WIRTSCHAFTLICHKEITSBETRACHTUNG DER PROGRAMMUMSETZUNG DER FÖRDERPROGRAMME IM ESF-OP DES BUNDES

Studie im Rahmen der Gesamtevaluation des ESF-OP des Bundes in der Förderperiode 2014-2020: Teil 1: Evaluierung der Investitionsprioritäten

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

ESF Europäischer Sozialfonds für Deutschland

Europäische Union

Zusammen. Zukunft. Gestalten.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Die Gesamtverantwortung für die „Gesamtevaluation des ESF-OP des Bundes in der Förderperiode 2014-2020 - Teil I: Evaluierung der Investitionsprioritäten" liegt bei der moysies & partner GmbH. Diese Studie wurde eigenständig durch Ramboll Management Consulting als Unterauftragnehmer durchgeführt.

Ramboll Management Consulting GmbH

Kopenhagener Str. 60-68 – Haus D

13487 Berlin

Tel. +49 303020-200

www.ramboll.de/management-consulting

Ansprechpartner

Thorben Rohwer-Kahlmann

Seniorberater

M +49152 53210453

E thorben.rohwer-kahlmann@ramboll.com

Autoren:

Miguel Riviere

Marcus Neureiter

Thorben Rohwer-Kahlmann

Unter Mitarbeit von:

Maximilian von Mylius

Roland Strauß

INHALT

Abkürzungsverzeichnis **1**

1. Einleitung **8**

1.1 Das ESF-OP des Bundes 8

1.2 Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung 9

1.3 Ziele und Schwerpunkte der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 10

2. Methodik der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung **13**

2.1 Gruppierung der Programme nach Programmtypen 13

2.2 Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit 13

2.3 Berechnungsmethode der quantitativen Kennzahlen 16

2.4 Datenquellen und Erhebungsinstrumente 17

2.5 Herausforderungen, Annahmen und Einschränkungen 19

2.5.1 Herausforderungen bei der Ermittlung der Kennzahlen 20

2.5.2 Einschränkungen bei der Aussagekraft und Interpretation der Ergebnisse 22

3. Überblick über die betrachteten ESF-Förderprogramme **24**

3.1 Programme und Programmtypen 24

3.2 Akteure der Programmumsetzung 27

3.3 Umsetzungsstand 33

4. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung **41**

4.1 Vergleichende Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit 41

4.1.1 Gruppe 1 – Stark standardisierte Zielgruppenprogramme 41

4.1.2 Gruppe 2 – Weniger standardisierte Zielgruppenprogramme 49

4.1.3 Gruppe 3 – Struktur- bzw. wissensbildende Zielgruppenprogramme 54

4.1.4 Gruppe 4 – Innovative Wissensbildungsprogramme 60

4.1.5 Gruppenübergreifender Vergleich 68

4.1.6 Zwischenfazit 75

4.2 Programmübergreifende Tendenzen in der Vollzugswirtschaftlichkeit 77

4.2.1 Angemessenheit des Verwaltungsaufwands 77

4.2.2 Abweichungen Plan und Ist 80

4.2.3 Mehraufwand und Vereinfachungen im Kontext des ESF 83

4.2.4 Ansätze guter Praxis 96

4.3 Zentrale Schlussfolgerungen 100

5. Follow-up-Maßnahmen 103

6. Fazit und Ausblick 113

Quellenverzeichnis 115

Anlagen 117

Anlage 1: Zuordnung der Programme zu Investitionsprioritäten 118

Anlage 2: Dimensionen der Programmtypen 119

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Programmtyp und finanziellem Aufwand für die Programmumsetzung. 24

Abbildung 2: Gruppierung der Programme nach Programmtypen 26

Abbildung 3: Verteilung der Programmtypen auf die einzelnen Ressorts 27

Abbildung 4: Anzahl beteiligter Akteure in die Programmumsetzung je Programm, unterteilt nach Funktionen 32

Abbildung 5: Monat der ersten Bekanntmachung zur Teilnahme an Projektauswahlverfahren 34

Abbildung 6: Bewilligte förderfähige Ausgaben, inklusive privater Kofinanzierung, sowie ausgezahlte Mittel im Zeitraum 2014 bis 2017, in Millionen Euro 37

Abbildung 7: Anzahl bewilligter Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017 39

Abbildung 8: Anzahl Eintritte im Zeitraum 2014 bis 2017 im Vergleich zu den Planzahlen aus der OP-Anmeldung 2013/2014 40

Abbildung 9: Gruppe 1 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 44

Abbildung 10: Gruppe 1 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 45

Abbildung 11: Gruppe 1 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 45

Abbildung 12: Gruppe 1 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 46

Abbildung 13: Gruppe 2 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 51

Abbildung 14: Gruppe 2 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 52

Abbildung 15: Gruppe 2 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 52

Abbildung 16: Gruppe 2 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzungje Eintritt 53

Abbildung 17: Gruppe 3 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 57

Abbildung 18: Gruppe 3 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 57

Abbildung 19: Gruppe 3 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 58

Abbildung 20: Gruppe 3 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt 58

Abbildung 21: Gruppe 4 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 64

Abbildung 22: Gruppe 4 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 65

Abbildung 23: Gruppe 4 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 66

Abbildung 24: Gruppe 4 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt 66

Abbildung 25: K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 69

Abbildung 26: K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018 70

Abbildung 27: K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben sowie Anzahl bewilligter Vorhaben, Barwert für das Jahr 2018 71

Abbildung 28: K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt sowie Anzahl Eintritte, Barwert für das Jahr 2018 72

Abbildung 29: K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017 nach Investitionsprioritäten, Barwert für das Jahr 2018 74

Abbildung 30: K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017 nach Investitionsprioritäten, Barwert für das Jahr 2018 74

Abbildung 31: Angemessenheit des administrativen Aufwandes für einzelne Akteure (2018) 78

Abbildung 32: Beitrag einzelner Aspekte der Umsetzungsstrukturen und -prozesse zur Effizienz der Programmumsetzung (2018) 79

Abbildung 33: Abweichung Vollzugswirtschaftlichkeit zwischen Plan und Ist (2018) 81

Abbildung 34: Mehraufwand durch den ESF für einzelne Akteure, in Prozent 84

Abbildung 35: Aufwandsveränderung im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 durch vereinfachte Kostenoptionen 86

Abbildung 36: Aufwandsveränderung im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 durch veränderte Anforderungen an das Monitoring 87

Abbildung 37: Entwicklung des administrativen Aufwands zwischen 2014 bis 2017 und Q1 2018 bis Q4 2019 92

Abbildung 38: Entwicklung des administrativen Aufwands zwischen Q1 2018 bis Q4 2019 und seit Q1 2020 94

Abbildung 39: Auswirkungen der (digitalen) Innovationen 99

Abbildung 40: Verstetigung der (digitalen) Innovationen 100

Abbildung 41: Erwartete Veränderung des Verwaltungsaufwandes durch die ergriffenen Maßnahmen 108

Abbildung 42: Bewertung des Prozesses 109

Abbildung 43: Zuordnung der Programme zu Investitionsprioritäten 118

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Förderprogramme des ESF-OP des Bundes

Abkürzung oder Bezeichnung im Bericht	Vollständige Bezeichnung
Akti(F)	Akti(F) - Aktiv für Familien und ihre Kinder
BBNE	Berufsbildung für nachhaltige Entwicklung befördern. Über grüne Schlüsselkompetenzen zu klima- und ressourcenschonendem Handeln im Beruf
BerEb	ESF-Bundesprogramm Berufseinstiegsbegleitung
Bildung integriert	Bildung integriert
Bildungsprämie III	Bildungsprämie III
BIWAQ	Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier
Digitale Medien	Digitale Medien in der beruflichen Bildung
Elternchance II	Elternchance II - Familien früh für Bildung gewinnen
ESF-BAMF-Programm	Berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund
EXIST	EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft

Abkürzung oder Bezeichnung im Bericht	Vollständige Bezeichnung
Fachkräfte sichern	ESF-Richtlinie - Fachkräfte sichern: Weiter bilden und Gleichstellung fördern
Integrationsrichtlinie	ESF-Integrationsrichtlinie Bund
IQ	IQ-Qualifizierungsprogramm für Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes
JOBSTARTER	JOBSTARTER Plus
JUSTiQ	JUGEND STÄRKEN im Quartier
LZA-Programm	ESF-Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit
Mikromezzaninfonds	Mikromezzaninfonds
Passgenaue Besetzung	Passgenaue Besetzung - Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften
PWE	Perspektive Wiedereinstieg - Potenziale erschließen
Rückenwind	Partnerrichtlinie Wohlfahrtsverbände: "rückenwind - Für die Beschäftigten und Unternehmen in der Sozialwirtschaft"
Stark im Beruf	Stark im Beruf - Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein

Abkürzung oder Bezeichnung im Bericht	Vollständige Bezeichnung
uW:M	unternehmensWert: Mensch
Unternehmensberatung	Förderung unternehmerischen Know-hows
Quereinstieg	Quereinstieg - Männer und Frauen in Kitas
Vereinbarkeit	Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten - Familienfreundliche Arbeitswelt und Zeitsouveränität
ZdA	Zukunft der Arbeit
Zukunftszentren	Zukunftszentren

Weitere verwendete Abkürzungen

Abkürzung	Vollständige Bezeichnung
AGVO	Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen

Abkürzung	Vollständige Bezeichnung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWBS	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNBest ESF-Bund	Besondere Nebenbestimmungen ESF-Bund
BRH	Bundesrechnungshof
BVA	Bundesverwaltungsamt
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DATES II/III	IT-Programmverwaltungssystem des ESF-OP des Bundes „DATES II“ bzw. „DATES III“
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
e2	Fördermittelportal des BAFzA

Abkürzung	Vollständige Bezeichnung
EB	Endbegünstigte
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FIB	Fachlich-inhaltliche Begleitung
FR	Fachreferat
IHK	Industrie- und Handelskammer
IP	Investitionsprioritäten
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MBGen	Mittelständische Beteiligungsgesellschaften
OP	Operationelles Programm
profi	Projektförder-Informationssystem des BMBF, das auch das als „easy-Online" bekannte Elektronische Antragssystem umfasst
UVgO	Unterschwellenvergabeverordnung

Abkürzung	Vollständige Bezeichnung
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WPVS	Weitere programmumsetzende Stelle
ZE	Zuwendungsempfänger
ZPVS	Zentrale programmumsetzende Stelle
ZUWES II	IT-Zuwendungssystem für den Europäischen Sozialfonds „ZUWES II“

1. EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht präsentiert die Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziell geförderten Förderprogramme des Bundes. Diese Studie wurde von der ESF-Verwaltungsbehörde im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen der IP-Evaluation des „Operationellen Programms ESF Bund Deutschland 2014-2020" (im Folgenden: ESF-OP des Bundes) in Auftrag gegeben. Der Großteil der Studie wurde im Jahr 2019 erstellt. Im Jahr 2022 wurde eine punktuelle Aktualisierung sowie eine Beschreibung von Follow-up-Maßnahmen vorgenommen. Die aktualisierten Inhalte werden im Bericht mit dunkelgrüner Schrift sichtbar gemacht.

In diesem ersten Kapitel werden der ESF auf Bundesebene, die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung des ESF sowie die Ziele und Schwerpunkte der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dargelegt. In Kapitel 2 erfolgt eine Darstellung der Vorgehensweise bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und in Kapitel 3 ein Überblick über die betrachteten ESF-Förderprogramme. Darauf aufbauend werden in Kapitel 4 die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung präsentiert und diskutiert. Kapitel 5 beschreibt die Follow-up-Maßnahmen der ESF-Verwaltungsbehörde zu den Befunden aus dem Jahr 2019 aus Sicht des Jahres 2022 und deren Effekte aus Sicht der Vertretenden der Einzelprogramme. Das abschließende sechste Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen und ordnet sie in den weiteren Kontext ein.

1.1 Das ESF-OP des Bundes

Der ESF ist das wichtigste Instrument der Europäischen Union (EU) zur Förderung der Beschäftigung und der sozialen Integration in Europa. In Deutschland wird der ESF durch die 16 Operationellen Programme (OP) der Länder sowie durch das ESF-OP des Bundes umgesetzt. Das ESF-OP des Bundes für die Förderperiode 2014 bis 2020 trägt zur Förderung der Beschäftigung und der sozialen Integration bei, indem es Zuwendungen in folgenden fünf Bereichen gewährt (BMAS 2014a, S.2ff.):

- Bewältigung des demografischen Wandels und Sicherung des Fachkräftebedarfs
- Soziale Inklusion und Bekämpfung der Armut
- Selbständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen
- Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und Verbesserung der Chancengleichheit
- Verbesserung des Bildungsniveaus und lebenslanges Lernen

Die Zuwendungen in diesen Bereichen werden überwiegend in Form von Zuschüssen sowie in kleinerem Umfang in Form von zinsvergünstigten Darlehen im Rahmen von Förderprogrammen (im Folgenden: Programme) gewährt. Insgesamt werden im Rahmen des ESF-OP des Bundes im Betrachtungszeitraum 2014-2017, der dieser Studie zu Grunde liegt, 25 Programme umgesetzt. Diese sind über die fünf Investitionsprioritäten des ESF-OP des Bundes (vgl. Anlage 1) den fünf oben genannten Bereichen zugeordnet.

Jedes einzelne Programm verfolgt dabei ein eigenes Förderziel und adressiert hierfür spezifische Zielgruppen, wie beispielsweise Frauen, Asylbewerbende, Jugendliche, Existenzgründende, Unternehmende oder Arbeitnehmende. Die Art und Weise, wie die Zielgruppen unterstützt werden, variiert ebenfalls stark zwischen den Programmen. Während in einigen Programmen die Zielgruppen direkt finanziell unterstützt werden, erfolgt die Unterstützung in anderen Programmen indirekt, indem beispielsweise Unterstützungsstrukturen aufgebaut werden oder neues Wissen mit dem Ziel des anschließenden Transfers generiert wird.

Aus diesen Unterschieden in den Zielsetzungen, Zielgruppen und Förderansätzen ergeben sich auch Unterschiede in den Umsetzungsstrukturen und -prozessen der Programme. Einige

Programme benötigen aufwändige Verwaltungsstrukturen und -prozesse, um eine Vielzahl von komplexen Interessenbekundungen, Förderanträgen und Verwendungsnachweisen zu prüfen. In anderen Programmen nimmt die administrative Abwicklung eine vergleichsweise kleine Rolle gegenüber der fachlich-inhaltlichen Beratung und Begleitung der Zuwendungsempfangenden und / oder der Generierung und dem Transfer von Wissen ein.

Verantwortet wurde die Umsetzung der Programme zum ursprünglichen Erhebungszeitpunkt im Jahr 2018 durch programmverantwortliche Fachreferate in den folgenden sechs Ressorts[1]:

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) – acht Programme
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) – sechs Programme
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) – fünf Programme
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) – vier Programme
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) – zwei Programme
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) – ein Programm

Administrativ umgesetzt werden die Programme von programmverwaltenden Stellen, bei denen es sich um nachgeordnete Bundesbehörden oder um Projektträger handelt. Diese programmverwaltenden Stellen werden, je nach Programm, durch weitere Akteure bei der administrativen Umsetzung unterstützt. Darüber hinaus erfolgt in einigen Programmen eine fachlich-inhaltliche und / oder eine wissenschaftliche Begleitung der Programmumsetzung. Diese verfolgt in der Regel das Ziel, die Sichtbarkeit, die Wirksamkeit und den Mehrwert der Förderung zu erhöhen und / oder zu dokumentieren. Flankiert wird die Umsetzung der Programme durch eine programmübergreifende Struktur, in die mehrere Akteure involviert sind, wie beispielsweise die Verwaltungsbehörde des ESF im BMAS, die ESF-Verwaltungsstellen in den einzelnen Ressorts, die ESF-Bescheinigungsbehörde, die ESF-Prüfbehörde, die Bescheinigungsstellen sowie die Prüfstelle im BVA.

1.2 Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung

Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit des ESF-OP des Bundes

Jegliche Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, haben laut den Verwaltungsvorschriften (VV) zu §7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten (BMF 2016a). Demzufolge ist „die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben" (ebd.). Da das ESF-OP des Bundes auch aus Bundesmitteln kofinanziert wird, ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechend zu berücksichtigen. Ergänzend dazu formuliert die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in Bezug auf die Förderung durch den ESF klare Ansprüche an eine effiziente strukturelle Ausgestaltung und eine nutzerfreundliche Programmverwaltung. Dies spiegelt sich auch in der Schwerpunktsetzung bei der Bewertung der Programmumsetzung wider. Hierbei sollen nicht nur die Ergebnisorientierung, sondern auch die Effizienz eine deutlich größere Rolle einnehmen als bisher: So sollen nach Art. 54 (1) der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 Bewertungen auch zu den Aspekten der Wirksamkeit, der Effizienz und der Auswirkungen vorgenommen werden.

[1] Im Zuge des Regierungswechsels Ende 2021 hat sich der Ressortzuschnitt und damit die Bezeichnung einzelner Ressorts verändert; zudem ist die Verantwortung für einzelne Programme in andere Ressorts übergegangen.

Auch die ESF-Verwaltungsbehörde des Bundes hat in ihrem Positionspapier für ein „Lean Fund Management" eine Reduzierung des derzeitigen Komplexitätsgrades des ESF gefordert. Dies sei dringend erforderlich, um einen bedarfsgerechteren und effizienteren Einsatz der EU-Mittel garantieren zu können (BMAS 2016).

Definition des Wirtschaftlichkeitsbegriffs

Die Wirtschaftlichkeit eines Förderprogramms leitet sich ab aus der Effizienz und der Kosten-Effektivität des Einsatzes der zur Verfügung stehenden Mittel während der Programmumsetzung mit Blick auf die Förderziele des Programms. Eine hohe Effizienz ergibt sich dabei aus einem möglichst sparsamen Einsatz von personellen und finanziellen Mitteln für die Programmumsetzung (= Inputs) zur Erreichung eines gegebenen Outputs der Förderung (*Minimalprinzip*). Outputs können beispielweise die Anzahl geförderter Vorhaben, die Anzahl erreichter Teilnehmender und die bewilligte Fördersumme sein. Die Effizienz wird, nach den VV zu §7 BHO, durch eine Analyse der **Vollzugswirtschaftlichkeit** ermittelt (BMF 2016a). Eine hohe Kosten-Effektivität ergibt sich aus der Maximierung der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung für gegebene Inputs (*Maximalprinzip*). Die Effektivität wird, nach VV §7 BHO mittels einer Analyse der **Maßnahmenwirtschaftlichkeit** ermittelt, indem das Verhältnis zwischen Fördermitteln und Ergebnissen bzw. Wirkungen untersucht wird (ebd.).

Diese Anforderungen und Definitionen bilden somit auch die Grundlage und den Rahmen für die vorliegende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Programme des ESF-OP des Bundes.

1.3 Ziele und Schwerpunkte der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Zielstellung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Ziel der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist es, einen systematischen Überblick über die Wirtschaftlichkeit der Umsetzungsstrukturen und -prozesse der einzelnen Programme des ESF-OP des Bundes zu bekommen. Ein solcher Überblick lag bislang noch nicht vor. Dabei sollen Unterschiede zwischen den Programmen dargestellt und qualitative Begründungszusammenhänge für diese Unterschiede identifiziert werden. Des Weiteren sollen programmübergreifend Faktoren aufgezeigt werden, die den Aufwand für die Programmumsetzung der einzelnen Programme erhöhen. Auf Basis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollen darüber hinaus Vorschläge für die Aufwandsreduzierung sowie Good-Practice-Beispiele effizienter Programmumsetzung herausgearbeitet werden.

