatorisch aufeinander abgestimmt.

Will man die Risiken der Förderpolitik abschätzen, sind die verschiedenen Maßnahmen innerhalb der gesetzten Prioritäten differenziert zu betrachten:

- Im Zuge der Humankapitalqualifikation kann es zu Abwanderungen aus den Fördergebieten kommen, wenn höher qualifizierte Personen auch räumlich mobiler sind und außerhalb des Landes nachgefragt werden. Diese Gefahr dürfte beispielsweise relevant sein, wenn im Bereich moderner IuK-Techniken Humankapital qualifiziert wird, das auch in den Zentren außerhalb des Bundeslandes Sachsen-Anhalt einen Arbeitsplatz findet. Dieses Risiko wird allerdings entschärft, wenn mit wachsender Konvergenz die Anreize abzuwandern rückläufig sind. Soweit Berufstätige qualifiziert werden, ist zudem das Abwanderungsrisiko gering.
- Sowohl berufliche Weiterbildung als auch die Qualifikation arbeitsloser Erwerbspersonen können möglicherweise am tatsächlichen Bedarf vorbeigehen oder qualitativ nicht hinreichend sein. Um diese Risiken zu begrenzen, sollten Bildungsgutscheine eingesetzt und, wie im Land sinnvollerweise vorgesehen, mit Kombilöhnen verbunden werden. Aus- und Weiterbildung findet dann in den Unternehmen statt. Eine damit eher betriebsnahe Qualifikation sorgt dafür, dass sich die Ausbildung stärker an den Bedürfnissen des ersten Arbeitsmarkts orientiert. Dies ist auch eine Schlussfolgerung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Diese hebt hervor, dass die Qualität der Ausbildung im Rahmen von betrieblichen oder betriebsnahen Ausbildungsplatzprogrammen deutlich höher einzuschätzen ist als Programme der außerbetrieblichen Ausbildung. Insofern sollte erstere deutlich im Vordergrund stehen. Allerdings könnte diese Integration der Weiterbildung in den ersten Arbeitsmarkt zu wenig diversifizierten und stärker einseitig ausgerichteten Ausbildungsmaßnahmen führen, da vor allem die spezifischen Bedarfe der einzelnen Unternehmen im Vordergrund stehen. Deshalb sollten die geförderten Bildungsinhalte nicht ausschließlich unternehmensspezifisch sein. Außerdem sollte sich die Berufsstruktur der Qualifizierungsprogramme nicht auf einige wenige Standardberufe mit geringen Ausbildungskosten und zum Teil kürzerer Ausbildungsdauer konzentrieren, sondern hinreichend diversifiziert sein. Vor diesem Hintergrund ist die ausgewogene Mischung zwischen betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen und überbetrieblichen Qualifikationsbemühungen im Bundesland Sachsen-Anhalt gut gelungen. Beispielhaft sind hier geplante Maßnahmen wie „Berufsorientierung in zukunftssträchtigen Berufen“ und „Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung“ zu nennen.

- Weiterbildungsmaßnahmen sollten nicht allein auf gering qualifizierte Erwerbspersonen sowie besonders Benachteiligte beschränkt werden. Damit würden die potenziellen Produktivitäts- und Einkommenseffekte sowie die Beiträge zum Wachstum begrenzt werden. Dies ist im Bundesland Sachsen-Anhalt nicht der Fall; denn Maßnahmen wie „Produktives Lernen an Schulen in Sachsen-Anhalt“ oder „Unterstützung wissenschaftlicher Karrieren von Frauen“ unterstützen ebenso wie zahlreiche Maßnahmen der beruflichen Ausbildungsförderung von Seiten des ESF sehr gut die wachstumsorientierte Ausrichtung der Strategie des Landes.
- Freiwillige berufliche Weiterbildung ist häufig nicht nachhaltig, weil oft nur wenige Erwerbspersonen langfristig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden (IZA 2006). Um dieses Risiko zu begrenzen, sollte die Humankapitalförderung nicht mit dem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis enden, und ein beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum wirkt gleichfalls positiv auf die Beschäftigungsdauer. Auch ist festzustellen, dass das Land dieses Risiko durch eine gute Maßnahmenkonzeption (hier „Qualifizierung von Beschäftigten“) reduziert.
- Die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführten Vergleichsgruppenanalysen und die empirisch orientierte Evaluierung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit zeigen, dass die mit den Maßnahmen des ESF erreichten Effekte im Wesentlichen arbeitsmarktpolitischer Art sind. Der Erwerbsstatus der geförderten Gründer entwickelt sich signifikant besser als der von vergleichbaren Arbeitslosen. Hingegen konnten in den vorliegenden Studien keine positiven Effekte auf die Beschäftigtenentwicklung der Unternehmen nachgewiesen werden; vielmehr gibt es Hinweise auf eine unterdurchschnittliche Entwicklung der Beschäftigtenzahl. Die finanziellen Hilfen des ESF für Existenzgründungen haben somit unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten eine relativ geringe Bedeutung. Hier können eher die oben angesprochenen ESF-Instrumente wie die Förderung von „Entrepreneurship“ an Hochschulen und Fachhochschulen greifen. Vor diesem Hintergrund ist etwa die Maßnahme „Zuschüsse für Gründer/-innen aus Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen“ im Bundesland Sachsen-Anhalt als sehr gut zu bewerten.

Zusammenfassend können erkennbare Risiken zum einen über den Policy Mix im ESF sowie über eine entsprechende Antizipation bei den Maßnahmen begrenzt werden. Zum anderen sind positive Synergieeffekte von Seiten des EFRE risikobegrenzend.

Die strategische Ausrichtung des ESF beruht insgesamt auf eindeutig definierten Zielen, die für das Bundesland Sachsen-Anhalt sowie für die Schwerpunkte und Maßnahmen quantifiziert sind. Die spezifischen Ziele des ESF sind

- die wachstumsorientierte Qualifizierung,
- die Stärkung des Innovationspotenzials,
- die Integration und Förderung von Jugendlichen,
- die Beschäftigungsförderung und
- die Integration besonders Benachteiligter.

Die Ziele der Landesregierung können allerdings nur erreicht werden, wenn die EU-Fonds und – hier der ESF – angemessen finanziell ausgestattet sind. Für den ESF ist Folgendes anzumerken:

- Die finanzielle Gewichtung der Prioritätsachsen „Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten“, „Verbesserung des Humankapitals“ und „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ spiegelt die strategischen Zielsetzungen des Landes wider. Gemessen am Anteil der Prioritätsachsen am ESF-Budget entfallen rund 32 % auf die erste Prioritätsachse, ca. 41 % auf die zweite und etwa 18 % auf die dritte. Innerhalb der ersten und dritten Prioritätsachse besitzen richtigerweise insbesondere Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ein hohes finanzielles Gewicht.
- Vor allem in der dritten Prioritätsachse finden sich sozialpolitisch motivierte Maßnahmen, die ebenfalls zum ESF-Förderspektrum zählen. Die einzelnen Kürzungen in diesem Bereich deuten auf die Opportunitätskosten der Wachstumsorientierung hin, wobei diese jedoch nicht unangemessen hoch ausfallen.

Somit werden die finanziellen Mittel einerseits entsprechend den Zielsetzungen des OP verteilt; andererseits ist die finanzielle Ausrichtung in den drei Prioritätsachsen ausreichend hoch.