Die damit gewonnenen Erkenntnisse sollen einerseits dazu dienen, einen Lern- und Weiterentwicklungsprozess auf Ebene der ESF-Verwaltungsstruktur und der programmverwaltenden Stellen anzustoßen und andererseits eine empirische Veranschaulichung und argumentative Untermauerung der Anforderungen an ein Lean Fund Management liefern, mit einem Fokus auf der Ebene der einzelnen Programme. Bei Bedarf können diese auf europäischer Ebene in den Diskussionsprozess zu den Verordnungen und ESF-Vorgaben für die künftige Förderperiode eingebracht werden.

Fokus: Vollzugswirtschaftlichkeit

Die vorliegende vergleichende Analyse der Wirtschaftlichkeit der Förderprogramme des ESF-OP des Bundes legt den Schwerpunkt auf die **Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme**. Aussagen zur Maßnahmenwirtschaftlichkeit der Programme sind zum Zeitpunkt der Berichtslegung in Q2 2019 nur bedingt und nicht für alle Programme möglich, da teilweise noch keine Ergebnisse und Wirkungen erfasst wurden, die eine programmübergreifende Aussage über langfristige Ergebnisse und Wirkungen in Relation zu den Kosten ermöglichen.

Die Vollzugswirtschaftlichkeit soll dabei auf Grundlage der Kosten für die Programmumsetzung analysiert und eingeordnet werden. Diese setzt sich nach der hier verwendeten Definition aus drei Bestandteilen zusammen: Der Programmsteuerung, der Programmverwaltung und der Programmbegleitung:

- Die **Programmsteuerung** umfasst dabei die Konzeption des Programms und die politische und konzeptionelle Steuerung.
- Die **Programmverwaltung** umfasst die administrative Abwicklung der Förderung von der Bekanntmachung über die Antragsprüfung und -bewilligung bis hin zur Nachweisprüfung, Mittelauszahlung und Vor-Ort-Überprüfung und nicht zuletzt die administrative Unterstützung der Zuwendungsempfangenden.
- Die **Programmbegleitung** wiederum umfasst die fachlich-inhaltliche und wissenschaftliche Begleitung des Programms mit dem Ziel, die Zuwendungsempfangenden und / oder Endbegünstigte inhaltlich zu unterstützen, Vernetzung, Struktur- und Kompetenzaufbau voranzutreiben und generiertes Wissen zu verwerten. Dadurch wird in der Regel das Ziel verfolgt, die Effektivität und / oder Nachhaltigkeit der Förderung zu steigern.

Der ausschließliche Fokus der Analyse auf die Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme ist zwar zu diesem Zeitpunkt aus methodischen Gründen notwendig, führt jedoch zwangsläufig dazu, dass lediglich erste Tendenzen in der Gesamtwirtschaftlichkeit der Programme aufgezeigt werden können. Unter Einbezug der Ergebnisse und Erfolge im Rahmen einer Analyse der Maßnahmenwirtschaftlichkeit kann sich die Wirtschaftlichkeit eines Programms gänzlich anders darstellen, als dies bei der reinen Betrachtung der Vollzugswirtschaftlichkeit suggeriert wird. So kann ein Programm, welches eine sehr hohe Vollzugswirtschaftlichkeit aufweist, insgesamt nicht wirtschaftlich sein, da es die geplanten Ergebnisse und Wirkungen nicht erreicht, oder der kausale Beitrag zu den Ergebnissen sehr fragwürdig ist. Andererseits kann ein Programm, das auf den ersten Blick eine ungünstige Vollzugswirtschaftlichkeit aufweist, insgesamt betrachtet doch wirtschaftlich sein, da es überdurchschnittlich gute Ergebnisse und hohe Wirkungen aufweist und / oder gewünschte und dauerhafte positive Veränderungen eingetreten sind, die den Mehraufwand rechtfertigen. Ein auf den ersten Blick unwirtschaftlich erscheinendes Programm kann zudem auch dann gerechtfertigt sein, wenn die Erprobung im ESF dazu führt, dass Teile der Förderung, die sich als besonders effektiv erweisen, in die Regelförderung überführt werden können.

Fokus: Vergleichende Analyse

Anders als bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eines einzelnen Förderprogramms ist es *nicht* Ziel der vorliegenden Analyse, die Prozesse der Programmumsetzung der einzelnen Programme im Detail nachzuzeichnen und programmspezifische Bewertungen und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Dies würde eine deutlich weitreichendere Auseinandersetzung mit den Umsetzungsstrukturen und -prozessen der einzelnen Förderprogramme erfordern.

Stattdessen liegt der Fokus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung darauf, die wesentlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme aufzuzeigen und qualitative Erklärungsansätze für diese Unterschiede herauszuarbeiten. Der Vergleich zwischen den Programmen erfolgt auf Basis eines quantitativen Kennzahlenvergleichs unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Programme. Neben der vergleichenden Analyse der Programme werden auch programmübergreifende Ansätze zur Verbesserung der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programmumsetzung identifiziert. Eine umfangreiche und abschließende Analyse der Umsetzungsstrukturen und -prozesse jedes der 25 Programme erfolgt somit nicht.

Betrachtungszeitraum

Die Analyse umfasst den Zeitraum der Haushaltsjahre 2014 bis 2017 und somit den ersten Teil der Förderperiode 2014 bis 2020. Das ESF-OP des Bundes wurde zwar erst im Herbst 2014 von der EU-Kommission genehmigt, eine Reihe von Programmen veröffentlichte ihre erste Förderbekanntmachung jedoch schon bereits im Vorfeld der OP-Genehmigung. Erste Bewilligungen wurden noch im Jahr 2014 ausgesprochen (siehe Abschnitt 3.3). Um den damit verbundenen administrativen Aufwand der Programmumsetzung ebenfalls abzudecken, wird das gesamte Haushaltsjahr 2014 in der Analyse berücksichtigt. Gleichzeitig wird jedoch der Tatsache Rechnung getragen, dass einige Programme verspätet gestartet sind, indem der Startpunkt der Förderung in die Interpretation der analysierten Kennzahlen mit einfließt.

Nicht berücksichtigte Kosten

Nicht berücksichtigt in der Analyse werden die Kosten für die programmübergreifende Struktur des ESF. Der Hauptgrund hierfür liegt in der Schwierigkeit, diese Kosten angemessen auf die 25 unterschiedlichen Programme zu verteilen. Zur programmübergreifenden Struktur zählen beispielsweise die Verwaltungsbehörde (ESF-VB) im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), die ESF-Verwaltungsstellen in den einzelnen Ressorts, die ESF-Bescheinigungsbehörde im BMAS, die ESF-Prüfbehörde im BMAS, die Bescheinigungsstellen, die Prüfstelle, die Agentur für Querschnittsziele im ESF, die ESF-Dachevaluierung (ISG, ISS, IfS und defacto), die Evaluierung der Investitionsprioritäten (Moysies & Partner, Ramboll Management Consulting und UZ Bonn), der IT-Dienstleister für DATES II.

Ebenfalls nicht (systematisch) berücksichtigt werden die Kosten der Programmumsetzung, die bei den Zuwendungsempfangenden und Endbegünstigten entstehen. Diese werden nur indirekt in Bezug auf Mehraufwände durch den ESF erfasst, lassen sich jedoch nicht quantifizieren und fließen somit nur punktuell in die Analyse ein (vgl. Abschnitt 4.2.4).

2. METHODIK DER WIRTSCHAFTLICHKEITSBETRACHTUNG

Die vergleichende Betrachtung der Vollzugswirtschaftlichkeit soll einen systematischen Überblick über die Umsetzungsstrukturen und -prozesse sowie über die Vollzugswirtschaftlichkeit der einzelnen Programme des ESF-OP des Bundes bieten. Zu diesem Zweck werden in Kapitel 3 die unterschiedlichen Programmtypen, die verschiedenen Akteure der Programmumsetzung sowie der finanzielle und materielle Umsetzungsstand der Förderung dargestellt. In Kapitel 4 erfolgt die eigentliche Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Programme, die sich aus einem kennzahlenbasierten Vergleich der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme sowie einer Herausarbeitung von programmübergreifenden Erkenntnissen zur Vollzugswirtschaftlichkeit zusammensetzt.

Im Folgenden wird zunächst erläutert auf welcher Grundlage die Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme ermittelt und miteinander verglichen wird. Daraufhin werden die Berechnungsmethoden der analysierten Kennzahlen sowie die verwendeten Datenquellen und Erhebungsinstrumente dargestellt. Das Kapitel wird abgeschlossen mit einem Exkurs über die Herausforderungen bei der Durchführung der Analyse und den Einschränkungen bei der Interpretation der Ergebnisse.

2.1 Gruppierung der Programme nach Programmtypen

Grundlage der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stellt die Bildung von Programmtypen (im Folgenden: Gruppen) dar. Dem liegt die Beobachtung zu Grunde, dass sich die Programme des ESF-OP des Bundes im Hinblick auf den grundsätzlichen Förderansatz unterscheiden: Einige Programme legen einen starken Fokus darauf, Innovation voranzutreiben und neues Wissen zu generieren, während andere den Fokus darauf legen, neue Unterstützungsstrukturen für die Zielgruppen zu etablieren oder bestehende Strukturen auszubauen. Wieder andere legen den Fokus darauf, Zielgruppen direkt finanziell zu unterstützen und sie bei konkreten Herausforderungen zu unterstützen. Aus diesen grundsätzlich verschiedenen Förderansätzen ergeben sich jedoch auch unterschiedliche Anforderungen an Umsetzungsstrukturen und -prozesse für die Programme. Diese Unterschiede – so die Annahme – dürften sich auch in der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme und in zentralen Kennzahlen der Vollzugswirtschaftlichkeit bemerkbar machen.

Entsprechend müssen diese Unterschiede bei einer vergleichenden Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme Berücksichtigung finden, um eine annähernde Vergleichbarkeit zwischen den Programmen herzustellen. Zu diesem Zweck werden die Programme des ESF-OP des Bundes nach Programmtypen gruppiert, die die jeweils zu Grunde liegenden Förderansätze widerspiegeln. Das genaue Vorgehen und die Ergebnisse der Gruppierung der Programme werden in Abschnitt 3.1 dargestellt.

2.2 Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit

Die Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme des ESF-OP des Bundes wird auf Basis von zwei Bausteinen eingeordnet: Der erste Baustein beinhaltet eine vergleichende Kennzahlenanalyse der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme auf Basis der Kosten der Programmumsetzung. Fokus der Analyse sind dabei die einzelnen Programme innerhalb der Gruppen. Zusätzlich dazu wird ebenfalls eine Einordnung zwischen den Gruppen bzw. auf Ebene der Investitionsprioritäten (IP) vorgenommen. Der zweite Baustein analysiert programmübergreifende Tendenzen bei der Vollzugswirtschaftlichkeit.

Vergleichende Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit

Für die vergleichende Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit werden quantitative Kennzahlen ermittelt, die eine Bewertung der Kosten der Programmumsetzung ermöglichen. Auf Basis der quantitativen Kennzahlen werden die Programme einer Gruppe miteinander verglichen. Mit Hilfe weiterer qualitativer Erklärungsfaktoren werden die Unterschiede in den quantitativen Kennzahlen zwischen den Programmen interpretiert und eingeordnet.

Um die Vollzugswirtschaftlichkeit der Programmumsetzung einordnen zu können, wird bei der Evaluation von Förderprogrammen häufig der Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten, die sich aus der Summe der Kosten der Programmumsetzung und des bewilligten Fördervolumens ergeben, ermittelt (vgl. u.a. BAFA 2014, IREES & Fraunhofer ISI 2014, Kienbaum 2015, Gottschalk et al. 2016, dena 2016, Interval 2016, PWC 2018). Diese Kennzahl, die über Programme hinweg verglichen werden kann, gibt Aufschluss darüber, in welchem Verhältnis die Kosten für die Programmumsetzung zum Gesamtfördervolumen stehen. Je höher der Anteil der Kosten der Programmumsetzung, desto größer der „administrative Overhead" je eingesetztem Euro öffentlicher Fördermittel, was auf eine geringere Effizienz in der Umsetzung hindeutet.

Der Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten ist dabei zwar durchaus aufschlussreich, lässt für sich genommen allerdings noch keinen abschließenden Rückschluss auf die Vollzugswirtschaftlichkeit des Programms zu. Dies hat mehrere Gründe:

- Die Kosten für die Programmumsetzung setzen sich aus den unterschiedlichen Bausteinen Programmsteuerung, -verwaltung und -begleitung zusammen. Insbesondere die fachlich-inhaltliche und wissenschaftliche Programmbegleitung können dabei nicht als administrativer Overhead klassifiziert werden. Zum Teil sind sie integraler Bestandteil des Förderkonzepts und müssen daher gesondert betrachtet werden. Programme, die in erheblichem Maße zur Wissens- oder Strukturbildung beitragen und einen hohen Innovationsgehalt haben, dürften in der Regel höhere Ausgaben für wissenschaftliche bzw. fachlich-inhaltliche Begleitung und somit insgesamt höhere Kosten der Programmumsetzung aufweisen.
- Der Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten nimmt mit steigendem Fördervolumen überproportional ab. Denn die Umsetzung eines Förderprogramms erfordert einen Grundstock an administrativem Steuerungsaufwand, der unabhängig ist von der Höhe des Fördervolumens. Darunter fallen Tätigkeiten wie beispielsweise die Verabschiedung einer Förderrichtlinie, die Erstellung von Antragsformularen, die Programmierung der vorgelagerten IT-Infrastruktur für die elektronische Abwicklung der Förderung, die Bekanntmachung der Förderung, etc.
- Die Anzahl der administrativ und inhaltlich betreuten Antragstellenden bzw. Zuwendungsempfangenden dürfte ein weiterer wesentlicher Treiber für den administrativen Aufwand sein. Die Anzahl der Antragstellenden bzw. Zuwendungsempfangenden wiederum verhält sich nicht zwangsläufig proportional zum bewilligten Fördervolumen, da das bewilligte Fördervolumen je Vorhaben – und somit je Zuwendungsempfangenden – deutlich zwischen den Programmen variieren kann.
- Die Zahl der Teilnehmenden ist auch eine relevante Bezugsgröße, da auch in Programmen, deren Mittel nicht direkt an die Zielgruppe fließen, sondern die Zielgruppe indirekt als Teilnehmende der geförderten Vorhaben erreichen, dennoch Umsetzungskosten anfallen können, z.B. für das Teilnehmenden-Monitoring, die Verwendungsnachweisprüfung oder die Betreuung der Teilnehmenden.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, werden in der vorliegenden vergleichenden Analyse drei weitere Kennzahlen der Vollzugswirtschaftlichkeit analysiert und eingeordnet: Die absolute Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung sowie die Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je gefördertem Vorhaben und je Teilnehmenden-Eintritt.

Insgesamt werden somit für den Vergleich zwischen den Programmen vier quantitative Kennzahlen analysiert:

- **K1:** Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung
- **K2:** Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten
- **K3:** Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben
- **K4:** Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Teilnehmenden-Eintritt

Keine der vier Kennzahlen für sich genommen gibt hinreichend Aufschluss über die Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme, da die unterschiedlichen Förderansätze dazu führen, dass die Programme bei den verschiedenen Kennzahlen unterschiedlich abschneiden. So kann es beispielsweise sein, dass ein Programm aufgrund einer niedrigen Gesamtfördersumme einen hohen Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten aufweist, die sich aber aufgrund einer hohen Anzahl kleinerer Vorhaben relativiert. Auch kann es sein, dass die Kosten je Vorhaben für ein Programm sehr hoch sind, dies aber auf eine niedrige Anzahl Vorhaben zurückzuführen ist, bei denen jeweils eine intensive Betreuung der Teilnehmenden stattfindet. Eine vergleichende Einschätzung über die Vollzugswirtschaftlichkeit der Programmumsetzung erfordert daher die kombinierte Betrachtung der vier Kennzahlen.

Zur Interpretation der erkennbaren Unterschiede in den Kennzahlen zwischen den Programmen wird zusätzlich eine Reihe von Einflussfaktoren analysiert, die Aufschluss über die Gründe für die Unterschiede geben können. Hierbei handelt es sich um Charakteristika der einzelnen Programme, die sich teilweise aus den grundsätzlichen Förderansätzen ableiten lassen und teilweise auch von diesen unabhängig sind.[2] Darunter fallen insbesondere:

- die Anzahl der in die Programmverwaltung involvierten Akteure;
- die Ausgestaltung des Antragsverfahrens (einstufig, mehrstufig, Vergabeverfahren);
- die Anzahl der Aufrufe / Förderrunden;
- die Bewilligungsquote[3];
- der Umfang des Monitorings;
- die Bereitstellung von Austausch-, Vernetzungs- und Schulungsplattformen;
- die beihilferechtliche Relevanz der Förderung;
- die Risikoeinstufung der Förderung;
- die Verwendung von Pauschalen;
- die Nachfrage nach Förderung;
- der Startpunkt und Verzögerungen in der Umsetzung der Förderung.

---

[2] Hier wäre es ein spannender Ansatz gewesen, den Zusammenhang zwischen den Förderansätzen und den gelisteten weiteren Einflussfaktoren näher zu untersuchen und etwaige zusätzliche Erkenntnisse über die Programmstrukturen und -umsetzung zu generieren. Dies würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen.

[3] Je niedriger die Bewilligungsquote ist, desto größer ist das Verhältnis zwischen Anzahl Anträge und Anzahl Vorhaben. Da jeder einzelne Antrag im Detail geprüft werden muss, deutet eine niedrige Bewilligungsquote darauf hin, dass der Aufwand für die Bewilligung aufwendiger ist, als anhand der Anzahl Vorhaben zunächst angenommen.

Programmübergreifende Tendenzen bei der Vollzugswirtschaftlichkeit

Zusätzlich zur vergleichenden Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit werden in einem zweiten Teil übergreifende Tendenzen hinsichtlich der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme untersucht. Dies umfasst zum einen eine Darstellung der aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen wahrgenommenen Angemessenheit des Verwaltungsaufwandes für einzelne Akteure sowie Umsetzungsstrukturen und -prozesse. Des Weiteren werden Abweichungen zwischen der geplanten und tatsächlichen Wirtschaftlichkeit der Programme sowie die Gründe für diese Abweichungen aufgezeigt. In einem dritten Schritt wird der durch die Vorgaben des ESF erzeugte Mehraufwand analysiert. Wo möglich, werden Potenziale für Vereinfachungen herausgearbeitet. Zu guter Letzt werden Ansätze guter Praxis einzelner Programme hinsichtlich der Verbesserung der Vollzugswirtschaftlichkeit herausgestellt.

2.3 Berechnungsmethode der quantitativen Kennzahlen

Die vier quantitativen Kennzahlen der Vollzugswirtschaftlichkeit wurden berechnet, indem die Kosten für die Programmumsetzung und deren Zusammensetzung über eine Online-Befragung der programmverantwortlichen Fachreferate ermittelt wurde und, im Falle der Kennzahlen K2 bis K4, in Relation gesetzt wurden zu den Gesamtförderkosten, der Anzahl bewilligter Vorhaben und der Anzahl der Teilnehmenden-Eintritte (siehe Abschnitt 2.4 für Details zu den Datenquellen).

Die wesentlichen Inputdaten wurden dabei für die einzelnen Haushaltsjahre 2014, 2015, 2016 und 2017 erfasst. Für die Kosten der Programmumsetzung und die bewilligte öffentliche Fördersumme[4] wurden die Werte mit Hilfe der Barwertmethode auf den Barwert des Jahres 2018 aufsummiert, um eine Inflationsbereinigung vorzunehmen. Die Anzahl der Vorhaben und Teilnehmenden-Eintritt wurde jeweils für den Zeitraum 2014 bis 2017 aufsummiert.