Fasst man die Ergebnisse der Ex-Ante-Evaluierung des ESF für das zweite Modul zusammen, zielt die Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation zu verbessern, indem die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen in den Strategieschwerpunkten „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gefördert werden. Diese drei fondsübergreifenden Schwerpunkte sehen eine Reihe von Maßnahmen vor, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren. Der spezifische Beitrag des ESF konzentriert sich dabei sinnvollerweise auf die ersten beiden Prioritäten. Mit seinen Prioritätsachsen „Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten“ sowie „Verbesserung des Humankapitals“ trägt er vor allem über Humankapitalqualifizierung zu Beschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum bei. Die sozialpolitische Dimension des Konvergenzanliegens wird vor dem Hintergrund der Strategie der wachstumspolitischen Dimension nachgeordnet, aber insbesondere in der dritten Prioritätsachse konzentriert verfolgt. Diese strategische Ausrichtung spiegelt sich auch in der Mittelallokation im ESF wider. Seine Maßnahmen knüpfen am ermittelten Bedarf für das Bundesland Sachsen-Anhalt an. Darüber hinaus trägt er insbesondere auch Gender-Aspekten Rechnung. Dies ist etwa bei der Förderung von Nachwuchswissenschaftlerinnen an den Hochschulen der Fall. In eine ähnliche Richtung zielen Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen in Beruf und Bildung.

### **3.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)**

Der Einsatz der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt vollzieht sich im Rahmen der Strukturpolitik der EU sowie innerhalb nationaler Bemühungen zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums und regionaler Konvergenz. Vor diesem Hintergrund einer Mehr-Ebenen-Politik können Effizienz- und Reibungsverluste nur vermieden werden, wenn die Referenzsysteme auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene miteinander kompatibel sind und somit eine externe Politikkohärenz gegeben ist.

Das politische Referenzsystem der EU schlägt sich zum einen in den zentralen strategischen Vorgaben für die EU-Fonds EFRE und ESF nieder; zum anderen sollen die finanziellen Ressourcen im Rahmen der Kohäsionspolitik entsprechend den strategischen Leitlinien der Europäischen Kommission dazu verwendet werden,

- die Attraktivität der Regionen und Städte zu fördern,
- eine wissens- und innovationsbasierte wettbewerbsfähige Wirtschaft zu entwickeln und
- mehr und qualitativ hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Die Hauptziele der Strukturpolitik nach 2007 sind dabei

- Konvergenz durch Förderung von Wachstum und Innovation,
- regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie
- europäische territoriale Zusammenarbeit.

Darüber hinaus haben insbesondere die EU-Gipfeltreffen in Lissabon (2000) und Göteborg (2001) das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie nachhaltigen Umweltschutz als zentrale europäische Anliegen hervorgehoben. Die strategische Orientierung im Hinblick auf

- Wachstum und Beschäftigung,
- Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit und
- Nachhaltigkeit

ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rats 2005 und mit dem „Dreijahresplan für Wachstum und Beschäftigung“ bekräftigt worden. An den beiden zuerst genannten Zielen knüpft auch die „Integrierte Leitlinie für Wachstum und Beschäftigung“ an, und diese konkretisiert zudem das hier relevante europäische Zielsystem (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005). Die makroökonomischen Leitlinien stellen insbesondere Stabilität und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund. Die mikroökonomischen Orientierungen stellen offene Märkte, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie nachhaltige Ressourcen- und Umweltnutzung in den Vordergrund. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien fordern die Ausrichtung auf Vollbeschäftigung, Produktivitätssteigerung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und forcierte Investitionen in Humankapital und Bildungssysteme.

Führt diese Ausrichtung zu Zielkonflikten mit dem ESF, und zwar hinsichtlich seiner sozialpolitischen Dimension? Dies ist langfristig nicht der Fall, weil wirtschaftliches Wachstum auch Verteilungsspielräume erweitert. Wichtiger ist allerdings, dass Sozialpolitik instrumentell nicht allein auf Transferzahlungen an Einkommensschwache basiert. Vielmehr soll durch wachstumsfördernde Maßnahmen soziale Ungleichheit abgebaut werden. Dazu zählt beispielsweise die Qualifikation Erwerbstätiger, etc. Da im Unterschied etwa zur Sozialhilfe der ESF gerade nicht Einkommenstransfers, sondern entwicklungsfördernde Instrumente in den Mittelpunkt rückt, ist eine prioritäre Ausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung aus dieser Perspektive begründet.

Der ESF konzentriert sich in der kommenden Förderperiode darauf, die Anpassungsfähigkeit von Erwerbstätigen und Unternehmen sowie die Humankapitalinvestitionen zu stimulieren. Außerdem wird dem sozialpolitischen Anliegen des ESF, allerdings in begrenztem Umfang, weiterhin Rechnung getragen. Dies korrespondiert mit den Zielen der Lissabon-Agenda und der Europäischen Beschäftigungsstrategie, weil durch wachstumsorientierte Qualifikation des Humankapitals die Voraussetzungen für Produktivitäts- und Einkommenswachstum sowie für die Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Volkswirtschaft geschaffen werden. Die spezifische Ausrichtung des ESF im Bundesland Sachsen-Anhalt auf

- Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten,
- Verbesserung des Humankapitals und
- Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen

korrespondiert vor allem in den ersten beiden Prioritätsachsen positiv mit den EU-Vorgaben für die Strukturfonds im Allgemeinen und für den ESF im Besonderen. Somit ist, wie Abbildung 9 zusammenfassend darstellt, die externe Kohärenz zum europäischen Referenzsystem gegeben.

Der NSR ist ein wesentliches Instrument, das die Kohärenz zwischen der Politik der EU-Fonds und der nationalen Politik sicherstellen soll. Gleichzeitig dient er als Referenzsystem, um die Kohärenz zwischen nationaler und regionaler Strategie herzustellen.

**Abbildung 3: Zielstrukturen zum ESF in der EU und Sachsen-Anhalt**

	<b>Europäische Union</b>	<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>Kommentar</b>
Übergeordnete Ziele	<u>Übergeordnete Prioritäten:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Konvergenz und Kohäsion</li> <li>▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit</li> <li>▪ Beschäftigung (quantitativ und qualitativ)</li> </ul>	<u>Landespolitische Oberziele:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum</li> <li>▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</li> <li>▪ Stärkung des Humankapitals</li> </ul>	Die landespolitischen Oberziele stimmen de facto mit den übergeordneten Zielen überein.
Strategische Ziele	<u>Strategische Leitlinien:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schaffung einer wissens- und innovationsbasierten Wirtschaft</li> <li>▪ Wettbewerbsfähige, attraktive Regionen durch private und öffentliche Investitionen</li> <li>▪ Investitionen in Humankapital und Stärkung der Anpassungsfähigkeit der Erwerbstätigen</li> </ul>	<u>Strategieschwerpunkte:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forschung, Entwicklung und Innovation</li> <li>▪ Bildung</li> <li>▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen</li> </ul>	Die landespolitisch definierten Strategieschwerpunkte tragen zur Umsetzung der strategischen Leitlinien der EU bei.
ESF-spezifische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Konvergenz</li> <li>▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</li> <li>▪ Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen</li> <li>▪ Verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt</li> <li>▪ Investition in Humankapital</li> <li>▪ Stärkung der institutionellen Kapazität</li> </ul>	<u>OP-Prioritätsachsen:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten</li> <li>▪ Verbesserung des Humankapitals</li> <li>▪ Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen</li> </ul>	Die ESF-Ausrichtung in Sachsen-Anhalt zielt insbesondere auf die Steigerung der Anpassungsfähigkeit durch Bildung und Investition in Humankapital sowie Integration und Förderung von benachteiligten Personen und auf einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt ab.