Berechnung der Kennzahl K1

Die Kosten der Programmumsetzung speisen sich aus den Angaben einer Online-Befragung der programmverantwortlichen Fachreferate in Q4 2018 (s. u.). Die Fachreferate wurden gebeten anzugeben, welche Akteure in welcher Funktion an der Umsetzung ihres Programms beteiligt sind bzw. waren und welche finanziellen Aufwände je Akteur und Haushaltsjahr angefallen sind.

Den Fachreferaten stand dabei frei, die Aufwände als tatsächlich angefallene Personal- und Sachkosten anzugeben oder die Anzahl der tatsächlich besetzten Stellen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) anzugeben. Im zweiten Fall wurden die VZÄ, mit Hilfe der mitangegebenen Besoldungs- und Entgeltgruppen, in Vollkostensätze umgerechnet. Hierfür wurde die jährlich herausgegebene Tabelle zur Ermittlung der Jahresvollkostendurchschnittssätze des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2015, 2016b, 2017, 2018) verwendet. Sofern Angaben zur Erfahrungsstufe des eingesetzten Personals vorlagen, wurde mit dieser eine Anpassung der Bruttojahresgehälter in der Berechnung der Vollkostensätze vorgenommen.

---

[4] Dies heißt konkret, dass die private Kofinanzierung bzw. Eigenmittel nicht berücksichtigt wurden, da es in der vorliegenden Untersuchung um die Vollzugswirtschaftlichkeit bei den öffentlichen Aufwendungen geht. Sofern im größeren Umfang private Kofinanzierung bei den Vorhaben zum Einsatz kam, wurde diese bei der Interpretation der Kennzahlen berücksichtigt.

Die Kosten der Programmumsetzung werden dann als Kennzahl 1 wie folgt berechnet:

$$\boldsymbol{K1} = Ausgaben\ der\ Programmsteuerung\ 2014\ bis\ 2017 + Ausgaben\ der\ Programmverwaltung\ 2014\ bis\ 2017 + Ausgaben\ der\ Programmbegleitung\ 2014\ bis\ 2017$$

Berechnung der Kennzahlen K2 bis K4

Die Kennzahl K2 wird berechnet, in dem der bei K1 ermittelte Wert je Programm in Relation gesetzt wird zu den Gesamtförderkosten. Diese setzen sich zusammen aus der Summe der bewilligten öffentlichen Fördersumme aus ESF und Bundesmitteln der in den Jahren 2014 bis Ende 2017 *begonnenen* Vorhaben und der Kosten der Programmumsetzung im Zeitraum 2014-2017 (K1). Die Formel für K2 lautet dementsprechend wie folgt:

$$\boldsymbol{K2} = \frac{K1}{Gesamtförderkosten}$$

Wobei für die Gesamtförderkosten gilt:

$$Gesamtförderkosten = K1 + bewilligte\ Fördersumme\ begonnener\ Vorhaben\ 2014\ \text{bis}\ 2017$$

Die Kennzahl K3 wird berechnet, in dem der bei K1 ermittelte Wert je Programm in Relation gesetzt wird zu der Anzahl begonnener Vorhaben im Zeitraum 2014 bis Ende 2017. Die Formel für K3 lautet dementsprechend wie folgt:

$$\boldsymbol{K3} = \frac{K1}{Anzahl\ begonnener\ Vorhaben\ 2014\ \text{bis}\ 2017}$$

Die Kennzahl K4 wird berechnet, in dem der bei K1 ermittelte Wert je Programm in Relation gesetzt wird zu der Anzahl der Teilnehmenden-Eintritte im Zeitraum 2014 bis Ende 2017. Die Teilnehmenden-Eintritte werden dabei mittels des programmspezifischen Outputindikators gemessen, der für die Berechnung des Leistungsrahmens zu Grunde gelegt wurde. Die Formel für K4 lautet dementsprechend wie folgt:

$$\boldsymbol{K4} = \frac{K1}{Anzahl\ gemeldeter\ Teilnehmereintritte\ 2014\ \text{bis}\ 2017}$$

2.4 Datenquellen und Erhebungsinstrumente

Für die Berechnung und Interpretation der Kennzahlen der Vollzugswirtschaftlichkeit sowie für die Analyse programmübergreifender Tendenzen wurde einerseits auf verschiedene Datenquellen zurückgegriffen und andererseits wurden zusätzlich eigene Erhebungen durchgeführt:

DATES II und Effizienzberichte zum materiellen Controlling

Aus dem IT-Programmverwaltungssystem „DATES II" des ESF sowie den davon abgeleiteten Effizienzberichten zum materiellen Controlling wurden quantitative Angaben verwendet, die zur Bildung der Kennzahlen K2 bis K4 benötigt werden:

- Anzahl Vorhaben je Programm und Jahr;
- Bewilligte Fördersumme je Programm und Jahr, unterteilt nach EU-Mitteln, nationaler öffentlicher Kofinanzierung und nationaler privater Kofinanzierung;
- Ausgezahlte Mittel je Programm und Jahr;
- Anzahl neuer, aktiver und abgeschlossener Vorhaben je Programm und Jahr;
- Anzahl erfolgter Teilnehmenden-Eintritte des Hauptindikators je Programm und Jahr.

Programmsteckbriefe

Im Herbst 2017 führten Moysies & Partner und Ramboll Management Consulting Fachgespräche mit den richtlinienverantwortlichen Fachreferaten in den einzelnen Bundesministerien durch. Im Rahmen dieser Gespräche wurden systematisch Informationen zu Zielen, Inhalt, Umsetzungsstrukturen und -prozessen, Umsetzungsschwierigkeiten sowie Good-Practices der Programme erfasst, die für ein besseres Verständnis der Funktionsweise der einzelnen Programme sowie die Konzeption des Online-Fragebogens (s. u.) verwendet wurden.

Online-Befragung der programmverantwortlichen Fachreferate 2018

Zur Erfassung der Kosten der Programmumsetzung der einzelnen Programme als Grundlage der ermittelten Kennzahlen sowie von Informationen, die als Erklärungsfaktoren für Unterschiede in den ermittelten Kennzahlen dienen, wurde im vierten Quartal 2018 eine Online-Befragung der richtlinienverantwortlichen Fachreferate durchgeführt. Diese umfasste u. a. Angaben zu:

- den Kosten der Programmumsetzung, unterteilt nach den einzelnen programmumsetzenden Akteuren und Haushaltsjahren;
- der Nutzung bestehender Strukturen;
- dem Antragsverfahren der Programme;
- den Begleitmaßnahmen der Programme;
- der Selbsteinschätzung zur Vollzugswirtschaftlichkeit der Umsetzungsstrukturen und -prozesse;
- Abweichungen zwischen Plan und Ist der Programmumsetzung;
- Selbsteinschätzung der Fachreferate zum grundsätzlichen Förderansatz ihres Programms.

Umfang und Komplexität der erforderlichen Angaben für die Analyse erforderten einen mehrmonatigen Zeitraum für die Online-Befragung sowie gezielte Rückfragen bei einzelnen Fachreferaten, programmverwaltenden Stellen, der ESF-Verwaltungsbehörde und ESF-Verwaltungsstellen zur Plausibilisierung bzw. Ergänzung der getätigten Angaben.

Online-Befragung der programmverantwortlichen Fachreferate 2022

Darüber hinaus wurde im April und Mai 2022 eine zweite Online-Befragung durchgeführt, die auf der ersten Online-Befragung aus dem Jahr 2018 aufbaute und insbesondere der Frage nachging, wie sich der administrative Aufwand in der Programmumsetzung seit der ersten Online-Befragung – insbesondere in Anbetracht der Covid-19-Pandemie – entwickelt hat.

Hierfür wurden die richtlinienverantwortlichen Fachreferate befragt, wie sich der administrative Aufwand

- zwischen den Zeiträumen (i) 2014 bis 2017 und (ii) dem ersten Quartal 2018 bis zum vierten Quartal in 2019 (im Folgenden: Q1 2018 bis Q4 2019) sowie
- zwischen den Zeiträumen (ii) Q1 2018 bis Q4 2019 und (iii) dem ersten Quartal in 2020 (im Folgenden: seit Q1 2020) entwickelt hat.

Hintergrund für die Unterscheidung zwischen diesen beiden Zeiträumen ist, dass im Vorfeld der Durchführung der Befragung von potenziell deutlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den administrativen Aufwand ausgegangen wurde.

Zudem konnten die richtlinienverantwortlichen Fachreferate angeben, welche (digitalen) Ansätze guter Praxis sie im Zuge der Covid-19-Pandemie eingeführt haben und inwiefern diese in Zukunft verstetigt werden (sollen).

Grundsätzlich haben die gleichen richtlinienverantwortlichen Fachreferate wie in der ersten Online-Befragung diese Fragestellungen erhalten und beantwortet. Ausnahmen bildeten einerseits die richtlinienverantwortlichen Fachreferate der Programme Vereinbarkeit, LZA-Programm, ESF-BAMF-Programm und BerEb, die aufgrund ihrer zuvor ausgelaufenen ESF-Förderung nicht aussagefähig zur Entwicklung des administrativen Aufwands über die betrachteten Zeiträume hinweg waren und damit im Jahr 2022 nicht erneut befragt wurden. Andererseits wurden – wie in der ersten Online-Befragung – auch die richtlinienverantwortlichen Fachreferate der Programme Akti(F) und Zukunftszentren nicht befragt. Beide Programme sind erst spät in der Förderperiode 2014-2020 gestartet, so dass auch die richtlinienverantwortlichen Fachreferate für diese Programme zu den Fragestellungen nur sehr eingeschränkt aussagefähig gewesen wären.

Im Gegensatz zur ersten Online-Befragung hatten zudem in Absprache mit dem Auftraggeber aufgrund der Umsetzungsspezifika die Handlungsschwerpunkte der Integrationsrichtlinie Bund (Integration durch Austausch, Integration statt Ausgrenzung und Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen) die Möglichkeit, eigene Angaben zu ihrem jeweiligen Handlungsschwerpunkt zu machen. Somit wurden im Rahmen der zweiten Online-Befragung die richtlinienverantwortlichen Fachreferate von insgesamt 23 Programmen bzw. Handlungsschwerpunkten befragt, die auch alle teilgenommen haben.

Zusätzlich erhielten die richtlinienverantwortlichen Fachreferate jener 15 Programme bzw. Handlungsschwerpunkte, die auch in der nächsten Förderperiode des ESF+ gefördert werden, weitere Fragestellungen in Bezug auf die eingeführten Vereinfachungen seitens der Verwaltungsbehörde, den dazugehörigen Einbindungsprozess und die erwarteten Auswirkungen dieser Vereinfachungen auf den administrativen Aufwand.

Auf eine erneute Erhebung bzw. Aktualisierung der Kennzahlen zur Vollzugswirtschaftlichkeit wurde verzichtet, da

- erstens nicht zu erwarten war, dass sich die Kostenstruktur seit der ersten Erhebung wesentlich verändert haben würde bzw. dass eine erneute Erhebung wesentliche neue Erkenntnisse bringen würde,
- zweitens mehrere strukturelle Veränderungen und Sondereffekte in der Programmumsetzung (z.B. neu gestartete Programme, auslaufende Programme, Wechsel von programmverwaltenden Stellen, Covid-19-Pandemie) im Zeitraum 2018-2021 erhebliche methodische Herausforderungen und Interpretationsschwierigkeiten mit sich gebracht hätten, und
- drittens der dafür erforderliche Aufwand aller Beteiligten auch vor dem Hintergrund der zuvor aufgeführten Punkte im Verhältnis zum Nutzen der Aktualisierung nicht angemessen erschien.

2.5 Herausforderungen, Annahmen und Einschränkungen

In diesem Abschnitt werden zunächst die wesentlichen Herausforderungen bei der Ermittlung der quantitativen Kennzahlen und der Umgang mit diesen Herausforderungen im Rahmen der vorliegenden Studie dargelegt. Daraufhin wird eine Einschränkung bezüglich der Aussagekraft und Interpretation der Ergebnisse aufgezeigt. Während die besagten Herausforderungen und die

Einschränkung zu kleineren Verzerrungen bei der Interpretation der Ergebnisse führen können, wird davon ausgegangen, dass dadurch die Gesamtdarstellung und -interpretation nicht beeinträchtigt wird.

2.5.1 Herausforderungen bei der Ermittlung der Kennzahlen

Vollständigkeit der Kosten der Programmumsetzung

Die programmverantwortlichen Fachreferate wurden im Rahmen der Online-Befragung darum gebeten, die Akteure aufzuführen, die in die Programmumsetzung (Programmsteuerung, -verwaltung und -begleitung) involviert waren, sowie die personellen bzw. finanziellen Aufwände für diese Akteure zu beziffern. Die enthaltenen Daten wurden einer weitreichenden Plausibilisierung unterzogen und, bei Bedarf, durch zusätzliche Angaben aus gezielten Rückfragen bei den Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen sowie der ESF Verwaltungsbehörde und den ESF-Verwaltungsstellen der Ressorts korrigiert bzw. ergänzt. Trotz der großen Sorgfalt kann nicht garantiert werden, dass alle Akteure und ihre jeweiligen Aufwände vollumfänglich erfasst wurden. Dies kann darin begründet liegen, dass bestimmte Kosten, insbesondere für IT-Dienstleistungen, sehr unterschiedlich abgerechnet werden und / oder die entsprechenden Informationen in den programmverantwortlichen Fachreferaten nicht vorlagen. Darüber hinaus wurden bei einzelnen Programmen, namentlich BerEb und IQ, bestimmte Kosten nicht angegeben, da es sich bei diesen Programmen um Ergänzungen bzw. Erweiterungen bestehender Bundesprogramme handelt. In diesen Fällen erwies sich die Zuordnung von Teilen der beim Bundesprogramm angefallenen Kosten auf das ESF-Programm als schwierig.

Aus diesen Gründen ist es möglich, dass die Kosten der Programmumsetzung einzelner Programme *unterschätzt* werden. Sofern es aus den oben genannten Gründen Anzeichen für unterschiedliche Kostenerfassungen gibt, wird dies bei der Interpretation der Kennzahlen berücksichtigt. Davon abgesehen wurde angenommen, dass die Angaben der Fachreferate vollständig sind.

Textbox 1: IT-Dienstleistungen

Insgesamt haben lediglich vier der 25 befragten Fachreferate Kosten für IT-Dienstleistungen angegeben. Darunter lediglich das Programm uW:M für die Programmierung der programmeigenen Webseite, obgleich die Mehrheit der Programme über eine eigene Webseite verfügt. Die Kosten für die Programmierung der IT-Systeme für das Zuwendungsmanagement, darunter ZUWES II des Bundesverwaltungsamts (BVA), e2 des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA), easy-online des BMBF und coSach der Bundesagentur für Arbeit (BA), wurden von keinem der Programme ausgewiesen. Grund für die nicht-Angabe dieser Kosten ist, dass die eingesetzten IT-Vorsysteme und anderen IT-Lösungen in der Regel nicht den einzelnen Programmen zugeordnet werden. Bei ZUWES II und easy-online handelt es sich um IT-Systeme, die im Auftrag des BMAS bzw. des BMBF erstellt wurden und sowohl dem eigenen Haus als auch anderen Ressorts, nachgeordneten Bundesbehörden und Projektträgern für die Abwicklung von Förderprogrammen prinzipiell kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Die entsprechenden Kosten werden somit in der vorliegenden Analyse nicht erfasst. Anders sieht es bei ZUWES II für die sogenannte „Customisation" des IT-Systems aus: Der für die individuelle Anpassung des Systems anfallende Arbeitsaufwand beim BVA wird den programmverantwortlichen Fachreferaten der Programme in den Ressorts in Rechnung gestellt, wurde jedoch lediglich vom Programm IQ angegeben. Des Weiteren hat mit dem Programm JUSTiQ lediglich ein Programm die Kosten für die Programmierung der elektronischen Fallakte (eFa) ausgewiesen. Zu guter Letzt hat das Programm JOBSTARTER Kosten für einen IT-Dienstleister angegeben.

Insgesamt haben lediglich vier der 25 befragten Fachreferate Kosten für IT-Dienstleistungen angegeben. Darunter lediglich das Programm uW:M für die Programmierung der programmeigenen Webseite, obgleich die Mehrheit der Programme über eine eigene Webseite verfügt. Die Kosten für die Programmierung der IT-Systeme für das Zuwendungsmanagement, darunter ZUWES II des Bundesverwaltungsamts (BVA), e2 des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA), easy-online des BMBF und coSach der Bundesagentur für Arbeit (BA), wurden von keinem der Programme ausgewiesen. Grund für die nicht-Angabe dieser Kosten ist, dass die eingesetzten IT-Vorsysteme und anderen IT-Lösungen in der Regel nicht den einzelnen Programmen zugeordnet werden. Bei ZUWES II und easy-online handelt es sich um IT-Systeme, die im Auftrag des BMAS bzw. des BMBF erstellt wurden und sowohl dem eigenen Haus als auch anderen Ressorts, nachgeordneten Bundesbehörden und Projektträgern für die Abwicklung von Förderprogrammen prinzipiell kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Die entsprechenden Kosten werden somit in der vorliegenden Analyse nicht erfasst. Anders sieht es bei ZUWES II für die sogenannte „Customisation" des IT-Systems aus: Der für die individuelle Anpassung des Systems anfallende Arbeitsaufwand beim BVA wird den programmverantwortlichen Fachreferaten der Programme in den Ressorts in Rechnung gestellt, wurde jedoch lediglich vom Programm IQ angegeben. Des Weiteren hat mit dem Programm JUSTiQ lediglich ein Programm die Kosten für die Programmierung der elektronischen Fallakte (eFa) ausgewiesen. Zu guter Letzt hat das Programm JOBSTARTER Kosten für einen IT-Dienstleister angegeben.

Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Bestandteilen der Programmumsetzung

Eine weitere mögliche Unschärfe ergibt sich durch die Schwierigkeit, die personellen bzw. finanziellen Aufwände für die einzelnen Akteure den drei Bestandteilen der Programmumsetzung, namentlich Programmsteuerung, Programmverwaltung und Programmbegleitung zuzuordnen. So kommt es vor, dass die programmverantwortlichen Fachreferate neben der Programmsteuerung auch Aufgaben der Programmverwaltung – wie beispielsweise die inhaltliche Prüfung von Förderanträgen – übernehmen, während andererseits die programmverwaltenden Stellen zur Programmsteuerung beitragen. Des Weiteren übernehmen programmverwaltende Stellen durchaus auch Aufgaben der fachlich-inhaltlichen Programmbegleitung und / oder Aufgaben, die nur schwer hiervon abzugrenzen sind.

Dieser Unschärfe bewusst, wurden die einzelnen Akteure im Rahmen der quantitativen Analyse jeweils dem Bestandteil der Programmumsetzung zugeordnet, in welchem sie schwerpunktmäßig zu verorten sind.[5]

Einen Sonderfall bildet dabei das Programm Vereinbarkeit, welches eine deutlich andere Programmstruktur aufweist als die anderen Programme des ESF-OP des Bundes. In dem Programm werden nur wenige Vorhaben gefördert. Das Programm verfolgt einen systemischen Ansatz. Es richtet sich schwerpunktmäßig an Multiplikatoren und ist daher mit teilnehmerbezogenen Vorhaben nicht vergleichbar. In Abstimmung mit dem richtlinienverantwortlichen Fachreferat des Programms Vereinbarkeit wurde daher ein zentrales Projekt des Programms der fachlich-inhaltlichen Begleitung zugeordnet und nicht als Vorhaben gewertet. Aufgrund dieser Tatsache ergeben sich bei Ermittlung der Kennzahlen K1 bis K4 Werte, die einen Vergleich mit den anderen Programmen des ESF-OP des Bundes nicht sinnvoll erscheinen lassen. Auch eine davon abgeleitete Bewertung der Vollzugswirtschaftlichkeit

[5] Bei der Interpretation wird zusätzlich darauf verwiesen, wenn Erkenntnisse vorliegen, dass ein Akteur Aufgaben in den unterschiedlichen Bestandteilen der Programmumsetzung wahrnimmt.

erscheint auf dieser Basis nicht zielführend. Auf diesen Umstand wird in der Analyse gesondert eingegangen.

Abweichungen zwischen ermittelten und tatsächlichen Kosten

Sofern in der Online-Befragung für einen Akteur die Anzahl Vollzeitäquivalente angegeben wurde, wurden diese Angaben anhand der jährlich herausgegebenen Jahresvollkostendurchschnittssätze des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2015, 2016b, 2017, 2018) in Euro umgerechnet. Dabei wird jedem Vollzeitäquivalent auf die Personalkosten ein pauschaler Gemeinkostenanteil aufgeschlagen, der sich am Bruttogehalt orientiert. Zum einen dürften sich die realen Gemeinkosten (u. a. für Sach- und Reisekosten) von Programm zu Programm bzw. Mitarbeitenden zu Mitarbeitenden unterscheiden. Zum anderen variiert der vorgegebene Gemeinkostenanteil lediglich zwischen obersten und nachgeordneten Bundesbehörden. In der Realität dürfen die Gemeinkostenanteil aber auch zwischen den Bundesministerien (oberste Bundesbehörden) bzw. den nachgeordneten Behörden variieren. Dies führt dazu, dass die ermittelten Jahresvollkosten je Mitarbeitende lediglich eine Annäherung der tatsächlichen Kosten darstellen. Dadurch, dass einzelne Programme die tatsächlich angefallenen Kosten angegeben haben, die den behördenspezifischen oder sogar mitarbeiter*innenspezifischen Gemeinkostenanteil beinhalten, kann es zu kleineren Verzerrungen in den Kosten zwischen den Programmen kommen.

Da es sich dabei nicht um systematische Verzerrungen nach unten oder oben handelt, sondern einzelfallabhängig ist, wurde diese Unschärfe bei der Analyse hingenommen.

Nicht aktuelle Angaben in DATES II

Die Einpflege von Daten in die IT-Vorsysteme, u. a. ZUWES II und DATES II, erfolgt nicht bei allen Programmen auf die gleiche Art und Weise. Bei den meisten Programmen werden die Daten zu den bewilligten Vorhaben und aus dem Teilnehmenden-Monitoring kurz nach der Bewilligung bzw. Teilnehmenden-Eintritte in die IT-Vorsysteme eingepflegt. Es gibt jedoch einzelne Programme, bei denen die Daten erst nach Abschluss des Vorhabens bzw. abschließenden Prüfung der Verwendungsnachweise in die IT-Vorsysteme eingetragen werden. Dies ist beispielsweise bei der Bildungsprämie III, uW:M, ESF-BAMF-Programm, Unternehmensberatung und EXIST der Fall. Bei den Programmen Mikromezzaninfonds und Passgenaue Besetzung wiederum wurden die Vorhaben oder Teilnehmenden-Eintritte aus anderen Gründen nicht in die IT-Vorsysteme eingepflegt. Dieser Umstand führt dazu, dass die berechneten Kennzahlen die Vollzugswirtschaftlichkeit dieser Programme systematisch negativer darstellen. Um dem entgegenzuwirken, wurden die verfügbaren Daten aus DATES II und dem materiellen Controlling mit den zuständigen Stellen dieser Programme abgeglichen und verbleibende Datenlücken in der Interpretation berücksichtigt.

2.5.2 Einschränkungen bei der Aussagekraft und Interpretation der Ergebnisse

Nicht-Erfassung einzelner Prozesse der administrativen Umsetzung der Förderung

Die Umsetzung der Förderung umfasst eine Reihe von administrativen Prozessen von der Erstellung der Förderrichtlinie über die Bekanntmachung der Förderung, Beratung der Antragstellenden, Prüfung und Bewilligung der Anträge, Auszahlung der Mittel bis hin zur Verwendungsnachweisprüfung. Diese Prozessschritte einzeln zu erfassen und zu bewerten war im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich, da dies eine aufwendige Prozessanalyse der einzelnen Prozessschritte jedes der 25 Programme erfordern würde.

Stattdessen wurde ein Ansatz gewählt, der die Bewertung der übergreifenden Vollzugswirtschaftlichkeit eines Programms im Vergleich zu anderen Programmen auf Basis aggregierter Daten ermöglicht. Den Fachreferaten wurde dabei bewusst die Möglichkeit eingeräumt auf Schwierigkeiten und Ineffizienzen in einzelnen Prozessschritten hinzuweisen. Dadurch kann auf diese als Erklärungsfaktor für eine augenscheinlich geringe Vollzugswirtschaftlichkeit eingegangen werden. Gleichzeitig ersetzt dies nicht eine vollständige Prozessanalyse der Programme.

3. ÜBERBLICK ÜBER DIE BETRACHTETEN ESF-FÖRDERPROGRAMME

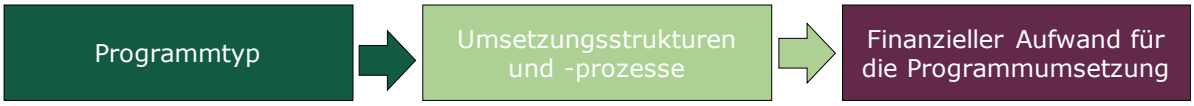
3.1 Programme und Programmtypen

Die 25 Förderprogramme des ESF-OP des Bundes unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Fördergegenstände und der adressierten Zielgruppe, sondern auch mit Blick auf den grundsätzlichen Ansatz, der der Förderung zu Grunde liegt. So legen einzelne Programme einen Schwerpunkt darauf, möglichst viele Teilnehmende mit einem vergleichsweise hoch standardisierten „Produkt" zu erreichen, wie beispielsweise die Bildungsprämie III oder die Sprachgutscheine des ESF-BAMF Programms. Andere Programme hingegen setzen darauf, nachhaltige Strukturen zu etablieren oder neue Erkenntnisse zu generieren, die sich auf andere Anwendungsbereiche transferieren lassen. Dies ist beispielsweise beim Programm ZdA der Fall, bei dem neue Konzepte und Modelle entwickelt und pilotmäßig erprobt werden. Andere Programme wiederum setzen darauf, nur wenige Vorhaben zu unterstützen und diesen dafür eine intensivere Betreuung zu bieten, in Form von Beratung, Schulungen, Austauschmöglichkeiten, etc. Dies ist beispielsweise beim Programm JOBSTARTER der Fall.

Aus diesen unterschiedlichen Förderansätzen ergeben sich gleichzeitig auch unterschiedliche Anforderungen an die Umsetzung der Programme und somit auch an den personellen und zeitlichen Aufwand für die Umsetzung. Programme, die eine Vielzahl von Zuwendungsempfangenden fördern, erfordern einen hohen und kontinuierlichen Aufwand für die Bewilligung und Prüfung von Vorhaben. Andererseits können sie dabei im Zweifel auf stark standardisierte Antragsformulare und Prozesse zurückgreifen. Programme, die nur einzelne Modellprojekte fördern, verwenden hingegen – so die Vermutung – mehr Zeit und personelle Ressourcen für die Prüfung einzelner Förderanträge, sprechen dagegen lediglich ein oder zwei Mal in der Förderperiode Bewilligungen aus und begleiten die Vorhaben intensiv bei der Umsetzung. Andererseits kann es auch sein, dass nur wenige Zuwendungsempfangende gefördert werden, diese als Vorhabenträger dann jedoch viele Mitglieder der Zielgruppe als Teilnehmende erreichen. Unter anderem für die Verwendungsnachweisprüfung und das Teilnehmenden-Monitoring kann dadurch zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen, der sich nicht direkt aus einer geringen Anzahl geförderter Vorhaben ableiten lässt.

Um einen angemessenen Vergleichsmaßstab zwischen den Programmen bei der Bewertung der Vollzugswirtschaftlichkeit sicherzustellen, werden die Programme des ESF-OP des Bundes nach Programmtypen gruppiert. Der Programmtyp eines Förderprogramms ist dabei dem grundsätzlichen Förderansatz gleichzusetzen. Der Gruppierung der Programme nach Programmtypen liegt die Annahme zu Grunde, dass der Programmtyp maßgeblich die eingesetzten Umsetzungsstrukturen und -prozesse für die Programmumsetzung bedingt. Diese wiederum wirken sich, mittels der damit einhergehenden personellen und zeitlichen Ressourcen, auf den finanziellen Aufwand für Programmumsetzung aus. Letzterer wiederum bildet die Grundlage für den Vergleich der Vollzugswirtschaftlichkeit zwischen den Programmen. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Programmtyp und finanziellem Aufwand für die Programmumsetzung.



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Für die Gruppenbildung und Gruppenzuordnung wurden die Programme entlang vier Dimensionen eingestuft und im Anschluss anhand des statistischen Verfahrens der Clusteranalyse gruppiert. Das Verfahren erlaubt eine Eingruppierung unter Berücksichtigung mehrerer Dimensionen. Die Dimensionen wurden so ausgewählt, dass sie grundlegende Eigenschaften der Förderung (s. o.) widerspiegeln und sich die Kombination der Dimensionen inhaltlich sinnvoll interpretieren lässt. Die vier als besonders relevant eingestuften Dimensionen sind dabei die folgenden:

- Grad der Standardisierung der geförderten Vorhaben;
- Fokus der Förderung auf Zielgruppenförderung;
- Fokus der Förderung auf Strukturbildung;
- Fokus der Förderung auf Wissensbildung.

Die finale Gruppierung der Programme erfolgte auf Basis einer Selbsteinschätzung der programmverantwortlichen Fachreferate entlang der vier Dimensionen.

Die Fachreferate wurden im Rahmen der Online-Befragung dazu aufgefordert, ihr Programm entlang der vier oben genannten Dimensionen auf einer Skala von 1 „Niedrig" bis 3 „Hoch" einzuschätzen (siehe Anlage 2 für eine Definition der Dimensionen und der zu Grunde liegenden Skalenwerte)[6]. Diese Angaben wurden zur Plausibilisierung mit den vorab getroffenen Einschätzungen der Evaluierenden abgeglichen[7]. Mittels eines statistischen Verfahrens wurden die Programme auf Basis der finalen Einschätzungen in vier Gruppen eingeteilt.

- Die **erste Gruppe** umfasst **acht Programme**, die sich durch einen hohen Grad der Standardisierung der Vorhaben und einen starken Fokus auf Zielgruppenförderung auszeichnen. Der Fokus auf Strukturbildung fällt hier niedrig aus, während die Wissensbildung eine relevante, wenngleich untergeordnete Rolle einnimmt. Dies spiegelt den innovativen Charakter der ESF-Förderung wider. Der Programmtyp wurde entsprechend als „**standardisiertes Zielgruppenprogramm**" bezeichnet.
- Die **zweite Gruppe** umfasst **drei Programme**, die ebenfalls einen hohen Fokus auf Zielgruppenförderung legen, im Gegensatz zur ersten Gruppe aber einen niedrigen Standardisierungsgrad aufweisen. Zudem sind weder die Strukturbildung noch die Wissensbildung im besonderen Fokus der Programme. Der Programmtyp wurde entsprechend als „**Weniger standardisiertes Zielgruppenprogramm**" bezeichnet.
- Die **dritte Gruppe** umfasst **acht Programme**, die zwar einen starken Fokus auf Zielgruppenförderung legen, bei denen jedoch die Struktur- und / oder Wissensbildung ebenfalls eine relevante Rolle einnehmen. Die Programme sind zudem typischerweise durch einen mittleren Standardisierungsgrad gekennzeichnet. Der Programmtyp wurde entsprechend als „**Struktur- bzw. wissensbildendes Zielgruppenprogramm**" bezeichnet.

---

[6] Der Vollständigkeit halber sei hier angemerkt, dass nahezu alle Programme zur Wissens- und Strukturbildung sowie zur Förderung einer bestimmten Zielgruppe beitragen. Die hier verwendete Unterscheidung dient lediglich dazu, den Hauptfokus der einzelnen Programme herauszuarbeiten, um darauf aufbauend zum Zweck der Analyse eine aussagekräftige Unterscheidung der Programme treffen zu können.

[7] In vier Fällen wurde in der Folge die Selbsteinschätzung der Programme zu den einzelnen Dimensionen aufgrund im Vergleich mit ähnlichen Programmen unplausibel erscheinender Angaben durch die Evaluatoren modifiziert.

- Die **vierte Gruppe** umfasst **sechs Programme**, die sich dadurch auszeichnen, dass sie einen niedrigen Standardisierungsgrad der Vorhaben aufweisen und dafür einen starken Fokus auf Wissensbildung legen. Die Zielgruppenförderung nimmt hier im Vergleich hingegen eine untergeordnete Rolle ein, während der Fokus auf Strukturbildung mittelmäßig ausgeprägt ist. Der Programmtyp wurde entsprechend als „**Innovatives Wissensbildungsprogramm**" bezeichnet.

Abbildung 2 zeigt, wie die 25 Programme des ESF-OP des Bundes im Einzelnen den vier Programmtypen zugeordnet wurden.

Abbildung 2: Gruppierung der Programme nach Programmtypen

Standardisierte Zielgruppenprogramme

Gruppe 1

- BerEb
- ESF-BAMF-Programm
- LZA-Programm
- uW:M
- Unternehmensberatung
- Passgenaue Besetzung
- Elternchance II
- Bildungsprämie III

Weniger standardisierte Zielgruppenprogramme

Gruppe 2

- Mikromezzaninfonds
- JUSTiQ
- BIWAQ

Struktur- bzw. wissensbildende Zielgruppenprogramme

Gruppe 3

- IQ
- Integrationsrichtlinie
- EXIST
- PWE
- Quereinstieg
- Stark im Beruf
- JOBSTARTER
- BBNE

Innovative Wissensbildungsprogramme

Gruppe 4

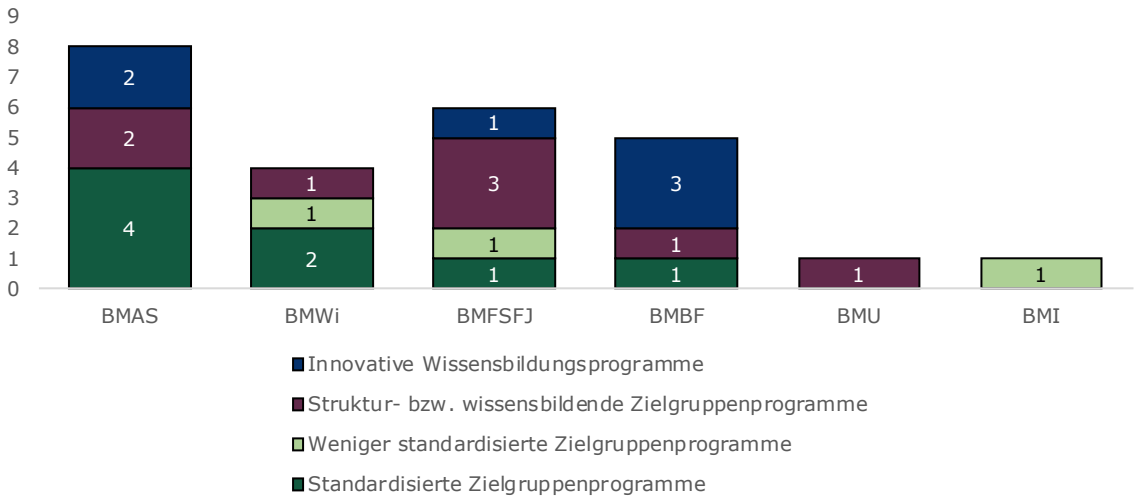
- Rückenwind
- Fachkräfte sichern
- Vereinbarkeit
- Bildung integriert
- DiMebB
- ZdA

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung Ramboll Management Consulting; Selbst- und Fremdeinschätzung der Programme 2018.

Die Wahl des grundsätzlichen Förderansatzes der Programme spiegelt dabei zum Teil auch Schwerpunkte der jeweils verantwortlichen Ressorts wider, wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird. So fällt auf, dass die Programme des BMBF, mit Ausnahme der Bildungsprämie, allesamt einen

Fokus auf Wissensbildung legen, während im BMAS und insbesondere im BMWi die konkrete Unterstützung einzelner Zielgruppen stärker im Vordergrund der Förderung steht. Im BMFSFJ gibt es einen größeren Anteil Programme, bei denen ergänzend zur Zielgruppenförderung die Schaffung von Strukturen eine bedeutende Rolle spielt.

Abbildung 3: Verteilung der Programmtypen auf die einzelnen Ressorts



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting; Online-Befragung der Fachreferate 2018.

3.2 Akteure der Programmumsetzung

Die Umsetzung der Förderprogramme des ESF-OP des Bundes setzt sich zusammen aus der Programmsteuerung, der Programmverwaltung und der Programmbegleitung. Diese Bestandteile der programmspezifischen Programmumsetzung werden durch die programmübergreifende Struktur des ESF-OP des Bundes flankiert. Letztere steht jedoch nicht im Fokus der Analyse (siehe Abschnitt 1.3) und wird daher im Folgenden nicht weiter untersucht.

Die **Programmsteuerung** umfasst die konzeptionelle Planung und Steuerung des Förderprogramms sowie die Abstimmung mit anderen Fachressorts und dem politischen Raum (Bundestag, Verbände, Wirtschafts- und Sozialpartner). Die Programmsteuerung erfolgt durch das programmverantwortliche Fachreferat (FR) im jeweiligen Ressort, in dem das Programm angesiedelt ist. In variierendem Umfang tragen die programmverwaltenden Stellen durch die Aufbereitung von relevanten Erkenntnissen aus der Programmverwaltung zur Programmsteuerung bei, beispielsweise mit Vorarbeiten für die Anpassung von Förderleitfäden und Förderrichtlinien.[8]

Die **Programmverwaltung** bezieht sich auf die administrative Umsetzung der Förderung und umfasst im Wesentlichen die Bekanntmachung der Förderung, die inhaltliche, formelle und finanzielle Prüfung und Bewilligung von Förderanträgen, die Unterstützung der Antragstellenden, die finanzielle Abwicklung der Förderung, die Prüfung von Verwendungsnachweisen und das Teilnehmenden-Monitoring. Darüber hinaus wird im Folgenden auch die Bereitstellung technischer

[8] Der tatsächliche Umfang lässt sich dabei programmspezifisch nur schwer abschätzen.

Hilfsmittel zur Umsetzung der Förderung, wie bspw. die notwendige IT-Infrastruktur, Antragsformulare, Handreichungen, etc., zur Programmverwaltung gezählt.

Die administrative Programmverwaltung erfolgt in allen 25 Programmen durch eine zentral verantwortliche programmverwaltende Stelle (ZPVS). Mit Ausnahme des Mikromezzaninfonds, der von der NBank zentral verwaltet wird, handelt es sich dabei um nachgeordnete Bundesbehörden bzw. etablierte Projektträger für Förderprogramme des Bundes. In acht Fällen wurde das Bundesverwaltungsamt (BVA) mit der Programmverwaltung betraut und in sechs Fällen das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA).[9] In den anderen elf Programmen wird die Programmverwaltung durch einen der folgenden acht Akteure federführend übernommen: jeweils zwei Mal durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und durch den Projektträger DLR sowie jeweils einmal durch die Bundesagentur für Arbeit (BA), durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), durch den Projektträger Jülich, durch den Projektträger Karlsruhe sowie durch die NBank.