Quelle: Eigene Darstellung nach EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a, c; 2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006b).

Der NSR und das NR formulieren die mit der europäischen Strukturpolitik abgestimmten Ziele und Strategien der Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE 2006; BUNDESREGIERUNG 2005). Unter Einbeziehung der integrierten Leitlinien der EU werden auf nationaler Ebene sechs Prioritäten für das NR formuliert:



- Ausbau der Wissensgesellschaft durch Stärkung von FuE, Innovationen in Spitzentechnologien, verbesserte Bildungssysteme und lebenslanges Lernen,
- offene Wettbewerbsmärkte im Zuge von Deregulierung, Eröffnung von Wachstumschancen für zukünftig expandierende Märkte und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit „traditioneller“ Industrien,
- Stärkung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit durch Deregulierung, Stärkung der Kapitalmärkte, Förderung von KMU, wachstumsorientierte Besteuerung, leistungsfähige Corporate-Governance-Strukturen und effizienter Infrastrukturausbau,
- nachhaltige Gestaltung der öffentlichen Finanzen, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Sicherungssysteme,
- Nutzung ökologischer Innovationen als Wettbewerbsvorteil insbesondere im Bereich der allgemeinen Energieeffizienz sowie der Energieeffizienz des Verkehrs sowie
- strukturelle Reform des Arbeitsmarkts, um dem demographischen Wandel sowie gestiegenen Anforderungen an die Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit sowie Familienfreundlichkeit gerecht zu werden.

Auf dieser Basis entwickelt der NSR seine Strategie für den Einsatz der EU-Fonds und die regionale Wirtschaftspolitik in Deutschland. Für die hier relevanten Gebiete werden die inhaltlichen Schwerpunkte in

- der Förderung von Bildung, FuE sowie Innovation,
- der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und
- der Entwicklung und dem Ausbau der Infrastruktur

gesehen. Insbesondere die Bildungsförderung und der Ausbau der dazu notwendigen Infrastruktur sind zusammen mit der Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte Bereiche, in denen auf der im NSR angesprochenen Zielebene Übereinstimmung herrscht. Darüber hinaus können die vom ESF geförderten Maßnahmen als konform im Sinne der Entwicklung einer Wissensgesellschaft durch Stärkung von FuE, Innovationen in Spitzentechnologien und lebenslanges Lernen eingestuft werden.

Aus der Abbildung 10 geht hervor, dass das OP für den ESF des Bundeslandes Sachsen-Anhalt mit den Zielen der nationalen Strategie nicht in Konflikt steht. Es werden allerdings aufgrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die mit Bildung, FuE sowie Innovations- und Infrastrukturförderung positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit ist Kohärenz zum nationalen Rahmenplan gegeben.

**Abbildung 4: Zielstrukturen zum ESF in Deutschland und Sachsen-Anhalt**

	Deutschland	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wohlfahrt, soziale Gerechtigkeit</li> <li>▪ Gleichwertige Lebensverhältnisse</li> </ul>	<u>Landespolitische Oberziele:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum</li> <li>▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung</li> <li>▪ Stärkung des Humankapitals</li> </ul>	Der Abbau von Entwicklungsrückständen erhöht die Wohlfahrt, schafft Spielräume für soziale Gerechtigkeit und Umverteilung und stärkt damit gleichwertige Lebensverhältnisse.
Strategische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausbau der Wissensgesellschaft</li> <li>▪ Offene Wettbewerbsmärkte</li> <li>▪ Stärkung unternehmerischer Tätigkeit</li> <li>▪ Tragfähige öffentliche Finanzen und soziale Sicherungssysteme</li> <li>▪ Ökologische Innovationen als Wettbewerbsvorteil</li> <li>▪ Anpassungsfähige, demographiefeste, flexible und familienfreundliche Arbeitsmärkte</li> </ul>	<u>Strategieschwerpunkte:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forschung, Entwicklung und Innovation</li> <li>▪ Bildung</li> <li>▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen</li> </ul> <u>OP-Prioritätsachsen:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten</li> <li>▪ Verbesserung des Humankapitals</li> <li>▪ Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen</li> </ul>	Der ESF zielt sowohl auf die Stärkung unternehmerischer Tätigkeit, aber vor allem auf anpassungsfähige und flexible Arbeitsmärkte ab, indem die Humankapitalqualifikation gestärkt und Eintrittshemmnisse für besonders Benachteiligte abgebaut werden sollen.

Quelle: Eigene Darstellung nach BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2006), BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006b).

### 3.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können (vgl. UNTIEDT 2006). Für diese Bemessung kommt Indikatoren, die geeignet sind, den beabsichtigten und realisierten Zielerreichungsgrad darzustellen, eine besondere Bedeutung zu.

In einem langfristigen Prozess hat sich in der EU und auch im Bundesland Sachsen-Anhalt ein auf Input- und Outputindikatoren beruhendes System zur Steuerung und Begleitung von Programmen entwickelt, das sehr detailliert war und versucht hat, neben wichtigen auch vergleichsweise weniger bedeutende Informationen der Programmimplementierung zu erfassen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich nunmehr entschlossen, dieses Indikatorensystem auf das Wesentliche zu beschränken, d.h. auf solche Indikatoren, die tatsächlich für die Steuerung und das begleitende Monitoring notwendig sind. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden.

Zu dem Indikatorensystem, mit dem der Einsatz des ESF begleitet werden soll, gehören Indikatoren, die den Förderverlauf dokumentieren (Anzahl der geförderten Vorhaben, etc.). Neben solchen Input- und Outputindikatoren verlangt die Europäische Kommission nunmehr verstärkt auch Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was sicherlich eine Herausforderung für das Bundesland Sachsen-Anhalt darstellt. Andererseits ist es nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und die Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Entwicklung solcher Indikatoren.

Unabhängig von einer erforderlichen Weiterentwicklung von Indikatoren im Ergebnis- und Wirkungsbereich kann das Bundesland Sachsen-Anhalt bei der laufenden Programmplanung auf Analysen zurückgreifen, die eine erste Einschätzung der Wirkung von Programmen ermöglicht (GEFRA und ESRI 2006). Die erwarteten Wirkungen der Förderpolitik basieren auf einem Vergleich der Prognosewerte für Wachstum und Beschäftigung „mit“ und „ohne“ Intervention der EU-Fonds. Für die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind dabei die Wachstumsrate des BIP bzw. die Entwicklung des BIP sowie die Arbeitslosenquote bzw. die Beschäftigungsentwicklung relevant.

Für die EU-Fonds insgesamt beläuft sich bei der Variante 3 (vgl. Kapitel 2) der nachfrageinduzierte Impuls auf das reale BIP in der Förderperiode auf 1 % bis 2 %. Im Verlauf der Förderperiode gewinnen jedoch auch die angebotsverbessernden Wirkungen an Bedeutung, so dass bis zum Ende der Förderung in 2013 der Entwicklungsimpuls nahe 2 % liegt. Es verbleiben auch nach Abschluss der Förderperiode noch Wirkungen in der Größenordnung eines um 0,3 bis 0,5 %-Punkte höheren BIP-Wachstums. Innerhalb des Förderzeitraums 2007-2013 können ferner Beschäftigungseffekte erzielt werden. Diese bleiben mittelfristig (bis 2025) weitgehend nur im produzierenden Gewerbe erhalten, während solche Effekte im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor kaum vorhanden sind. Die Arbeitslosenquote sinkt in der Prognose durch die Interventionen der EU-Fonds zwischen 2007 und 2013 um durchschnittlich 1,0 %-Punkte. Mittelfristig (2014-2025) stellen sich nur sehr geringe Effekte ein.