In acht Programmen wurde die ZPVS durch weitere Akteure bei der administrativen Umsetzung unterstützt. Hierbei handelt es sich in drei Fällen um eine bzw. mehrere Leit-, Service- oder Regiestellen, in zwei Fällen um eine zusätzlich auch für die fachlich-inhaltliche Begleitung vorgesehene Stelle (s. hierzu weiter unten) sowie in drei Fällen um ein externes Beratungsunternehmen bzw. eine Forschungseinrichtung. Diese weiteren in die Programmverwaltung involvierten Stellen (WPVS) übernehmen in der Regel inhaltliche Aufgaben im Antragsverfahren und der Nachweisprüfung, wie beispielsweise die telefonische Beratung von Antragstellenden, die inhaltliche Prüfung der Förderanträge und / oder die inhaltliche Prüfung von Sachberichten.[10]

Zur administrativen Abwicklung der Förderung greifen die ZPVS und WPVS auf IT-Dienstleistungen zurück, die eine elektronische Abwicklung ermöglichen. Am häufigsten kommt dabei das durch das BVA betriebene „Zuwendungssystem für den Europäischen Sozialfonds" (ZUWES II) zum Einsatz. Dieses wird von 16 Programmen verwendet, darunter in sieben der acht durch das BVA verwalteten Programme. In fünf Programmen kommt das Projektförder-Informationssystem (profi) zum Einsatz, ein vom BMBF entwickeltes Portal zur elektronischen Beantragung von Fördermitteln des Bundes[11], darunter in vier von fünf BMBF-Programmen. In einzelnen Fällen wird ZUWES II zusätzlich zu profi verwendet: Zuwendungsempfangende müssen parallel zu profi auch einen Antrag in ZUWES II stellen, um die Mittelverwendung nachzuweisen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bestimmte ESF-Vorgaben für die Datenerfassung in profi nicht umsetzbar sind. Ebenso häufig wie profi kommt das Fördermittelportal e2 des BAFzA zum Einsatz. In den übrigen fünf Programmen kommen individuelle Lösungen, u. a. des BAFA und der BA zum Einsatz.

---

[9] Diese entsprechen den sechs Programmen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).

[10] Die Einbindung der programmverantwortlichen Fachreferate in einzelne Tätigkeiten der Programmverwaltung, insbesondere der Bewertung von Projektanträgen, kann nicht ausgeschlossen werden.

[11] profi umfasst u. a. auch das als „easy-Online" bekannte elektronische Antrags- und Angebotssystem.

In Einzelfällen wurden externe Dienstleistende für weitere Programmierungstätigkeiten hinzugezogen, wie beispielsweise bei JUSTiQ für die Programmierung und den Betrieb der Fallakte zur Erfassung der Teilnehmenden.

Die **Programmbegleitung** umfasst sämtliche programmspezifischen Aktivitäten, die die Programmumsetzung über rein administrative Aspekte hinaus zusätzlich unterstützen. Typischerweise fallen darunter einerseits Maßnahmen der *fachlich-inhaltlichen Begleitung* wie Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfangenden, Öffentlichkeitsarbeit, Wissenssystematisierung und -transfer sowie Vernetzung, Schulungen und / oder ggfs. ein (zusätzliches) Monitoring[12]. In erster Linie dient die fachlich-inhaltliche Programmbegleitung der Unterstützung der Zuwendungsempfangenden sowie ggfs. der Endbegünstigten und hat als wesentliches Ziel die Effektivität und Nachhaltigkeit der Förderung zu erhöhen.

Andererseits fallen darunter Maßnahmen der *wissenschaftlichen Begleitung*, die sämtliche sozial- oder wirtschaftswissenschaftliche Analysen umfasst, inkl. Evaluationen, die die Umsetzung und / oder Wirksamkeit des Programms oder einzelner Vorhaben überprüfen sollen. Ziel der wissenschaftlichen Programmbegleitung ist es, das Verständnis über die Wirkmechanismen der Förderung und Umsetzungsschwierigkeiten zu verbessern und das dabei generierte Wissen mit relevanten Stakeholdern zu teilen.

Die fachlich-inhaltliche und die wissenschaftliche Programmbegleitung erfolgt teilweise durch einen oder mehrere externe Dienstleister und teilweise auch direkt durch die ZPVS und / oder WPVS. Die Entscheidung „Eigenfertigung oder Fremdbezug", d.h. ob ein externer Dienstleister zum Einsatz kommt oder die programmverwaltenden Stellen die Tätigkeiten selbstständig übernehmen, obliegt den einzelnen Programmen. Maßgeblich für diese Entscheidung dürften in erster Linie Umfang und erforderliche Qualifikation für die Umsetzung der betroffenen Tätigkeiten sein.

Aufgaben der fachlich-inhaltlichen Begleitung, die sich typischerweise für die *Eigenfertigung* eignen, sind u. a.:

- Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit wie Newsletter, einfach gehaltene Publikationen, Textbausteine von Webseitenauftritten und Informationsveranstaltungen;
- Quantitatives Monitoring und qualitatives Monitoring in Form von Auswertung von Sachberichten und Vor-Ort Besuchen;
- Einzelne Netzwerk- und / oder Austauschveranstaltungen für Zuwendungsempfangende und / oder Begünstigte (bis zu zweimal jährlich).

---

[12] Das Teilnehmenden-Monitoring wird häufig auch von den programmverwaltenden Stellen übernommen. Eine eindeutige Zuordnung des Monitorings zur Programmverwaltung oder Programmbegleitung lässt sich nicht herstellen, da der Übergang fließend ist. Als Teil der Programmverwaltung kann das Monitoring dann gesehen werden, wenn es lediglich der administrativen Erfassung und Auswertung mit dem Ziel der Programmsteuerung dient. Als Teil der fachlich-inhaltlichen Begleitung kann das Monitoring hingegen gesehen werden, wenn die erhobenen Daten zur besseren fachlichen Unterstützung der Zuwendungsempfänger verwendet werden, beispielsweise durch Beratungsangebote, Schulungen, etc.

Aufgaben der fachlich-inhaltlichen Begleitung, die sich typischerweise für den *Fremdbezug* eignen, sind u. a.:

- Erstellung eines Webauftrittes, inkl. Design und Layout;
- Erstellung von aufwändigeren Publikationen und Informationsmaterialien, inkl. Design und Layout;
- Inhaltliche Beratung und Begleitung einzelner Zuwendungsempfänger;
- Fachliche Schulungen;
- Moderierte Fachveranstaltungen und Veranstaltungen zum Wissenstransfer;
- Kontinuierliche Networking-Aktivitäten;
- Qualitatives Monitoring unter Einbezug aufwendigerer Erhebungsinstrumente wie bspw. Workshops, Fokusgruppen, Fallstudien, etc.

Die wissenschaftliche Programmbegleitung und insbesondere die Evaluation werden dagegen in der Regel im Fremdbezug durchgeführt, um die notwendige Objektivität und Unabhängigkeit sowie sozialwissenschaftliche Kenntnisse bei dessen Durchführung sicherzustellen.

Tätigkeiten der fachlich-inhaltlichen Begleitung werden in 19 Programmen des ESF-OP des Bundes laut Angabe der programmverantwortlichen Fachreferate regelmäßig durchgeführt. Der Umfang dieser Tätigkeiten variiert jedoch stark zwischen den Programmen. Zudem verteilen sich diese Tätigkeiten unterschiedlich auf die programmumsetzenden Akteure:

- In elf dieser Programme wurde eine Stelle explizit mit der Wahrnehmung der fachlich-inhaltlichen Begleitung beauftragt.13 In zwei der elf Programme (Elternchance II und BIWAQ) wurde die Stelle sowohl mit fachlich-inhaltlichen Aufgaben der Programmbegleitung als auch mit administrativen Aufgaben der Programmverwaltung beauftragt.
- Im Programm Vereinbarkeit wurde ein Vorhabenträger mit Tätigkeiten beauftragt, die denen einer fachlich-inhaltlichen Begleitung nahekommen. Die Programmstruktur insgesamt weicht dabei, u. a. auch wegen dieser Doppelrolle des Vorhabenträger, stark von den Programmstrukturen der anderen Programme ab. Gleichzeitig übernimmt dieser Vorhabenträger auch Aufgaben der wissenschaftlichen Begleitung.
- In vier Programmen werden Tätigkeiten der fachlich-inhaltlichen Begleitung von den ZPVS übernommen: EXIST, Bildung integriert, Digitale Medien und ZdA.
- Darüber hinaus werden in sechs Programmen einzelne Tätigkeiten der fachlich-inhaltlichen Begleitung, wie beispielsweise Öffentlichkeitsarbeit, an Dritte vergeben. Bei diesen handelt es sich zum Teil auch um kurzfristige Aufträge. In vier Programmen erfolgt dies zusätzlich zu einem dedizierten Akteur der fachlich-inhaltlichen Begleitung.

Aufwände für eine wissenschaftliche Begleitforschung und / oder eine Evaluation im Zeitraum 2014 bis 2017 wurden in acht Programmen des ESF-OP des Bundes angegeben. Im Programm EXIST unterstützt der Akteur der Begleitforschung auch die ZPVS bei der Antragsprüfung durch Begutachtung der Anträge.

---

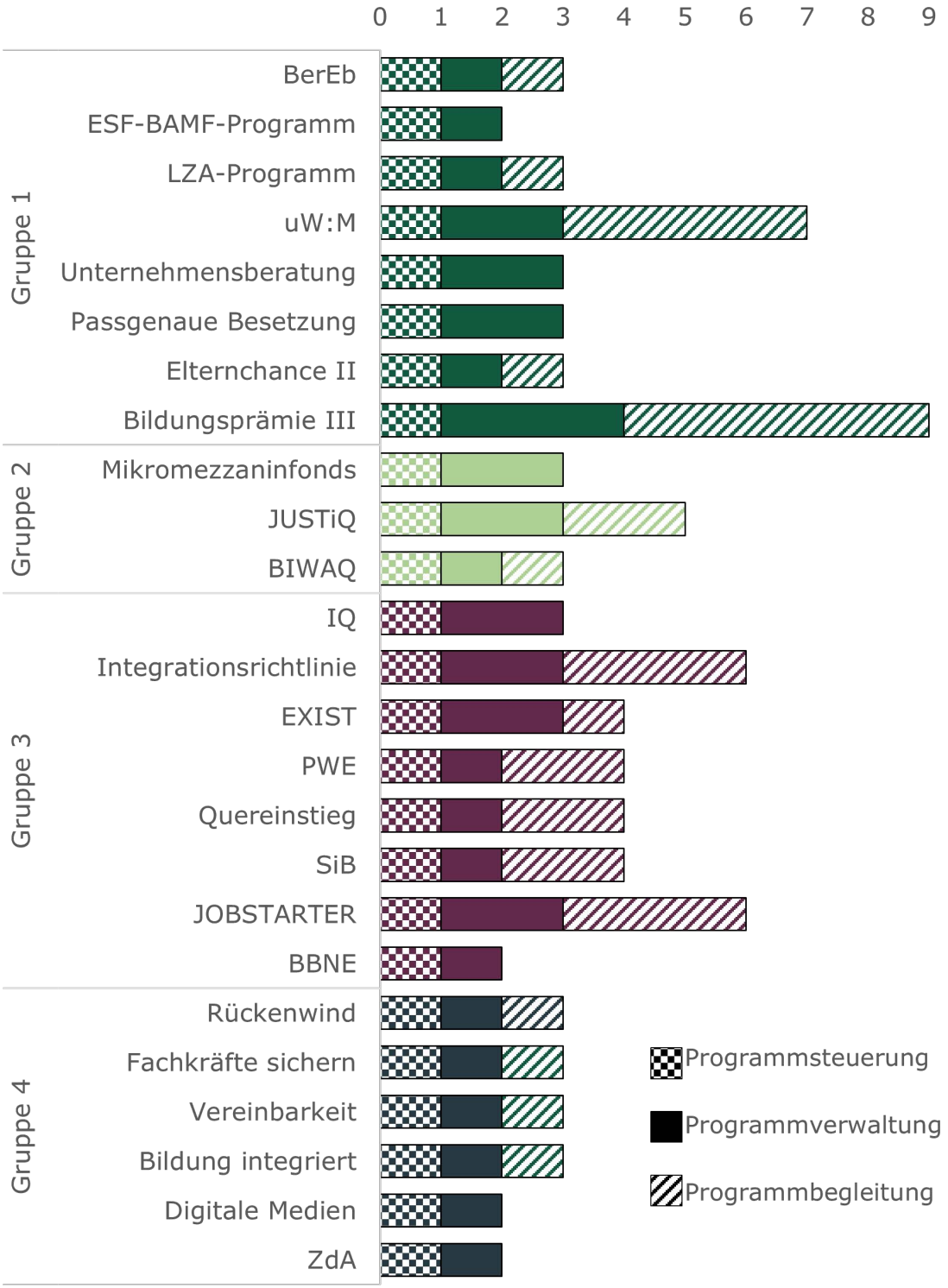
[13] Für die fachlich-inhaltliche Begleitung des Programms BerEb durch die Servicestelle Bildungsketten beim BIBB wurden keine Angaben zu den Kosten gemacht, da diese gänzlich vom BMBF mit Bundesmitteln getragen werden und die Tätigkeiten der Servicestelle weit für das Programm BerEb lediglich einen kleinen Teil des Tätigkeitsspektrums der Servicestelle ausmachen.

In Abbildung 4 wird die Anzahl der je Programm involvierten Akteuren und ihr wesentlicher Tätigkeitsschwerpunkt dargestellt.[14] Der Programmsteuerung wird dabei das richtlinienverantwortliche Fachreferat zugeordnet. Der Programmverwaltung werden unterschiedliche Akteure zugeordnet: Die zentrale programmverwaltende Stelle, weitere programmverwaltende Stellen sowie Programmierende von IT-Lösungen[15]. Der Programmbegleitung wiederum werden dedizierte Akteure der fachlich-inhaltlichen Begleitungen, externe Dienstleister für einzelne Tätigkeiten der fachlich-inhaltlichen Begleitung (Öffentlichkeitsarbeit, etc.), für Evaluationen und für eine wissenschaftliche Begleitung zugeordnet. Im Falle des Programms Vereinbarkeit wird ein Vorhabenträger der fachlich-inhaltlichen Programmbegleitung zugeordnet.

[14] Die Abbildung umfasst alle in die Programmumsetzung involvierten Akteure, für die von den richtlinienverantwortlichen Fachreferaten Angaben zu den entstandenen Kosten getätigt wurden. Von den angeführten Akteuren waren jedoch einzelne nur kurzzeitig involviert, bspw. bei der Antragsbegutachtung zu Beginn der Förderperiode. Gleichzeitig kann die tatsächliche Anzahl involvierter Akteure von der dargestellten Anzahl nach oben abweichen, wenn keine Kostenangaben getätigt wurden.

[15] Sofern diese explizit ausgewiesen wurden (siehe hierzu auch Abschnitt 2.5.1).

Abbildung 4: Anzahl beteiligter Akteure in die Programmumsetzung je Programm, unterteilt nach Funktionen



Quelle: Online-Befragung der Fachreferate 2018 und Webseitenauftritte; Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

3.3 Umsetzungsstand

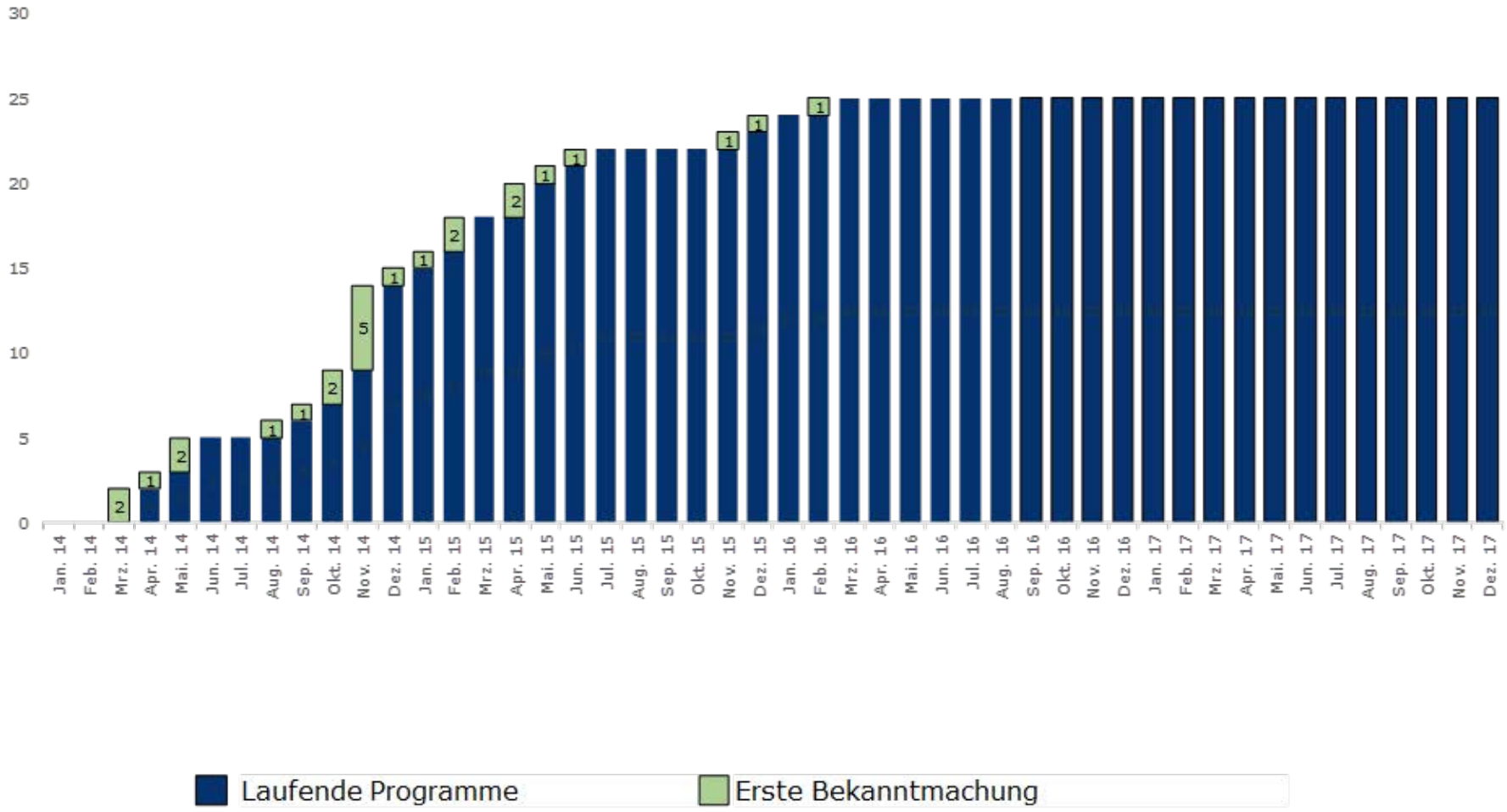
Dieses Kapitel stellt überblicksartig den Umsetzungsstand der Programme des ESF Bund dar. Hierfür wird zunächst der Start der Förderung der einzelnen Programme dargestellt, gefolgt von einer Darstellung der finanziellen Umsetzung und der materiellen Umsetzung im Zeitraum 2014 bis Ende 2017.

Überblick über den Umsetzungsverlauf

Die 25 Programme des ESF-OP des Bundes, die im Zeitraum 2014 bis 2017 umgesetzt wurden, sind zu unterschiedlichen Zeiten gestartet. Die ersten Programme haben bereits im März 2014 offiziell den Aufruf zur Teilnahme an Projektauswahlverfahren gestartet, während das letzte Programm den offiziellen Aufruf erst im Februar 2016 gestartet hat (vgl. Abbildung 5).[16] Insgesamt hatten dabei 80 Prozent der Programme den ersten Aufruf spätestens sechs Monate nach Genehmigung des Operationellen Programms am 21. Oktober 2014 gestartet. Dadurch konnte die Förderung insgesamt in einem angemessenen zeitlichen Rahmen begonnen werden.