Sowohl in der kurzen als auch in der mittleren Frist sind die BIP-Effekte des ESF im Vergleich zum EFRE geringer. Sie belaufen sich zwischen 2007 und 2013 auf 0,3 bis 0,4 %-Punkte; langfristig ist ein BIP-Effekt von etwa 0,1 %-Punkten zu erwarten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der ESF insbesondere im Vergleich zum EFRE mit deutlich geringeren

Mitteln ausgestattet ist und die Modellrechnungen auch diese unterschiedlichen Mittelausstattungen widerspiegeln. Wenn man deshalb die Fondswirkungen normieren und Einkommens- und Beschäftigungseffekte je eingesetzten EUR vergleichen würde, so zeigte sich, dass die drei Fonds in der Förderperiode ähnlich starke Wirkungen haben.

Hinsichtlich der Ergebnisse der Förderung ist zu bedenken, dass eine siebenjährige Programmperiode zu kurz ist, um die Wirkungen einer Politik im Hinblick auf Wachstum und Qualifizierung empirisch fassen und überprüfen zu können. Außerdem überschneiden sich die Wirkungen von Maßnahmen einzelner aufeinander folgender Programmperioden, und eine zeitliche sowie sachliche Zurechenbarkeit ist deshalb problematisch. Es sollte deshalb geprüft werden, ob nicht zunächst für die vergangenen 15 Jahre programmübergreifende Wirkungen der Strukturpolitik ermittelt werden können. Allerdings dürfte es schwierig sein, eine dafür notwendige Vergleichsgruppenanalyse zu entwickeln (vgl. FERTIG et al. 2004).

So wichtig die weitergehende Nutzung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für eine fundierte Programmierung und Evaluierung von Fördermaßnahmen ist, so ist doch anzumerken, dass die Ermittlung entsprechender Indikatoren erheblichen methodischen Aufwand verursachen kann. Hier ist deshalb zwischen dem Nutzen einzelner Indikatoren und den Kosten für deren Ermittlung abzuwägen. Es kommt nicht auf die Darstellung eines umfangreichen Indikatorensystems an, sondern auf die Fokussierung auf wenige Indikatoren, die die Zielsetzungen des Landes bestmöglich erfassen. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Fasst man die Ergebnisse der Evaluation des vierten Moduls zusammen, ist die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet, und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des ESF im Hinblick auf ihre Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

### **3.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)**

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des ESF hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006). Es wird die Verwaltungsbehörde benannt (Finanzministerium), und deren Aufgaben bei der Projektauswahl, Kontrolle, elektronischen Aufzeichnung der Buchführungsdaten, der Evaluierung, Dokumentation und Aufbewahrung der Kontrollunterlagen gegenüber der Bescheinungsbehörde, innerhalb des Begleitausschusses,

gegenüber der Europäischen Kommission sowie bei der Sicherstellung der Publizität werden entsprechend den Vorstellungen der Europäischen Kommission definiert und beschrieben. Die Aufgabenbestimmung sowie Verantwortungszuweisung für die zwischengeschalteten Stellen, die Bescheinigungs-, Prüf- und Zahlstellen sowie den Begleitausschuss folgen gleichfalls den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Die Aufgabenbeschreibung sowie die Vorgaben zur Organisations- und Kommunikationsstruktur im Bundesland Sachsen-Anhalt im OP für den ESF lassen eine funktionsfähige Kommunikation und Arbeitsteilung zwischen der Fondsverwaltung, der Bescheinigungsbehörde, der relevanten Zahlstelle, der Prüfbehörde und dem Begleitausschuss erwarten. Bereits die Programmplanung hat gezeigt, dass Kommunikation und Abstimmung zwischen den Behörden funktionsfähig sind.

Die mit der Durchführung der ESF-Fördermaßnahmen betrauten Stellen besitzen ausreichende Verwaltungsressourcen. Diese werden durch die übergreifende Programmplanung in der Staatskanzlei gestärkt, und eine solche Aufgaben- und Organisationsstruktur hilft, verwaltungstechnisch die Orientierung an fondsübergreifenden Zielen abzusichern. Die Sammlung, Verarbeitung und Verteilung von Daten zwischen Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen, Bescheinigungsbehörde und Zahlstelle sowie den übrigen Akteuren (z.B. Begleitausschuss) ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Informationssysteme sowie der Zuweisung von Funktionen auf die Akteure im OP für den ESF fähig, das Programm effizient umzusetzen.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den ESF auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt. Insofern dürfte das System in der Lage sein, schnell und flexibel auf mögliche riskante Entwicklungen zu reagieren.

Für Bewertungen wird ebenso wie bei bestimmten Kontrollaufgaben (als Prüfbehörde fungiert eine über eine Ausschreibung selektierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) auf Externe zurückgegriffen. Somit wird beim Begleitsystem auf interne Verwaltungsressourcen und beim Bewertungs- und Kontrollsystem auf externe Ressourcen zurückgegriffen. Dies trägt den unterschiedlichen Aufgaben von Begleitung und Bewertung Rechnung (vgl. FORSTNER et al. 2004), und die Nutzung externer Ressourcen schützt vor „Betriebsblindheit“.

Die vorliegenden Maßnahmenbeschreibungen sind, wo nicht schon geschehen, noch weiter zu verbessern. Insbesondere sollte überprüft werden, ob alle mit dem Programmplanungsdokument obligatorisch geforderten Informationen enthalten sowie hinreichend genau und umfassend beschrieben worden sind.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass einige zusätzliche wesentliche Bewertungen zum Durchführungssystem im Rahmen der Bewertung der allgemeinen Förderstrategie gegeben werden (vgl. Kapitel 6.5). Diese fondsübergreifenden Argumente stützen sich vor allem auch auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode bzw. generieren ihren Gehalt aus Erkenntnissen, die während der Begutachtung des gesamten vorhandenen Materials gewonnen wurden.

### **3.6 Zusammenfassung (Modul 6)**

Die durchgeführte Ex-Ante-Evaluierung des OP für den ESF im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 bestätigt, dass die Programmplanung zum ESF im Land fast abgeschlossen ist und nur noch in einigen Punkten fortgesetzt bzw. vertieft werden muss. Im Folgenden werden die während der Bewertung gewonnenen Erkenntnisse noch einmal zusammengefasst, und es werden weiterführende programmspezifische Empfehlungen ausgesprochen, die bei der andauernden Programmplanung durch die Landesregierung Sachsen-Anhalt noch Berücksichtigung finden sollten. Im Kapitel 4.6 werden darüber hinaus fonds- bzw. programmübergreifende Empfehlungen für die weitere Programmplanung gegeben. Auch diese sollten bei der Programmplanung für das OP für den ESF berücksichtigt werden.

**Modul 1:** Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Ausgangspunkt der Programmplanung zum ESF für das Bundesland Sachsen-Anhalt ist die sozio-ökonomische Analyse und die damit verbundene Bewertung der Ausgangsbedingungen. Inhaltlich weist die sozio-ökonomische Analyse die bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich nach. Deshalb hat sich die Landesregierung zu Recht dafür entschieden, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung in der kommenden Förderperiode den Vorrang einzuräumen. Die für den ESF entwickelte Strategie für das Bundesland Sachsen-Anhalt knüpft vor diesem Hintergrund unmittelbar an dem in der sozio-ökonomischen Analyse abgeleiteten Bedarf an, indem sie auf wachstumsorientierte Qualifizierung und berufsbegleitendes Lernen abzielt. Darüber hinaus werden Maßnahmen gegen die Ausgrenzung besonders Benachteiligter fortgeführt.

**Modul 2:** Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie

Das Bundesland Sachsen-Anhalt möchte seine Einkommens- und Beschäftigungssituation verbessern, indem es die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ stimuliert. Diese Ausrichtung geht mit den strategischen Zielen des Landes konform und reflektiert zutreffend die sozio-ökonomischen Konvergenzlücken. Deshalb ist es richtig, wenn der ESF in diesem Umfeld vor allem zu den beiden ersten Prioritäten beiträgt, indem er primär

- wachstumsorientierte Qualifizierung unterstützt und das Innovationspotenzial stärkt und
- Jugendliche durch Bildungs- und Integrationsmaßnahmen fördert.

Neben der wachstumspolitischen Ausrichtung wird dabei die sozialpolitische Funktion des ESF nach wie vor betont, weil insbesondere auch die Prioritätsachse „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ in der kommenden Förderperiode knapp 20 % der finanziellen Ressourcen des ESF erhält.

Insgesamt stärkt dieser strategische Ansatz die interne Kohärenz der gesamten Förderpolitik des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Die Fördermaßnahmen des ESF sind zudem gut geeignet, die strategischen Ziele des Landes umzusetzen. Dies gilt auch für die finanzielle Allokation der Ressourcen.

#### Modul 3: Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Sowohl auf der Ebene strategischer Ziele als auch auf der Ebene der Maßnahmen ist die Konzeption des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nicht nur intern, sondern auch zu den externen Referenzsystemen der EU und der Bundesrepublik Deutschland kohärent. Die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind im Wesentlichen mit den übergeordneten Zielen der EU und der Bundesrepublik Deutschland deckungsgleich. Insbesondere stehen die OP-Prioritätsachsen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nicht im Konflikt mit den Zielen der nationalen Strategie. Es werden vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit sind externe Kohärenz und wechselseitig positive Synergieeffekte zum nationalen Rahmenplan gegeben.

#### Modul 4: Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse sind positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des ESF im Hinblick auf ihre Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

Allerdings wird empfohlen, die Wirkung einzelner Maßnahmen bzw. von Maßnahmenbündeln des ESF auf die landespolitischen und fondsspezifischen Ziele

noch genauer zu erfassen und zu bewerten. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, legt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftlicher Entscheidungsunterstützung nahe.

#### Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des ESF hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den ESF auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt.



## **4. Ex-Ante-Evaluierung der allgemeinen Förderstrategie**

Im Kapitel 2 wurden bereits die Grundzüge der allgemeinen Förderstrategie dargestellt und Bewertungsfragen angesprochen. Nach der Ex-Ante-Evaluierung der fondsspezifischen Programme wird die Diskussion und Bewertung im Folgenden zusammenfassend dargestellt. Des Weiteren werden einige fondsübergreifende Bewertungen vorgenommen und Empfehlungen gegeben.

### **4.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)**

Die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt benennt und beschreibt detailliert die wesentlichen Strukturdaten, Potenzialfaktoren und finanzielle Restriktionen sowie Stärken und Schwächen der Region. Sie beinhaltet damit alle notwendigen Informationen für die Strategieplanung. Die Analyse erfasst damit ausreichend klar Herausforderungen, Risiken, Bedarfsanforderungen und Triebkräfte für die strukturelle Entwicklung des Landes und benennt die relevanten Zielgruppen.

Für den Förderbedarf im Rahmen der EU-Fonds und somit für die allgemeine Förderstrategie des Landes wird eine zentrale Schlussfolgerung gezogen: Handlungsbedarf besteht insbesondere in Bezug auf die ökonomischen und sozialen Entwicklungsrückstände und weniger im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz. Das ist die wesentliche Botschaft der Analyse und diese Schlussfolgerung ist auf der Grundlage der durchgeführten Analyse nachvollziehbar und konsequent.

Der in der Analyse ermittelte Bedarf wird durch die vorliegende fondsübergreifende Strategie in wesentlichen Bereichen aufgegriffen. Mit den Oberzielen Wachstum und Beschäftigung werden die Bedarfsanforderungen, wie z.B. der Abbau von Produktivitätsdefiziten und Einkommensdisparitäten, die Verbreiterung der wirtschaftlichen Basis und die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, bedient. Die Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ berücksichtigen zudem Zielbeiträge hinsichtlich solcher Herausforderungen wie die Verbesserung der Innovationsperformance, den Abbau von Qualitätsdefiziten beim Humankapital oder die Verringerung von Mängeln in der Kapitalausstattung und bei der Liquidität. Schließlich berücksichtigen strategische Querschnittsziele, wie etwa „Umwelt und Naturschutz“ und „Chancengleichheit“, weitere identifizierte Erfordernisse für das Bundesland Sachsen-Anhalt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt alle empirisch relevanten Zusammenhänge erfasst und aufbereitet.

## **4.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)**

Die Landesregierung hat die Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und die Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Arbeitsmarktlage als Oberziele für den Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 definiert. Dieses wird nachvollziehbar mit dem erheblichen ökonomischen Entwicklungsrückstand des Landes begründet, der im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse festgestellt wird. Hier bestehe deshalb ein ausgesprochen drängender und umfassender Handlungsbedarf, während ein vergleichbarer Entwicklungsrückstand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht gesehen wird. Diese grundlegende Zielorientierung des Landes auf Wachstum und Beschäftigung ist einleuchtend und positiv zu werten.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Programmplanung zu den EU-Fonds drei fondsübergreifende Strategieschwerpunkte definiert: „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Grundsätzlich wird konstatiert, dass der Programmierungsansatz fondsübergreifend erfolgen soll und dass der EFRE, der ESF und der ELER zur Erreichung der drei Strategieschwerpunkte zusammenwirken sollen. Dieser übergreifende Ansatz ist zu begrüßen, weil er aus theoretischer Sicht Verzerrungen zu vermeiden sucht, die durch fondsbezogene Finanzierungsrestriktionen entstehen können.

Im Ergebnis verschiedener Modellrechnungen hat sich das Land entschlossen, bei der strategischen Ausrichtung von Programmen, Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkten und Maßnahmen einer wachstumsorientierten Variante, die zusätzlich Infrastrukturaspekte berücksichtigt, höchste Priorität einzuräumen. Diese Ausrichtung ist konsequent und nachvollziehbar.

In der Programmplanung wurde schließlich ein Finanzierungsmix gefunden, der bereits in Abbildung 1 aufgezeigt wurde. Dieser Finanzierungsmix erscheint fondsübergreifend angemessen und ausgewogen.

Angesichts dieser fondsübergreifenden Programmplanung fügt sich die fondsspezifische Planung und Finanzierung für den EFRE, den ESF und den ELER in das Gesamtbild ein. In der Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie der einzelnen Fonds wird deshalb im Wesentlichen hervorgehoben, dass die spezifische Programmplanung kohärent ist mit der übergeordneten allgemeinen Förderstrategie.