[16] Dieser Umstand ist bei der Darstellung des Umsetzungsstandes und auch bei der Berechnung der quantitativen Kennzahlen zur Vollzugswirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Abbildung 5: Monat der ersten Bekanntmachung zur Teilnahme an Projektauswahlverfahren



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting; Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Auch aufgrund des frühzeitigen Starts der Förderung ist die Umsetzung des ESF-OP des Bundes bis zum 31. Dezember 2017 bereits weit fortgeschritten gewesen. Knapp 72 Prozent der vorgesehenen Mittel waren in Vorhaben gebunden und mittels der Vorhaben wurden bereits 93 Prozent der vorgesehenen Eintritte bei den Hauptindikatoren der Programme erzielt.

Finanzieller Umsetzungsstand

Für das Operationelle Programm des Bundes sind in der Förderperiode 2014 bis 2020 Finanzmittel in Höhe von 4,83 Milliarden Euro vorgesehen (BMAS 2014a). Von diesen entfallen 4 Prozent auf die Technische Hilfe und die übrigen 4,64 Milliarden Euro auf die 25 Programme der drei Prioritätsachsen A, B und C. Dabei entfallen laut OP 1,28 Milliarden Euro auf die zwölf Programme der Prioritätsachse A, 1,86 Milliarden Euro auf die fünf Programme der Prioritätsachse B und 1,5 Milliarden Euro auf die neun Programme der Prioritätsachse C. Von den vorgesehenen 4,64 Milliarden Euro entfallen 2,58 Milliarden Euro auf EU-Mittel sowie 1,63 Milliarden Euro auf nationale öffentliche Mittel und 425 Millionen Euro auf nationale private Mittel (BMAS 2014a). In Summe sind für die Vorhaben der Programme des ESF-OP des Bundes somit 4,22 Milliarden Euro an öffentlichen Mitteln (EU + national) vorgesehen.

Bis zum 31. Dezember 2017 wurden durch die 25 Programme Vorhaben im Umfang von 3,345 Milliarden Euro an öffentlichen Fördermitteln (EU- und Bundesmittel) bewilligt, zuzüglich 201 Millionen Euro privater Kofinanzierung. Damit waren knapp 72 Prozent der vorgesehenen Gesamtfördersumme (inkl. privater Kofinanzierung) in Vorhaben gebunden.

Die bewilligte Gesamtfördersumme verteilt sich dabei sehr ungleich auf die einzelnen Programme und Programmtypen. Wie aus Abbildung 6 ersichtlich wird, entfallen allein 63 Prozent der bewilligten Fördersumme auf die Gruppe 1. Auf Gruppe 3 entfallen 17 Prozent der Mittel, während sich die restlichen Mittel auf die Gruppen 2 (11 Prozent) und 4 (8,5 Prozent) verteilen.

Insgesamt ist zu beobachten, dass die Gesamtbewilligungssumme sowohl zwischen den Gruppen als auch zwischen den Programmen innerhalb der Gruppen stark variiert. Während sie in Gruppe 2 und Gruppe 4 noch vergleichsweise homogen ist, variiert sie in Gruppe 3 deutlich stärker mit einer Spreizung zwischen 19 und 208 Millionen Euro. In Gruppe 1 wiederum ist eine Zweiteilung der Programme erkennbar: Fünf Programme haben Bewilligungen zwischen 11 und 61 Millionen Euro ausgesprochen, während die drei Programme BerEb, ESF-BAMF-Programm und LZA-Programm jeweils mehr als 300 Millionen Euro bewilligt haben.

Mit Ausnahme der Programme BerEb, LZA-Programm, EXIST und Mikromezzaninfonds weisen alle Programme private Eigenmittel auf. Der Anteil der privaten Eigenmittel variiert dabei zwischen 0,38 bzw. 0,62 Prozent bei IQ und JOBSTARTER und Höchstwerten von 47,5 bzw. 41,6 Prozent bei Rückenwind und Fachkräfte sichern. Im Fall von BerEb und LZA ist die Abwesenheit von privaten Eigenmitteln darauf zurückzuführen, dass es sich bei den Programmen um große bestehende Bundesprogramme handelt, bei denen die ESF-Förderung eine Ergänzung darstellt.

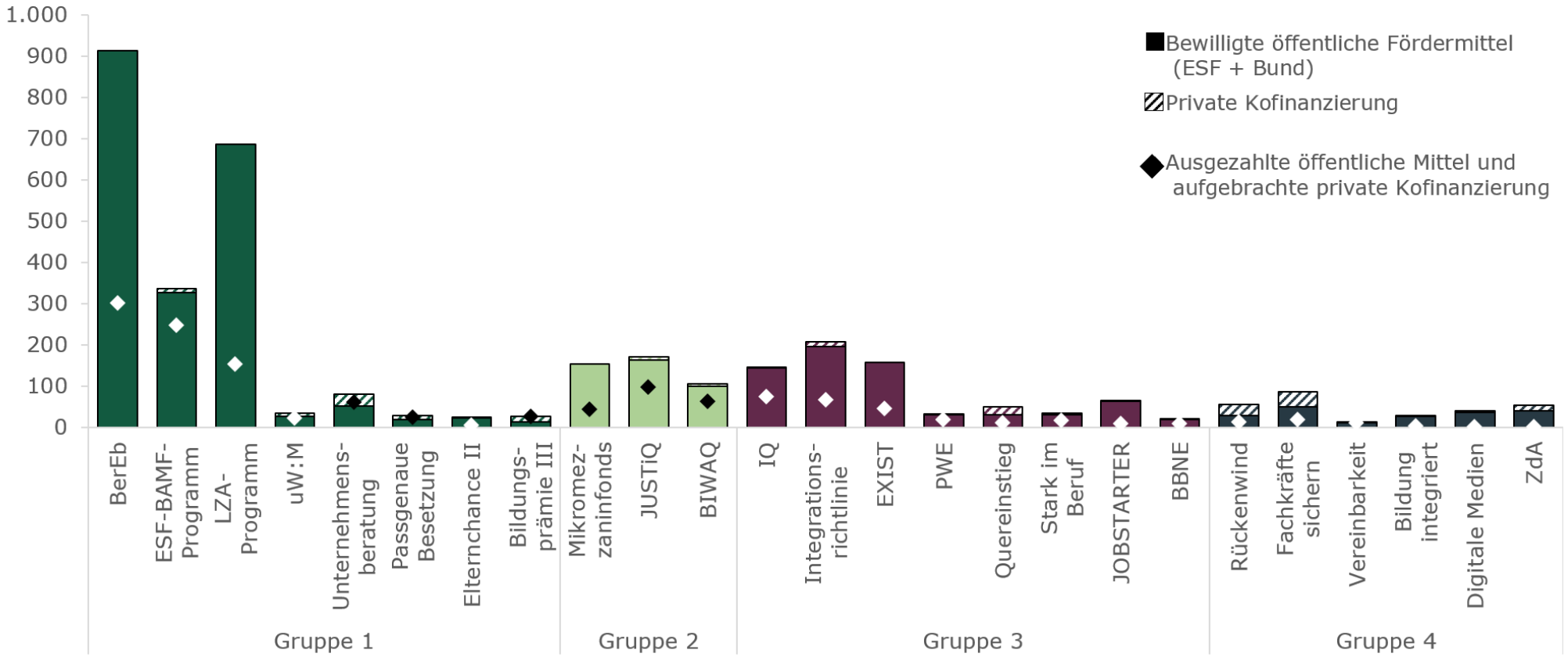
Beim Mittelabfluss sind ebenfalls Unterschiede zwischen den vier Gruppen ersichtlich, wenngleich weiterhin Unterschiede zwischen den Programmen innerhalb einer Gruppe bestehen. Auffällig sind insbesondere die Unterschiede zwischen Gruppe 2 mit einem hohen Mittelabfluss von 54 Prozent und Gruppe 4 mit einem niedrigen Mittelabfluss von lediglich 15 Prozent. In den Gruppen 1 und 3 lag der Mittelabfluss hingegen bei 40,3 bzw. 42,5 Prozent und damit im Durchschnitt des Gesamtprogramms: Insgesamt lag der Mittelabfluss bis zum Ende des Betrachtungszeitraums bei 40 Prozent.

Die Unterschiede in den Bewilligungssummen und den Mittelabflüssen zwischen den Gruppen sind mit Blick auf die zu Grunde liegenden Förderansätze plausibel und so zu erwarten. So werden in den Programmen der Gruppe 1 standardisierte Vorhaben gefördert, was auf eine

„Massenförderung" im Sinne von geförderten Vorhaben bzw. erreichten Endbegünstigten hindeutet. Dies begründet die höheren Bewilligungssummen der Programme BerEb, ESF-BAMF-Programm und LZA-Programm.

Der höhere Mittelabfluss der Gruppen 1 und 2 im Vergleich zu 3 und insbesondere 4 dürfte mehrere Gründe haben: Zum einen dürfte die Tatsache eine Rolle spielen, dass es sich bei den ersten beiden Gruppen um Zielgruppenprogramme handelt, bei denen *im Durchschnitt* kürzere Bewilligungszeiträume ausgesprochen werden. Bei den Gruppe 3 und 4 hingegen dürften die längeren Bewilligungszeiträume dazu führen, dass mehr Mittel erst nach Erreichen bestimmter Meilensteine bzw. nach Ablauf der Förderung ausgezahlt werden. Zum anderen dürfte die Tatsache eine Rolle spielen, wann die Bewilligungen erfolgt sind: Je später diese erfolgt sind, desto geringer dürfte bis Ende 2017 der Mittelabfluss gewesen sein. Darüber hinaus dürfte auch entscheidend sein, ob die Mittelauszahlungen aufgrund von Prüfungen nachläufig erfolgen.

Abbildung 6: Bewilligte förderfähige Ausgaben, inklusive privater Kofinanzierung, sowie ausgezahlte Mittel im Zeitraum 2014 bis 2017, in Millionen Euro



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis von DATES II (BMAS 2019b) sowie der Effizienzberichte des materiellen Controllings (BMAS 2019a).

Materieller Umsetzungsstand

Gemessen an der Anzahl bewilligter Vorhaben (vgl. Abbildung 7) und der erzielten Eintritte in den Hauptindikator der jeweiligen Programme (vgl. Abbildung 8) verläuft die materielle Umsetzung weitestgehend nach Plan. Insgesamt wurden 55.525 Vorhaben bewilligt, von denen 95 Prozent auf die Gruppe 1 entfallen, gefolgt von Gruppe 3 mit 2 Prozent und Gruppe 2 mit 1,7 Prozent der bewilligten Vorhaben. Auf die Programme der Gruppe 4 entfällt lediglich ein Prozent der bewilligten Vorhaben. Die ungleiche Verteilung ergibt sich daraus, dass die Gruppe 1 vier Programme umfasst, bei denen Zielgruppen direkt und in großem Umfang gefördert werden, d. h. die Zuwendungsempfangenden sind gleichzeitig die Endbegünstigten: Die meisten Vorhaben wurden entsprechend in den Programmen Unternehmensberatung (21.242 Vorhaben) und Bildungsprämie III (14.592 Vorhaben) bewilligt, gefolgt von den Programmen ESF-BAMF-Programm (3.326) und uW:M (2.177). Alle anderen Programme der Gruppe 1 sowie der Gruppen 2 bis 4 haben Vorhaben im einstelligen bis niedrigen dreistelligen Bereich bewilligt.

Im Vergleich zur Anzahl bewilligter Vorhaben orientiert sich die Anzahl Eintritte bei den jeweiligen Hauptindikatoren der Programme an der Verteilung der bewilligten bzw. ausgezahlten Mittel. Für die Jahre 2014 bis 2017 wurden insgesamt 437.780 realisierte Eintritte gemeldet.[17] Mit 66 Prozent entfiel der Großteil auf Gruppe 1, gefolgt von 16,5 Prozent auf Gruppe 3 und 14 Prozent auf Gruppe 2. Auf die Gruppe 4 entfielen hingegen nur knapp 4 Prozent der gemeldeten Eintritte.

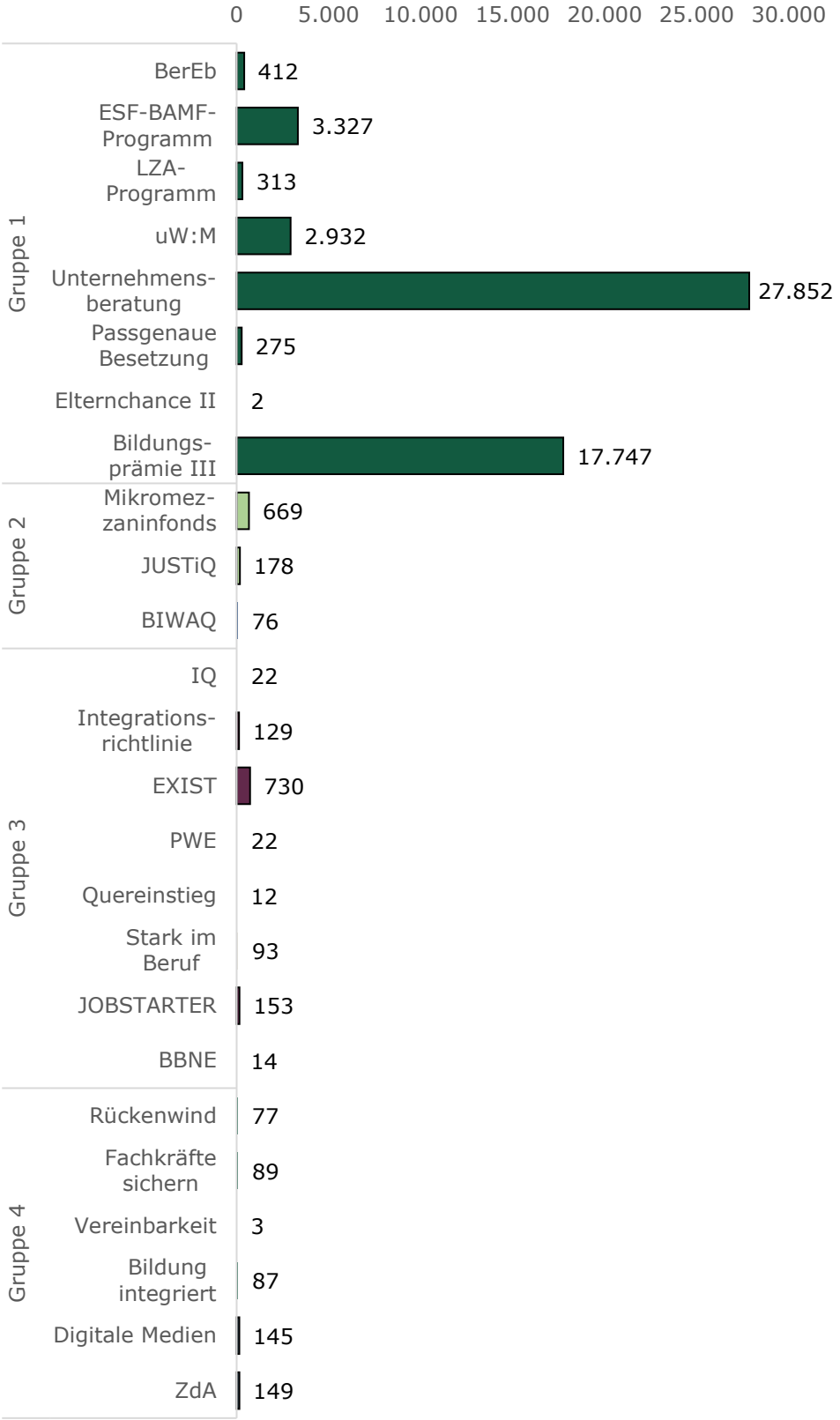
Für die Jahre 2014 bis 2017 befinden sich die Programme der Gruppen 2 und 3 bei den Eintritten im Plan bzw. übertreffen die Erwartungen sogar. So wurden in Gruppe 2 durchschnittlich 127 Prozent der geplanten Eintritte[18] gemeldet. In Gruppe 3 wurden im Betrachtungszeitraum sogar durchschnittlich 275 Prozent der geplanten Eintritte erzielt. Dies ist insbesondere auf das Übertreffen der Planung bei den Programmen Integrationsrichtlinie (44.244 anstatt 6.130 Eintritte) und EXIST (2.001 anstatt 660) zurückzuführen. In Gruppe 1 wurden 101 Prozent der geplanten Eintritte erzielt. Dahinter verbirgt sich, dass einerseits das LZA-Programm 205 Prozent der geplanten Eintritte erreicht hat, während bei der Bildungsprämie im betrachteten Zeitraum die Nachfrage unter den Erwartungen lag und somit lediglich 40 Prozent der geplanten Eintritte erreicht wurden. In Gruppe 4 haben lediglich zwei Programme Eintritte gemeldet. Es liegen allerdings für keines der Programme Planwerte vor.

---

[17] Die Anzahl Eintritte werden in den Effizienzberichten zum materiellen Controlling erfasst, die auf den Eingaben in DATES II beruhen. Da die Zeitpunkte der Eingaben in DATES II je nach Programm unterschiedlich erfolgen, wurden die Werte mit Hilfe zusätzlicher Angaben aus dem materiellen Controlling (Outputindikatoren) und der programmverwaltenden Stellen aktualisiert.

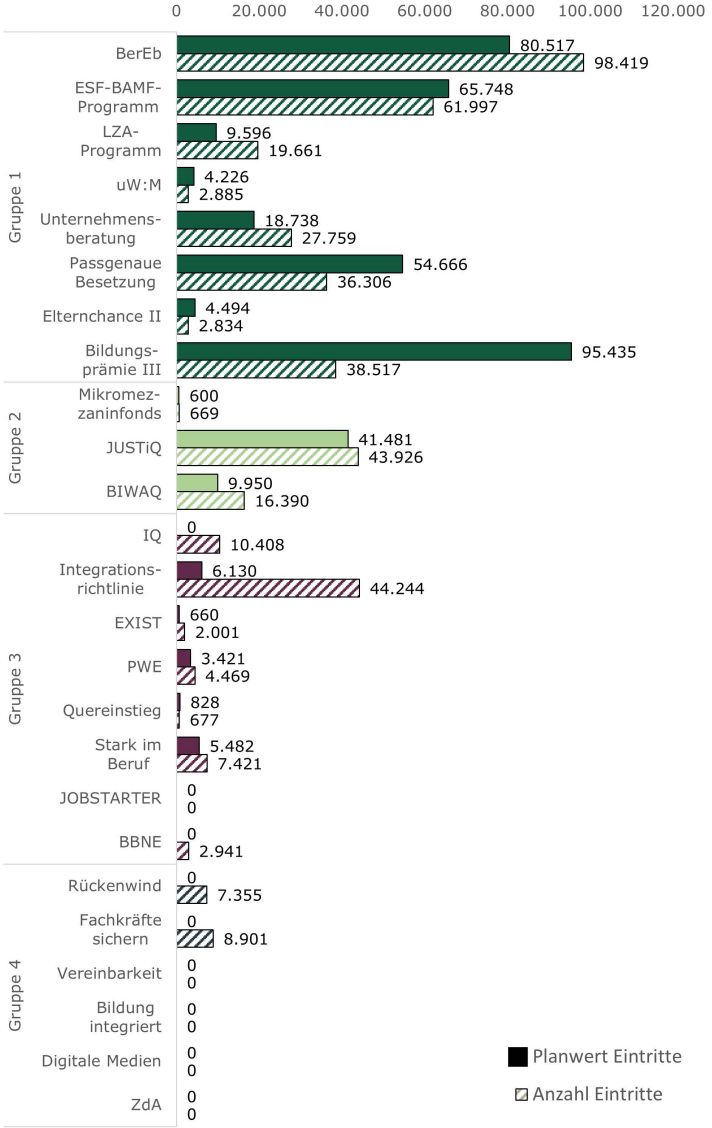
[18] Die geplanten Eintritte ergeben sich aus den zusätzlichen Informationen zur Ermittlung der Output- und Finanzindikatoren des Leistungsrahmens, in dem die Zielwerte für 2023 und Etappenziele für 2018 für die berechnungsrelevanten Outputindikatoren festgelegt werden (BMAS 2014b).