Natürlich gibt es in der Programmplanung auch Zielkonflikte, die politisch entschieden werden müssen. So ist etwa der Hochwasserschutz zweifellos eine wichtige landespolitische Aufgabe, doch er dient vornehmlich der Risikovorsorge und hat mit der genannten Zielsetzung „Wachstum und Beschäftigung“ nur mittelbar zu tun. Dabei ist hervorzuheben, dass die Vermeidung von Risiken wie Überflutung gerade für das Bundesland Sachsen-Anhalt eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Auch bei der Investitions- und Innovationsförderung im Bundesland Sachsen-Anhalt sind Konflikte nicht zu vermeiden. Maßnahmen in diesem Bereich führen oftmals zu Produktivitätsschüben, die

kurzfristige Beschäftigungsprobleme nach sich ziehen können. So wird es von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen abhängen, ob diese Konflikte reduziert werden können oder eine übergeordnete Entscheidung zugunsten eines Ziels erforderlich ist. Schließlich zeigt die Ausgestaltung des ESF, dass bei einer grundsätzlich wachstumsorientierten Ausrichtung eine ebenso vorhandene sozialpolitische Komponente Konfliktpotenzial birgt. Insgesamt ist die Landesregierung Sachsen-Anhalt mit Zielkonflikten in transparenter Weise und verantwortungsbewusst umgegangen, wobei die grundsätzliche wachstums- und beschäftigungspolitische Ausrichtung im Vordergrund steht.

#### **4.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)**

Die Gipfeltreffen in Lissabon 2000 und Göteborg 2001 haben das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie den nachhaltigen Umweltschutz hervorgehoben. Und diese strategische Orientierung auf Wachstum und Beschäftigung, Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit sowie Nachhaltigkeit ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rates 2005 bekräftigt worden.

Wachstum und Beschäftigung spielen deshalb eine besondere Rolle in der europäischen Agenda, und die Fokussierung auf diese Ziele im Bundesland Sachsen-Anhalt unterstreicht die grundlegende Kohärenz der landesspezifischen Programmplanung im europäischen Rahmen. Diese spezifischen Bedingungen stellen eine angemessene und wirkungsvolle Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips dar und lassen zugleich deutliche Synergieeffekte erwarten. Trotz aller Übereinstimmung der grundlegenden Zielausrichtung finden sich in der Programmplanung für das Bundesland Sachsen-Anhalt landesspezifische Besonderheiten wider, so dass in diesem Sinne auch von einer gewissen Komplementarität zum generellen Vorgehen im europäischen Rahmen gesprochen werden kann.

Grundsätzlich ist die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt auch kongruent zur nationalen Gesamtstrategie, was positive Synergien in den auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Förderstrategien erwarten lässt. Insbesondere werden die in der nationalen Rahmenregelung vorgesehenen Maßnahmen in die Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt integriert, so dass von Kohärenz zwischen regionaler und nationaler Förderstrategie auszugehen ist.

Angemerkt sei, dass in der Programmplanung Gender-Aspekte ausreichend gewürdigt werden. Zum einen werden spezifische geschlechtsspezifisch-sensible Maßnahmen geplant, z.B. die Unterstützung wissenschaftlicher Karrieren von Frauen und die Förderung der Chancengleichheit in Beruf und Bildung. Zum anderen wurde der so genannte Gender-Mainstreaming-Ansatz in die gesamte Programmplanung integriert.

Der Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt kann schließlich ein wesentlicher gemeinschaftlicher Mehrwert attestiert werden. Dieser Mehrwert wird insbesondere zu folgenden drei Punkten gesehen. Erstens ist die konsequente und methodische Orientierung der Programmplanung hervorzuheben, wobei auch die wissenschaftliche Unterstützung gesucht

wird und in die Planung einfließt. Zweitens erlaubt der fondsübergreifende Ansatz eine integrierte Betrachtung der Programmplanung und eine Ausrichtung der fondsspezifischen Planung an diesem Gesamtbild. Drittens ist die Idee revolvierender Fonds als neuer Förderansatz hervorzuheben. Der allgemeinen wirtschaftspolitischen Diskussion folgend, wird hier ein Anreiz geschaffen, um die Finanzierung Erfolg versprechender Projekte zu verbessern und insgesamt die Effizienz der öffentlichen Förderung zu heben.

#### **4.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)**

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich entschlossen, die für diese Aufgabe notwendige Definition von Indikatoren weiter zu verbessern, sich dabei aber auf das Wesentliche zu beschränken. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden, was insbesondere für die Input- und Outputindikatoren gilt.

Die derzeit vorliegenden Programmentwürfe enthalten allerdings nur begrenzt geeignete Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was aber von der Europäischen Kommission verstärkt und zu Recht verlangt wird. Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und den Grad der Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Entwicklung solcher Indikatoren, so dass die zu leistende Aufgabe bei entsprechender Unterstützung zu bewältigen ist.

Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, bei der Programmplanung zu den EU-Fonds und deren Umsetzung noch stärker auf Analysen zu setzen, die die Wirksamkeit spezifischer Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel im Hinblick auf die landespolitischen Ziele, aber auch konkret in Bezug auf die schwerpunktspezifischen Ziele der einzelnen Fonds bewerten. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Die konkrete Programmierungsaufgabe könnte von wissenschaftlicher Seite wirkungsvoll durch interaktive Programmierungsansätze unterstützt werden. Konkret könnten mit einem solchen Ansatz Maßnahmen noch stärker zielorientiert ausgerichtet werden; Sparschwänge könnten bestmöglich berücksichtigt und ebenso unterschiedliche Ko-Finanzierungsmöglichkeiten im föderalen und supranationalen Kontext genutzt werden; und ein solcher Ansatz würde es erlauben, die vielfältigen politischen Restriktionen bei der Politikgestaltung optimal zu berücksichtigen. Der Ansatz wäre vor allem auch dazu geeignet, eine systematische Strategieentwicklung für geänderte Rahmenbedingungen, wie z.B. Budgetkürzungen oder der Verlust des Ziel-1-Status, zu unterstützen.

#### 4.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten in den OP des EFRE und des ESF sowie im EPLR des ELER hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Das Monitoringsystem des Landes beruht auf Datenbanken der Verwaltungsbehörden, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglichen. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt.

Im Folgenden sollen einige Anmerkungen zur Durchführung der Programme gemacht werden, die insbesondere auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode und im überregionalen Vergleich basieren:

- Allgemein sollte die Durchführung der Programme die vorhandenen Verwaltungsressourcen nicht überfordern. Vor diesem Hintergrund kann die im Land praktizierte übergreifende und in der Staatskanzlei angesiedelte Programmplanung als wegweisend bezeichnet werden, weil sie Arbeitsdoppelungen vermeiden hilft und die politische Kompromiss- und Konsensfindung vereinfacht.
- Die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt hat gezeigt, dass der Kommunikation und effizienten Abstimmung zwischen den Behörden ein besonderer Stellenwert zukommt, um zeitnah zu Ergebnissen zu gelangen. Im Rahmen der Implementierung ist deshalb insbesondere auf eine reibungslose Kommunikation zwischen der Programmkoordinierungsstelle, der Zahlstelle, den Verwaltungsbehörden und den zwischengeschalteten Stellen zu achten. Klare Verantwortlichkeiten sind hierfür festzulegen. So wäre es beispielsweise sehr gut, wenn sich die Programmkoordinierungsstelle auch weiterhin und verstärkt als Impulsgeber und Moderator verstehen würde.
- Um einen vollständigen Abfluss der Mittel der EU, aber auch von Mitteln aus der Ko-Finanzierung des Bundes zu erreichen, sind hohe Anforderungen an das Begleitsystem zu stellen. Der Finanzinput ist stets aktuell zu dokumentieren, um Engpässe und Störungen rechtzeitig identifizieren zu können, und insbesondere zum Ende der Förderperiode ist, um Anlastungsrisiken so gering wie möglich zu halten, auf einen rechtzeitigen Abfluss der Mittel zu achten.
- Für Bewertungen – nicht nur für die kommende Halbzeit- und die Ex-Post-Bewertung, sondern auch für die prozessbegleitenden (jährlichen) Bewertungen – sollte auf Externe zurückgegriffen werden, die eng mit den an der Umsetzung und eventuellen Modifizierung der Programmplanung beteiligten Behörden zusammenarbeiten. In diesem Sinne kann die Vorgehensweise bei der Ex-Ante-Evaluierung als besonders zweckmäßig angesehen wer-

den. Das gilt ebenfalls für die Bewertung und Entscheidungsunterstützung durch den Einbezug von Wirtschafts- und Sozialpartnern, wie sie im Bundesland Sachsen-Anhalt praktiziert wird.