Abbildung 7: Anzahl bewilligter Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017[19,20]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis von DATES II (BMAS 2019b).

Abbildung 8: Anzahl Eintritte im Zeitraum 2014 bis 2017 im Vergleich zu den Planzahlen aus der OP-Anmeldung 2013/2014[21]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Effizienzberichte des materiellen Controllings (BMAS 2019a).

---

[19] Sofern einem Zuwendungsempfänger in DATES II aufgrund der vier verschiedenen Regionenkategorien des ESF mehr als ein Vorhaben bewilligt wurde, wurde lediglich ein Vorhaben berücksichtigt. Dies ist beispielsweise bei Vereinbarkeit und Elternchance II der Fall, bei denen den Zuwendungsempfängern jeweils vier Vorhaben (eines je Regionenkategorie) bewilligt wurden.

[20] Insgesamt haben im LZA-Programm 333 Jobcenter teilgenommen. Von diesen werden einige aber in Jobcenter-Verbünden gefördert, weshalb die Anzahl bewilligter Vorhaben 313 umfasst.

[21] Trotz stattgefundener Anpassung der Planzahlen im Laufe der Förderperiode werden die Planzahlen der OP-Anmeldung verwendet, da der OP-Änderungsantrag, in dem die angepassten Planzahlen festgehalten wurden, erst im Laufe des Jahres 2017 bei der EU Kommission eingereicht wurde.

4. WIRTSCHAFTLICHKEITSBETRACHTUNG

4.1 Vergleichende Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit

In diesem Kapitel werden die Programme innerhalb der vier Gruppen anhand der vier quantitativen Kennzahlen der Vollzugswirtschaftlichkeit miteinander verglichen. Dabei wird auf Auffälligkeiten in der Ausprägung der Kennzahlen bei den einzelnen Programmen eingegangen und es werden Erklärungsansätze für Abweichungen herausgearbeitet.

Vorab werden die unterstützten Zielgruppen benannt und es werden die Umsetzungsstrukturen und -prozesse der Programme skizziert. Der Fokus liegt hier insbesondere auf der Verwendung bestehender Strukturen, der Ausgestaltung der Antragsverfahren und den im Rahmen der Programme durchgeführten Maßnahmen der fachlich-inhaltlichen und wissenschaftlichen Begleitung. Diese Charakteristika der Programme werden bei dem anschließenden Kennzahlen-Benchmarking auch zur Erklärung von Abweichungen herangezogen.

4.1.1 Gruppe 1 – Stark standardisierte Zielgruppenprogramme

Umsetzungsstrukturen und -prozesse

Kontext der Programme

Bei den stark standardisierten Zielgruppenprogrammen der Gruppe 1 handelt es sich um Programme, bei denen die Unterstützung einer möglichst großen Anzahl von Mitgliedern der jeweiligen Zielgruppe(n) im Vordergrund steht. Die konkreten Zielgruppen unterscheiden sich dabei stark zwischen den Programmen: Es handelt sich überwiegend um Erwerbstätige, Arbeitnehmende, Arbeitslose, Migrant*innen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Nur die drei Programme Unternehmensberatung, Bildungsprämie III und ESF-BAMF-Programm fördern die Zielgruppe direkt. Das Programm Elternchance II unterstützt die Zielgruppe der Elternbegleitenden indirekt, indem es bundesweit tätige Träger der Familienbildung finanziell bei der Durchführung von Qualifizierungskursen zu Elternbegleitenden unterstützt. Das LZA-Programm fördert sowohl Organisationen (Betriebsakquisiteure in den Jobcentern und Arbeitgebende) als auch direkt die Zielgruppe über Maßnahmen für Teilnehmende. Alle anderen Programme fördern Einzelpersonen, welche die Zielgruppen dann mittels Beratungs- bzw. Begleitungstätigkeiten unterstützen.

Zur Umsetzung der Förderung setzt die Mehrheit der Programme der Gruppe 1 auf die Nutzung bestehender Strukturen. Beim ESF-BAMF-Programm und dem LZA-Programm wird mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den Jobcentern auf flächendeckend präsente Akteure zurückgegriffen. Bei der Passgenauen Besetzung, uW:M, BerEb und Elternchance II wird auf bestehende Organisationen wie Kammern, Verbänden, Bildungsträgern und Einrichtungen der Familienbildung bzw. anderen Einrichtungen mit eltern- bzw. familienbezogenen Angeboten zurückgegriffen. Bei der Bildungsprämie III wird parallel zum ESF-Programm ein bundesweites Netzwerk von etablierten Beratungsstellen genutzt. Die dort durchgeführten Beratungen im Rahmen der Vergabe von Prämien- bzw. Spargutscheinen wird ausschließlich aus Bundesmitteln ohne ESF-Beteiligung finanziert. Zusätzlich dazu nimmt die Zielgruppe Weiterbildungsangebote von bestehenden Weiterbildungsanbietenden in Anspruch. Diese Anbietenden wiederum beantragen bei der programmverwaltenden Stelle die Erstattung der Kosten. Bei der Unternehmensberatung werden bestehende Strukturen lediglich indirekt genutzt, indem Unternehmen, analog zur Bildungsprämie, Beratungsangebote von Dritten in Anspruch nehmen und Letztere eine Erstattung beantragen.

Antragsverfahren, Abwicklung und Prüfung

Die erste Bekanntmachung der Förderung wurde bei fünf Programmen bereits im Jahr 2014 veröffentlicht, darunter das ESF-BAMF-Programm im März und die Bildungsprämie im Mai. Die Programme uW:M, Elternchance II und Unternehmensberatung veröffentlichten die erste Bekanntmachung im Vergleich dazu leicht verspätet im Januar, Juni bzw. Dezember 2015. Zu Beginn der Förderperiode haben das LZA-Programm, BerEb, uW:M und Elternchance II einen Förderaufruf gestartet und es wurden Vorhaben bei Jobcentern und Bildungsträgern bzw. als Erstberatungsstellen oder Qualifizierungsträger für die gesamte Laufzeit der Förderperiode bewilligt. Beim LZA-Programm lag die Bewilligungsquote in einem einstufigen Verfahren bei 100 Prozent, während die Bildungsträger bei BerEb im Rahmen eines Vergabeverfahrens ausgewählt wurden. Bei uW:M erhielten lediglich 33 Prozent der Antragstellenden für die Tätigkeit als Erstberatungsstelle im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens mit vorgeschalteter Interessenbekundung eine Bewilligung. Die bei uW:M beratenen Unternehmen können die Förderung hingegen fortlaufend beantragen (rollierende Antragstellung), die Beratung erfolgt dabei im Rahmen eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Die Bewilligungsquote liegt bei den beratenen Unternehmen, auch aufgrund eines vorab geführten Erstgespräches, bei 98 Prozent. Bei Elternchance II erfolgte die Auswahl der Qualifizierungsträger über ein einstufiges Verfahren, bei dem zwei der drei Anträge bewilligt wurden. Die Qualifizierung zu Elternbegleitenden beim Qualifizierungsträger erfolgt dabei in Form eines rollierenden Bewerbungsverfahrens.

Eine rollierende Antragstellung erfolgt ebenfalls in einem einstufigen Verfahren bei den Programmen Unternehmensberatung und Bildungsprämie, während das ESF-BAMF-Programm ein zweistufiges Verfahren anwendet. Die Bewilligungsquoten variieren dabei zwischen den drei Programmen deutlich mit 9,6 Prozent, 97 Prozent und 44,3 Prozent. Bei der Passgenauen Besetzung wiederum erfolgte die einstufige Antragstellung durch die Kammern im Zeitraum 2014 bis 2016 im jährlichen und seit 2017 im zweijährlichen Rhythmus, mit einer durchschnittlichen Bewilligungsquote von 95 Prozent. Eine Eigenart der Passgenauen Besetzung ist, dass die Zuwendungsempfangenden von Förderrunde zu Förderrunde erneut einen Antrag auf Förderung stellen müssen. Die Zusammensetzung der Gruppe der Zuwendungsempfangenden verändert sich dabei im Zeitverlauf nur geringfügig.

Die beihilferechtliche Relevanz der Förderung ist in drei Programmen der Gruppe 1 von Bedeutung: Sowohl uW:M als auch Unternehmensberatung und Passgenaue Besetzung unterstützen KMU auf Basis der De-minimis Verordnung, weshalb unterstützte KMU die Einhaltung beihilferechtlicher Höchstgrenzen mit Hilfe einer De-minimis-Erklärung nachweisen müssen. Bei Passgenaue Besetzung mussten die KMU im Zeitraum Januar 2015 bis März 2017 jedoch lediglich nachweisen, dass sie keine andere Förderung in Anspruch nehmen und ihr Unternehmen einem KMU nach geltender EU-Definition für KMU entspricht. Erst seit April 2017 ist eine De-minimis-Erklärung abzugeben.

Für die Abrechnung der Vorhaben verwenden die Programme der Gruppe 1 unterschiedliche Verfahren: Die Bildungsprämie III rechnet nach Realkosten (den tatsächlichen Kosten der Weiterbildung) ab, ebenso die Programme BerEb und Unternehmensberatung. Bei BerEb erfolgt die Abrechnung dabei auf Basis eines im Angebot des Bildungsträgers veranschlagten Kostensatzes pro Teilnehmenden und Monat. Dadurch ist bei der Abrechnung keine Addition der verschiedenen Kosten notwendig. Das Programm uW:M rechnet fast ausschließlich auf Basis von Realkosten ab und lediglich in Einzelfällen nach einem Pauschalsatz, während alle anderen Programme der Gruppe je Vorhaben einen Teil der Kosten real und den anderen Teil pauschal abrechnen.

Bei der Prüfung der Vorhaben gelten bei ESF-BAMF-Programm, LZA-Programm und Elternchance II höhere Prüfanforderungen, da die Risikoeinstufung des Programms als „Mittel" eingestuft wird, während bei den Programmen BerEb, uW:M, Passgenaue Besetzung, Bildungsprämie III und Unternehmensberatung die Risikoeinstufung „Niedrig" ist.

Begleitmaßnahmen

Die Programme der Gruppe 1 nutzen allesamt programmbegleitende Formate, setzen dabei jedoch unterschiedliche Schwerpunkte: Das Programm BerEb ist dabei am aktivsten bei der Durchführung von Schulungen und Austauschveranstaltungen für Zuwendungsempfangende und Stakeholder, bei der Erstellung von Publikationen, Broschüren und Flyern sowie bei sonstigen Tätigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit. Diese werden durch die Servicestelle „Bildungsketten" im BIBB durchgeführt[22]. Das ESF-BAMF-Programm und das LZA-Programm führen Schulungen und Austauschveranstaltungen am seltensten durch und sind auch bei Öffentlichkeitsmaßnahmen vergleichsweise wenig aktiv. Bei der Bildungsprämie hingegen führt das BIBB häufiger als vier Mal im Jahr dezentrale Schulungs- und (mindestens zwei) Austauschveranstaltungen für Beratende durch und begleitet das Programm wissenschaftlich. Bei Öffentlichkeitsmaßnahmen ist das Programm mit regelmäßigen Online-Newslettern und kontinuierlichen Social-Media-Aktivitäten sehr aktiv. Darüber hinaus wurde das Programm im Zeitraum 2016 bis 2018 evaluiert, u. a. mit der Untersuchung der Möglichkeiten einer Überführung in die Regelförderung. Die übrigen Programme der Gruppe 1 führen regelmäßig, d. h. mindestens einmal jährlich Schulungen und / oder Austauschveranstaltungen durch und sind bei Öffentlichkeitsmaßnahmen vergleichsweise wenig aktiv.

Mit Ausnahme von uW:M führen alle Programme darüber hinaus ein zusätzliches quantitatives Monitoring durch, wobei lediglich BerEb weniger als sechs Merkmale erfasst. Bei uW:M wird stattdessen ein qualitatives Monitoring auf Basis der Ergebnisse der jährlichen zentralen Netzwerktreffen der Erstberatungsstellen durchgeführt. Bei der Passgenauen Besetzung müssen die Zuwendungsempfangenden halbjährlich einen Sachbericht einreichen, der vom ZDH als weiterer programmverwaltender Stelle ausgewertet wird. Das LZA-Programm führte das umfassendste qualitative Monitoring durch, bei der es sich in Wirklichkeit um eine großangelegte Evaluation handelte. Diese diente dazu, bestimmte erfolgreich erprobte Ansätze aus dem Programm ab 2019 im Rahmen des SGB II zu verstetigen. Dabei kommen u. a. Explorative Analysen, (Intensiv-)Fallstudien, standardisierte Erhebungen, qualitative und quantitative Teilhabeanalysen, Panelbefragungen, CATI-Befragungen[23], quantitative Ergebnis- und Wirkungsanalysen, Kosten-Nutzen-Analysen und Projektbesuche zum Einsatz.

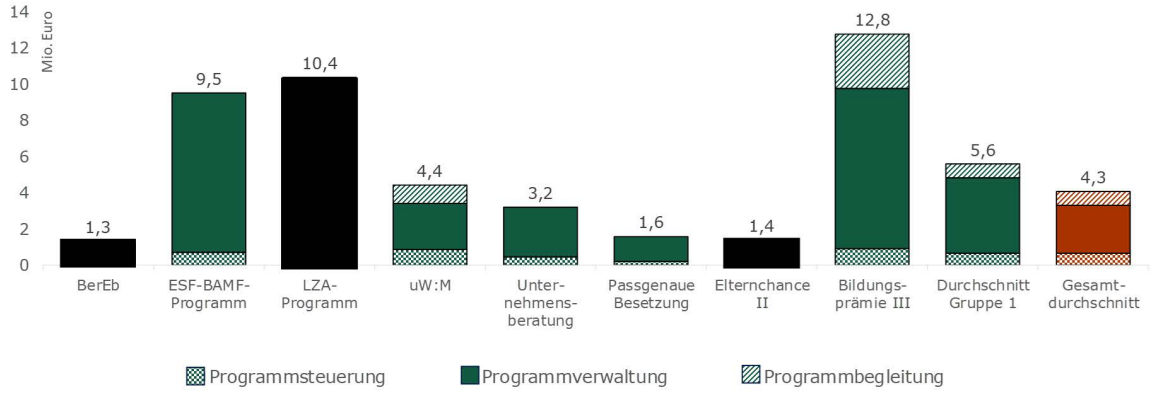
---

[22] Die Kosten für die fachlich-inhaltliche und wissenschaftliche Begleitung durch die Servicestelle Bildungsketten werden aus Bundesmitteln finanziert und wurden vom Fachreferat des Programms BerEb nicht ausgewiesen.

[23] CATI steht für "Computer Assisted Telephone Interview"

Kennzahlen zur Vollzugswirtschaftlichkeit

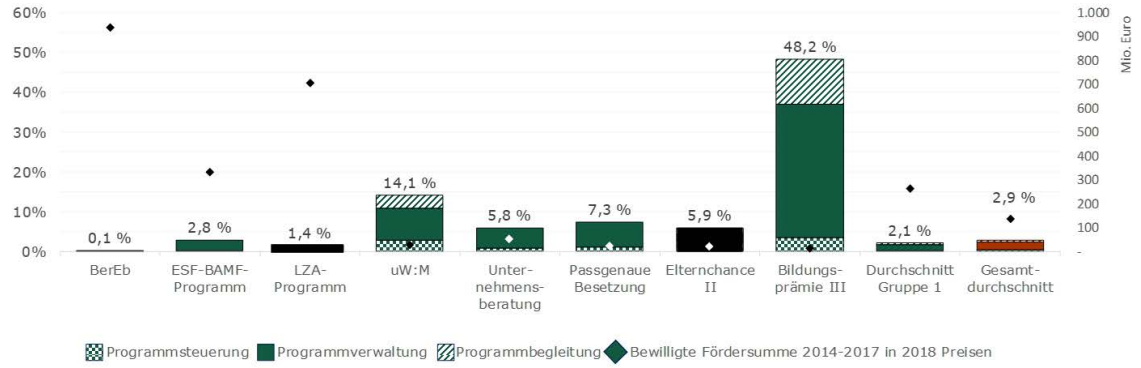
Abbildung 9: Gruppe 1 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[24]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

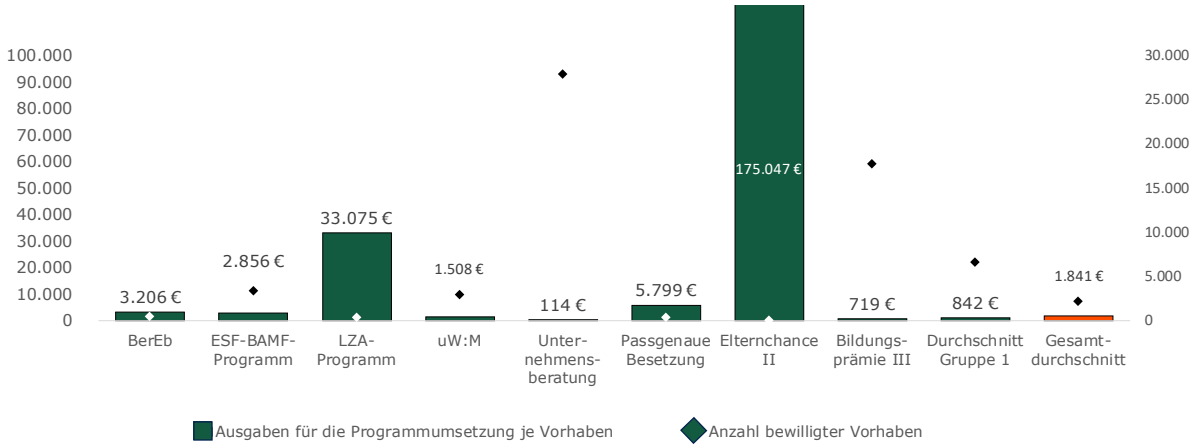
[24] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

Abbildung 10: Gruppe 1 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[25]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

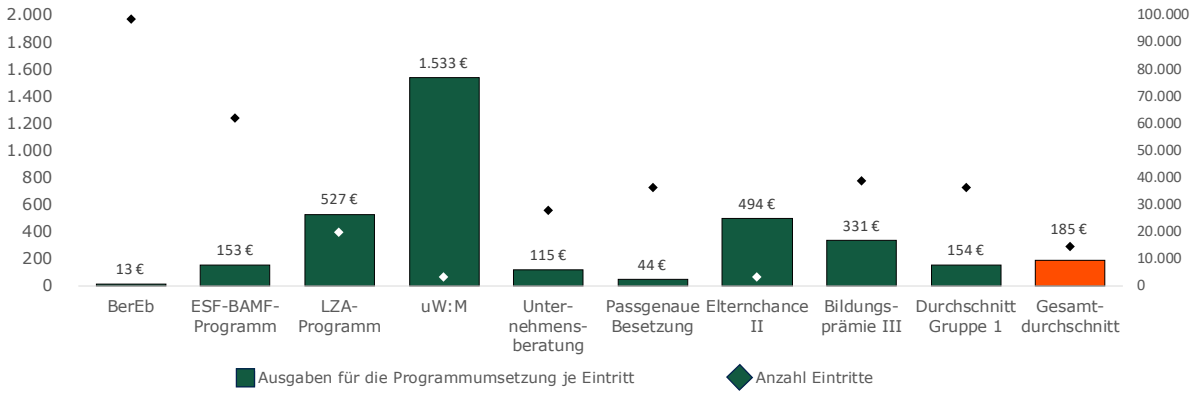
Abbildung 11: Gruppe 1 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

[25] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

Abbildung 12: Gruppe 1 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[26]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

Vergleich Gruppe 1 zum Gesamtdurchschnitt

Insgesamt weisen die stark standardisierten Zielgruppenprogramme der Gruppe 1 leicht höhere Ausgaben für die Programmumsetzung aus als der Durchschnitt aller ESF-Programme[27]. Der größte Ausgabenblock entfällt dabei auf die Programmverwaltung (siehe Abbildung 9 zu K1). Dafür entfällt ein geringerer Anteil auf die fachlich-inhaltliche Programmbegleitung, während die Ausgaben für die Programmsteuerung und wissenschaftliche Programmbegleitung keine nennenswerten Abweichungen vom Durchschnitt der ESF-Programme aufweisen. Dies entspricht den Erwartungen für diesen Programmtyp, da die Programme tendenziell darauf abzielen, möglichst viele Vorhaben und Mitglieder der Zielgruppen mit sich zwar im Verlauf der Förderung weiterentwickelnden, im Grunde jedoch erprobten Ansätzen zu fördern. Dagegen stehen die fachlich-inhaltliche und wissenschaftliche Begleitung nicht im Vordergrund, da die Vorhaben typischerweise einen geringen Innovations-, Struktur- und Wissensbildungsfokus aufweisen. Ausnahmen stellen das LZA-Programm und die Bildungsprämie dar, die im ESF großflächig erprobt und entsprechend wissenschaftlich evaluiert wurden bzw. werden, um ihre Eignung für die Verstetigung im Rahmen des Regelsystems zu überprüfen. Im Falle des LZA-Programms ist auf dieser Basis durch das Teilhabechancengesetz bereits zum Jahresbeginn 2019 eine Verstetigung im Rahmen des SGB II erfolgt (BMAS 2018c).