- In diesem Zusammenhang ist auf einen wichtigen Unterschied zwischen Begleitung und Bewertung hinzuweisen (vgl. FORSTNER et al. 2004). Begleitung dient in erster Linie der Feinsteuerung der Programme und muss daher in engen zeitlichen Abständen erfolgen, um Anpassungen zeitnah und zielgerichtet vornehmen zu können und auch den Rechenschaftspflichten über den Einsatz öffentlicher Mittel nachzukommen. Zuständig hierfür sind richtigerweise die Programmbehörden. Aufgabe der Bewertung ist andererseits die fundierte Auswertung und Analyse, insbesondere bei der Ermittlung von Ergebnissen und Wirkungen. Diese Aufgabe ist besser extern durchzuführen, wobei natürlich auf eine enge Kooperation mit den relevanten Verwaltungs- und Fachbehörden zu achten ist.
- Die für die Förderperiode 2007-2013 vorgesehene kontinuierliche Begleitung und Bewertung sollte verstärkt für eine Fortschreibung der Programmplanung und -implementierung und damit auch zu einem entsprechenden Capacity Building in den Verwaltungseinrichtungen genutzt werden. Hierzu kann die vorgesehene Technische Hilfe im Rahmen der EU-Fonds wirkungsvoll eingesetzt werden.
- Die begrenzten Finanzmittel der EU können im Bundesland Sachsen-Anhalt offensichtlich nicht adäquat durch Ko-Finanzierungen des Bundes und des Landes selbst aufgefangen werden, um alle Ressort- und Bedarfsanforderungen befriedigen zu können. Umso wichtiger erscheint es, die limitierenden Budgetmittel bestmöglich zu nutzen. Das unterstreicht einmal die Notwendigkeit eines noch stärker zielorientierten Programmierungsansatzes. Zum anderen bedeutet das in Bezug auf einzelne Maßnahmen, dass auf der Projektebene verstärkt die Idee einer Ausschreibung der Mittel im Sinne eines Wettbewerbs zum Tragen kommt. Potenzielle Projektträger sollten sich diesem Wettbewerb um die begrenzten Mittel stellen und nachweisen, dass sie den Anforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts gerecht werden. Gerade in Bezug auf wachstums- und beschäftigungsorientierte Projekte sollten Businesspläne Standard werden.

#### **4.6 Zusammenfassung (Modul 6)**

Zusammenfassend lässt sich für die Programmplanung zu den EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 Folgendes sagen:

- Die sozio-ökonomische Analyse zur Ausgangssituation ist angemessen und führt zu einer richtigen Einschätzung der Stärken und Schwächen des Landes. Der ermittelte Bedarf ist eine geeignete Grundlage für die Strategieentwicklung und Programmplanung.
- Die Planung der einzelnen Programme, Schwerpunkte und Maßnahmen und deren Finanzierung sind auf der Grundlage der verfolgten Ziele insgesamt begründet und konsistent, wobei bei einzelnen Maßnahmen Abstimmungsbedarf mit der Europäischen Kommission gesehen wird. Die politischen Entscheidungen zu unvermeidbaren Zielkonflikten sind nachvollziehbar.

- Die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt fügt sich in die übergeordneten Vorgaben und Zielsetzungen der EU und der Bundesrepublik Deutschland ein; es werden keine Konflikte gesehen.
- Die Programmplanung nutzt Analysen zur Einschätzung der Wirkung von Maßnahmen und Programmen. Dieser Ansatz ist positiv zu bewerten, sollte aber weiterentwickelt werden. Insbesondere sollten die Wirkungsanalyse einzelner Maßnahmen und der gesamte Programmierungsansatz, auch mit Unterstützung von außen, konsequent und zielgerichtet ausgebaut werden.
- Das Durchführungssystem der geplanten Maßnahmen erscheint insgesamt angemessen. Die im Förderzeitraum vorgesehene Technische Hilfe sollte für eine kontinuierliche Fortschreibung der Programmplanung und -implementierung genutzt werden. Bei der Ausschreibung von Fördermitteln sollte ein verstärkter Wettbewerb im Vordergrund stehen.

Insgesamt können die Vorgehensweise im Bundesland Sachsen-Anhalt und die bislang erzielten Ergebnisse als gutes Beispiel für die Programmplanung der EU-Fonds für die Förderperiode 2007-2013 angesehen werden. Die Anregungen und Empfehlungen in diesem Gutachten mögen helfen, noch bestehende Herausforderungen anzugehen und den Programmierungsansatz weiterzuentwickeln, um die landespolitischen Ziele bestmöglich zu erreichen.

## Literatur

- ALECKE, B.; BRADLEY, J.; MITZE, T.; MORGENROTH E.; UNTIEDT, G. (2004): Modellgestützte Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der europäischen Struktur-  
fondsförderung in Sachsen-Anhalt 2000-2006. Münster: GEFRA.
- BACHTLER, J. (2006): Evaluation of EU cohesion-policy: Research questions and policy  
challenges. In: *Regional Studies* (40): 143-153.
- BARRO, R.J.; SALA-I-MARTIN, X. (1998): *Wirtschaftswachstum*. München, Wien: Olden-  
bourg.
- BERNHARDS, U.; KLOCKENBRING, C.; PLANKL, R.; RUDOW, K. (2003): Pilotfallstudie zur  
Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten im Landkreis Freyung-  
Grafenau. Arbeitsbericht 04/2003. Braunschweig: FAL.
- BRADLEY, J.; MORGENROTH, E.; UNTIEDT, G. (2003): Macro-regional evaluation of the  
Structural Funds using the HERMIN modelling framework. In: *Italian Journal of  
Regional Science* 3: 5-28.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2006): *Nationaler strategischer  
Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2006a): *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für  
die Entwicklung ländlicher Räume*. Entwurf (Stand 30.05.2006) In:  
<http://www.LEADERplus.de/data/000933A83BF4147F8CD76521C0A8D816.0.pdf>  
(06.07.2006).
- BUNDESREGIERUNG (2006b): *Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland  
für die Entwicklung ländlicher Räume*. Entwurf (Stand 07.06.2006) In:  
<http://www.LEADERplus.de/data/000B4657FC61487B2DD6521C0A8D816.0.pdf>  
(06.07.2006).
- BUNDESREGIERUNG (2005): *Nationales Reformprogramm Deutschland „Innovationen  
forcieren – Sicher im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“*. Berlin.
- DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2006): *Rural  
Development 2007-2013: Common Monitoring and Evaluation Framework: Draft  
List Common Baseline, Output, Result and Impact Indicators*. Brussels: European  
Commission.
- DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2005): *Rural  
Development 2007-2013. Common Monitoring and Evaluation Framework. Draft  
Guidelines for Ex ante Evaluation*. Brussels: European Commission.
- ELBE, S. (2006): *Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft – Begleitforschung 2004 bis  
2006: Übergreifende Auswertung des Teil 2 der Abschlussberichte Regionen Aktiv*.  
Darmstadt: SPRINT.



- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Entwurf Verordnung(EG) Nr. .../der Kommission vom ... mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. .../... des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Verordnung (EG) Nr. .../... des Europäischen Parlaments über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Arbeitsunterlagen der Europäischen Kommission vom 23. Mai 2006. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008). KOM(2005) 141endg., Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. KOM(2004)492, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b): Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. KOM(2004) 495 endg., Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c): Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds. KOM(2004) 495 endg., Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): Ex-post evaluation of the Community Initiative LEADER II. Geographical report Germany. In: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm).
- FASTERDING, F.; RIXEN, D. (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 05/2005, Braunschweig: FAL.
- FERTIG, M.; KLUVE, J.; SCHMIDT, C.M.; APEL, H.; FRIEDRICH, W.; HÄGELE, H.: (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. In: RWI Schriften 74. Berlin: Duncker& Humblot.
- FISCHER BOEL, M. (2005): Landwirtschaft und ländliche Räume in der EU 25 – ein Blick nach vorn. In: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/fischer-boel/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischer-boel/index_en.htm) (03.07.2006).
- FORSTNER, B.; EFKEN, J.; GRAJEWSKI, R. (2004): Arbeitsbericht zum Workshop: Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999: Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze. Braunschweig: FAL.
- GEFRA (GESELLSCHAFT FÜR FINANZ- UND REGIONALANALYSEN GBR MÜNSTER) (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000-2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Münster: GEFRA.

- GEFRA und ESRI (GESELLSCHAFT FÜR FINANZ- UND REGIONALANALYSEN GBR MÜNSTER; ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH INSTITUT) (2006): Wissenschaftliche Begleitung und Beratung bei der Programmierung des Einsatzes der EU-Fonds in den Jahren 2007-2013 und bei der Bewertung der Wirkungen der einzelnen Fördermaßnahmen des Landes Sachsen-Anhalt. Münster: GEFRA.
- GEIßENDÖRFER, M.; SEIBERT, O.; MEYER, H. VON (1998): Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER I in Deutschland. In: Berichte über Landwirtschaft 76: 540-579.
- GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK (2005): Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Methodische Arbeitspapiere. Entwurf eines Arbeitspapiers zur Ex-Ante-Bewertung. Brüssel: Europäische Kommission.
- ISW (INSTITUT FÜR STRUKTURPOLITIK UND WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG GGMBH) (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms zum Einsatz der EU-Strukturfonds im Land Sachsen-Anhalt. Halle: ISW.
- IZA (FORSCHUNGSINSTITUT ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT) (2006): „Hartz“-Reformen teilweise erfolgreich. In: IZA COMPACT (April/May 2006): 1-4.
- KARL, H. (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: Informationen zur Raumordnung (9): 249-258.
- KIRSCHKE, D.; DAENECKE, E.; HÄGER, A.; KÄSTNER, K.; JECHLITSCHKA, K.; WEGENER, S. (2005a): Entscheidungsunterstützung bei der Gestaltung von Agrarumweltprogrammen: Ein interaktiver, PC-gestützter Programmierungsansatz für Sachsen-Anhalt. In: Berichte über Landwirtschaft 82 (4): 494-517.
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A. (2006): Anmerkungen zum Scoring-Verfahren im Rahmen der Programmierung der EU-Strukturfonds im Land Sachsen-Anhalt. Berlin.
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; GRAMS, M. (2005b): Fragen und Optionen zur Zukunft von Agrarpolitik und Agrarfinanzierung in der Europäischen Union. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2005): Monatsbericht 10-2005: 85-98.
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; JECHLITSCHKA, K.; WEGENER, S. (2005c): Co-financing and regional policy-making: The formulation of agri-environmental programmes in Saxony-Anhalt. DFG-Forschergruppe 497, SUTRA Working Paper 5. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. In: <http://www.agrar.hu-berlin.de/sutra/workingpaper/wp5/wp5.pdf> (09.02.2007).
- KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; NOLEPPA, S. (2005d): Entwicklung von Produkt- und Faktormärkten und landwirtschaftlichen Unternehmen in den neuen Bundesländern für die Jahre 2004 bis 2008/09. Gutachten im Auftrag der BVVG. Berlin.

- KIRSCHKE, D.; WEBER, G. (2004): Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2005): Monatsbericht (10-2004): 61-73.
- KULTUSMINISTERIUM SACHSEN-ANHALT (2006): Planungshinweise: Mittelfristige Schulentwicklungsplanung. Magdeburg.
- LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006): Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Finanzielle Gewichtung der vorgesehenen Förderschwerpunkte und Maßnahmen. Bericht der Landesregierung Sachsen-Anhalt. Magdeburg: Staatskanzlei.
- MARTIN, R.; TYLER, P. (2006): Evaluating the impact of structural funds on objective 1 regions: An exploratory discussion. In: *Regional Studies* (40): 201-210.
- MLU (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT) (2006): Entwurf des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt (EPLR) im Förderzeitraum 2007-2013. (Stand 10.08.06) Magdeburg: MLU.
- MLU (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT) (2005): Bericht zur Lage der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft und Tierschutzbericht des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg: MLU.
- NOLEPPA, S. (2005): Kosten- und Nutzenbewertungen zu Regionen Aktiv: Lübecker Bucht und Mecklenburgische Seenplatte. Berlin: agripol.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013). In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L55/20-29.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 277/1-40.
- ROTHGANG, M.; DEHIO, J.; LAGEMANN, B.; SCHIEMANN, F.; SCHULDT, K. (2004): Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen des Europäischen Sozialfonds. In: *RWI-Materialien* (3), Essen.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006a): Entwurf des Operationellen Programms für den EFRE. (Stand 19.07.06) Magdeburg.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006b): Entwurf des Operationellen Programms für den ESF. (Stand 11.08.06) Magdeburg.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006c): Finanzverteilung zur Programmplanung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013. (Stand 13.07.06) Magdeburg (unveröffentlicht).

- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006d): Indikatorenliste zur Programmplanung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013. Magdeburg (unveröffentlicht).
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006e): Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Finanzielle Gewichtung der vorgesehenen Förderschwerpunkte und -maßnahmen (Kabinettsvorlage vom Juni 2006). Magdeburg.
- STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2005): Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Analyse der Ausgangslage, Förderprioritäten des Landes, Vorschläge der Ressorts in den festgelegten Politikfeldern. (Kabinettsvorlage vom Oktober 2005) Magdeburg.
- STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT (2004): Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt bis 2004 – Planungsgrundlage. Magdeburg.
- UNTIEDT, G. (2006): Indikatoren für die EU-Strukturfondsmaßnahmen in Sachsen-Anhalt: Einige Anmerkungen. Münster: GEFRA.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV. In: <http://www.bmelv.de>.

Kontakt:

**Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke**

Humboldt-Universität zu Berlin  
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät  
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues  
Fachgebiet Agrarpolitik  
Luisenstr. 56  
10099 Berlin  
Tel.: + 49 – 30 – 20 93 62 56  
E-Mail: dieter.kirschke@agr.ar.hu-berlin.de

**Dr. Steffen Noleppa**

agripol – network for policy advice GbR  
Czarnikauer Str. 22  
10439 Berlin  
Tel.: + 49 – 30 – 24 72 44 03  
E-Mail: noleppa@agripol.net