Relativ gesehen entfällt ein geringerer Anteil der Gesamtförderkosten auf die Kosten für die Programmumsetzung (vgl. Abbildung 10 zu K2) als in anderen Gruppen. Während es über alle Programme hinweg ein Anteil von 2,9 Prozent ist, sind es bei der Gruppe 1 lediglich 2,1 Prozent. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Bewilligungssummen in der Gruppe 1 im Durchschnitt deutlich höher sind als in den anderen Gruppen, während die Kosten für die Programmumsetzung nur leicht überdurchschnittlich sind. BerEb und das LZA-Programm sowie in

[26] Die Kosten je Teilnehmenden und je Vorhaben weichen bei uW:M minimal voneinander ab, da die Anzahl gemeldeter Eintritte leicht niedriger ist als die Anzahl gemeldeter Vorhaben. Als Konsequenz betragen die Kosten je Vorhaben 1.508 Euro während sie je Teilnehmenden 1.533 Euro betragen.

[27] In die Berechnung des Gesamtdurchschnitts der ESF-Programme für die vier Kennzahlen wurde das Programm Vereinbarkeit aufgrund seiner Sonderstellung im ESF nicht berücksichtigt (siehe hierzu Exkurs in Abschnitt 4.1.4).

geringerem Umfang das ESF-BAMF-Programm vereinen einen Großteil der Bewilligungssumme der Gruppe sowie des ESF-Bund insgesamt auf sich und fließen überproportional in die Bildung der Durchschnitte der Gruppe und des ESF-Bund ein.[28]

Unterschiede innerhalb der Gruppe 1

Die absolute Höhe der Kosten für die Programmumsetzung variiert deutlich zwischen den Programmen der Gruppe 1. Die Programme BerEb und Elternchance II weisen mit 1,3 bzw. 1,4 Millionen Euro die niedrigsten Kosten aus, während die Programme Bildungsprämie, ESF-BAMF-Programm und LZA-Programm bei knapp 10 Millionen Euro oder darüber liegen und den Durchschnitt der gesamten Gruppe deutlich nach oben ziehen. Bei BerEb ist bei dem Vergleich zu berücksichtigen, dass es stark auf bestehende Strukturen im Sinne eines deutlich größeren Bundesprogramms zurückgreift. Dadurch wird die vom Bund finanzierte fachlich-inhaltliche Begleitung durch die Servicestelle im BIBB und die Programmevaluation nicht in den Kosten berücksichtigt.

Anteilig an den Gesamtförderkosten (vgl. Abbildung 10 zu K2) zeigt sich dagegen ein anderes Bild: die hohen Kosten beim ESF-BAMF-Programm und beim LZA-Programm machen lediglich einen Anteil von unter 3 Prozent der Gesamtförderkosten aus, beim Programm BerEb sogar lediglich 0,1 Prozent. Bei drei der fünf anderen Programme liegen die Anteile zwischen 5 und 8 Prozent und somit über dem Durchschnitt der Gruppe und aller ESF-Programme. Dies ist im Wesentlichen auf die vergleichsweise niedrigen Bewilligungssummen dieser Programme zurückzuführen.

Abweichung: unternehmensWert:Mensch

Im Falle von uW:M liegt der Anteil an den Gesamtförderkosten mit 14,1 Prozent deutlich höher als für stark standardisierte Zielgruppenprogramme zu erwarten wäre. Diese Abweichung erklärt sich aus einer Reihe von Gründen:

- Die vergleichsweise **niedrige Bewilligungssumme** von durchschnittlich 9.057 Euro je Vorhaben: Die hohe Anzahl vergleichsweise kleiner Vorhaben (vgl. Abbildung 11 zu K3) erzeugt Verwaltungsaufwand für Bewilligung und Förderabwicklung, die unabhängig von der Fördersumme ist. Hier unterscheidet sich uW:M beispielsweise von der Passgenauen Besetzung, bei der Kammern und andere Organisationen der Wirtschaft als Zuwendungsempfangende agieren und die KMU beraten, während bei uW:M die KMU direkt eine Förderung beim BVA beantragen.
- Das Programm weist als einziges Programm im ESF die Kosten für die Programmierung und den Betrieb der programmeigenen Webseite aus. Diese Kosten belaufen sich in etwa auf die Hälfte der Kosten der Programmbegleitung.
- Bei uW:M ist eine **signifikante Hebelwirkung** zu bedenken, da jedem bewilligten Euro an öffentlichen Geldern 0,33 Euro privater Kofinanzierung gegenüberstehen. Würde man die private Kofinanzierung mit einberechnen, ergäbe sich ein Anteil, der näher an 10 Prozent läge.
- Die Förderung erfolgt nach **De-minimis** und somit müssen beihilferechtliche Aspekte sowie der KMU-Status der geförderten Unternehmen nachgewiesen und geprüft werden.

---

[28] Der Durchschnitt der Gruppen und aller Förderprogramme wird ermittelt, in dem die einzelnen Ausgabenposten innerhalb der Gruppen bzw. über alle Förderprogramme hinweg aufsummiert werden, bevor der Anteil ermittelt wird. Dadurch fallen Ausreißer mit hohen Summen bei der Durchschnittsbildung besonders stark ins Gewicht.

Gemessen als Kosten je Vorhaben hingegen weist uW:M ein im Vergleich zu anderen Programmen niedrigeren Wert auf. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung der niedrigen Bewilligungssumme je Vorhaben für den berechneten Anteil an den Gesamtförderkosten.

Abweichung: Bildungsprämie III

Den größten Ausreißer stellt jedoch die Bildungsprämie III dar, bei der die Kosten der Programmumsetzung 48,2 Prozent der Gesamtförderkosten ausmachen. Dies bedeutet, dass von jedem Euro eingesetzter öffentlicher Mittel lediglich 0,52 Euro direkt in die Förderung der Teilnehmenden fließen. Würde man zusätzlich die parallel zum ESF-Programm aus Bundesmitteln finanzierte Infrastruktur aus rund 530 Beratungsstellen berücksichtigen, würde der Anteil der öffentlichen Mittel, der direkt in Projekte fließt noch deutlich niedriger liegen.

Wie bei uW:M relativiert sich der hohe Anteil, wenn zusätzlich die Kosten je Vorhaben berücksichtigt werden. So wurden im Programm Bildungsprämie vom BVA 17.747 Vorhaben bewilligt und damit 38.517 Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige (=Eintritte) gefördert.[29] Die Programmumsetzungskosten belaufen sich somit auf 719 Euro je Vorhaben bzw. 332 Euro je Erwerbstätige*n und somit deutlich weniger als im Durchschnitt der Gruppe 1 (842 Euro). Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Förderung je Erwerbstätige*n auf maximal 500 Euro für den Prämiengutschein begrenzt ist und die Programmumsetzungskosten je Erwerbstätige*n selbst bei vollständiger Ausschöpfung der Förderhöchstsummen immer noch knapp 40 Prozent der Gesamtförderkosten ausmachen (exklusive der Kosten für die Durchführung der Beratungsgespräche).

Für den sehr hohen Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten findet sich eine Reihe von Gründen:

- In die Berechnung des Anteils fließt nicht mit ein, dass die Bildungsprämie eine deutlich größere **Hebelwirkung** hat als andere Programme des ESF-OP des Bundes. Für jeden bewilligten Euro Fördermittel ist von den Zuwendungsempfangenden ein Euro an Eigenmitteln beizusteuern.
- Die **Fixkosten** nehmen einen hohen Anteil an den Kosten für die Programmumsetzung ein. Dies führt dazu, dass der Anteil an den Gesamtförderkosten stark abhängig ist von der Teilnehmendenzahl. Nach Angaben des Fachreferats ist bundesweit ein allgemeiner Rückgang in der individuellen berufsbezogenen Weiterbildung zu verzeichnen, der sich im Programm in sinkenden Teilnehmendenzahlen manifestiert. Dadurch aber sind die Kosten der Programmumsetzung je Teilnehmenden (Erwerbstätige) gestiegen. Die Anpassung der Förderrichtlinie im Juni 2017, bei der u. a. die Zielgruppe erweitert wurde, hat dem im Betrachtungszeitraum (bis Ende 2017) noch nicht erfolgreich entgegensteuern können.
- Nach Angaben des Fachreferats stehen die **hohen Ausgaben für die Prüfung der Vorhaben** in keinem Verhältnis zur Fördersumme und tragen so maßgeblich zu der geringen Vollzugswirtschaftlichkeit bei.
- Eine **hohe Anzahl involvierter Akteure** in die Programmumsetzung.
- Bei allen in die Programmumsetzung involvierten Stellen, namentlich BMBF, BVA, BIBB und dem IT-Dienstleister gab es eine **hohe Personalfluktuation**. Dies hat dazu geführt, dass überdurchschnittlich viel Aufwand in die Einarbeitung neuen Personals geflossen ist.

[29] Die Differenz zwischen Vorhaben und Eintritten ergibt sich im Wesentlichen dadurch, dass Weiterbildungsanbieter beim BVA Anträge auf Rückerstattung von Prämiengutscheinen stellen, die durchschnittlich mehr als zwei Gutscheine beinhalten.

Abweichung: Elternchance II

Bei der Elternchance II entstehen mit 175.047 Euro die höchsten Kosten je Vorhaben für die Programmumsetzung in der Gruppe 1 (vgl. Abbildung 11). Der hohe Wert erklärt sich jedoch durch die Tatsache, dass lediglich zwei Zuwendungsempfangende acht Vorhaben bewilligt bekommen haben[30]. Von diesen fungiert ein*e Zuwendungsempfangende*r als Trägerkonsortium, das die Mittel an fünf Weiterleitungsempfangende weitergibt. Die Kennzahl K3 ist in diesem Fall somit nicht aussagekräftig, da für die Programmumsetzung vorhabenunabhängige Fixkosten anfallen, die in diesem Falle in einem überproportionalen Maß auf die einzelnen Vorhaben verteilt werden. Sowohl absolut (K1) als auch im Verhältnis zu den Gesamtförderkosten (K2) erscheinen die Kosten für die Programmumsetzung dagegen angemessen.

4.1.2 Gruppe 2 – Weniger standardisierte Zielgruppenprogramme

Umsetzungsstrukturen und -prozesse

Kontext der Programme

Ähnlich wie bei den Programmen der Gruppe 1 steht bei den weniger standardisierten Zielgruppenprogrammen die Unterstützung der Mitglieder der Zielgruppe(n) im Vordergrund. Diese setzen sich zusammen aus KMU bzw. Existenzgründenden beim Mikromezzaninfonds, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Quartieren des Programms „Soziale Stadt" bzw. vergleichbarer städtischer Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf bei JUSTiQ sowie komplementär zu JUSTiQ bei BIWAQ der Bevölkerung in diesen Quartieren.

Beim Mikromezzaninfonds wird die Zielgruppe direkt über finanzielle Beteiligungen der an der Programmumsetzung beteiligten Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften unterstützt. Bei JUSTiQ und BIWAQ hingegen erfolgt die Unterstützung der Zielgruppen indirekt durch die geförderten örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in den Kommunen (JUSTiQ) bzw. die geförderten Kommunen (BIWAQ). Zur Umsetzung der Förderung setzen alle drei Programme auf bestehende Strukturen, indem die Förderung als zusätzliche komplementäre Maßnahme zu den sonstigen Aktivitäten der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften und Kommunen erfolgt.

Antragsverfahren, Abwicklung und Prüfung

Die erste Bekanntmachung der Förderung wurde beim Programm JUSTiQ bereits im April 2014 und bei BIWAQ im November desselben Jahres veröffentlicht. Das Programm Mikromezzaninfonds startete verspätet im Februar 2016. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Förderung aus der vorangehenden Förderperiode noch lief.

Die Programme JUSTiQ und BIWAQ haben zu Beginn der Förderperiode einen Förderaufruf gestartet und in einem zweistufigen Verfahren Vorhaben von Kommunen mit einer Laufzeit von bis zu vier Jahren bewilligt. Die Bewilligungsquote unterscheidet sich dabei zwischen den

[30] Jedem der beiden Zuwendungsempfänger wurde je einer der vier Regionenkategorien des ESF ein Vorhaben bewilligt. Bei einem der Zuwendungsempfänger handelt es sich zudem um einen Zusammenschluss mehrerer Träger.

Programmen: Bei JUSTiQ wurden 84 Prozent der Vorhaben bewilligt, während es bei BIWAQ nur etwa 50 Prozent waren.

Beim Mikromezzaninfonds kommt hingegen ein mehrstufiger Prozess zur Anwendung. In einem Vergabeverfahren wurde zunächst die NBank als Finanzdienstleister und programmverwaltende Stelle ausgewählt, die für die Programmumsetzung mit den Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften in den Ländern kooperiert. Die Unternehmensbeteiligungen selbst werden von den Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften in einem einstufigen Verfahren gewährt. Angaben zur Bewilligungsquote liegen nicht vor.

Das Beihilferecht ist in der kleinen Gruppe 2 nicht relevant, da es sich bei keinem der drei Programme um eine staatliche Beihilfe für Unternehmen handelt. Bei der Abrechnung der Vorhaben werden in den Programmen JUSTiQ und BIWAQ Pauschalsätze angewandt, während der Mikromezzaninfonds auf Standarteinheitskosten zurückgreift. Bei JUSTiQ handelt es sich bei den Pauschalsätzen um eine Restkostenpauschale auf die förderfähigen Ausgaben (Personal und Honorare). Ab der Förderphase II kommen zudem Personalkostenpauschalen zum Einsatz. Honorare werden aber weiterhin nicht pauschal abgerechnet.

Bei der Prüfung der Vorhaben gelten bei JUSTiQ höhere Prüfanforderungen, da die Risikoeinstufung des Programms als „Hoch" eingestuft wird, während sie bei den Programmen BIWAQ und Mikromezzaninfonds „Niedrig" ist.

Begleitmaßnahmen

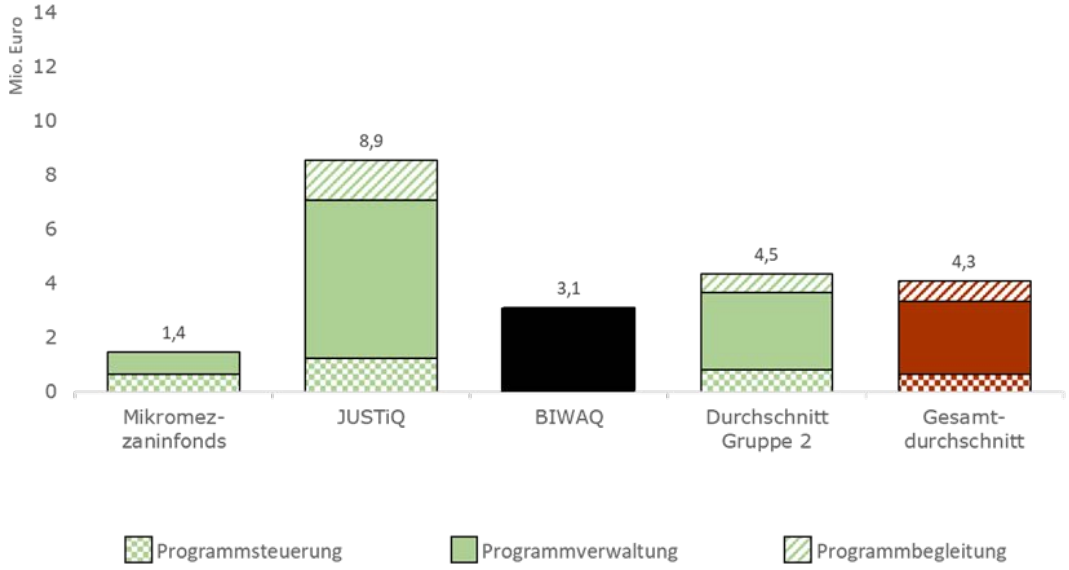
Die Programme der Gruppe 2 nutzen vergleichsweise wenige programmbegleitende Formate. Beim Mikromezzaninfonds kommen weder Schulungen, Austauschveranstaltungen, Beratung und Begleitung der Zuwendungsempfangenden noch eine wissenschaftliche Begleitung zum Einsatz und auch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit werden nur sehr gelegentlich in Form von halbjährlichen bis quartalsmäßige Aktualisierungen der Webseite durchgeführt. Damit ist der Mikromezzaninfonds das einzige Programm des ESF, das keine programmbegleitenden Formate durchführt.

Die Programme JUSTiQ und BIWAQ hingegen führen jährlich eine bundesweite Austauschveranstaltung sowie gelegentlich (JUSTiQ) bzw. jährlich (BIWAQ) eine bundesweite Schulungsveranstaltung für Zuwendungsempfangende durch. Darüber hinaus begleiten die Servicestelle JUGEND STÄRKEN des BAFzA bei JUSTiQ und das BBSR bei BIWAQ die Zuwendungsempfangenden fachlich-inhaltlich und stehen ihnen beratend zur Seite. Das BBSR führt darüber hinaus eine wissenschaftliche Begleitung des Programms durch. Die Häufigkeit bei den Öffentlichkeitsmaßnahmen ist bei JUSTiQ vergleichbar mit dem Mikromezzaninfonds, während bei BIWAQ deutlich häufiger Publikationen, Broschüren, Pressemitteilungen, Online-Newsletter und Social-Media-Posts erstellt werden.

Alle drei Programme führen, über das verpflichtende Monitoring hinaus, ein quantitatives Monitoring durch, bei dem mehr als sechs und im Fall von BIWAQ mehr als 20 Merkmale erfasst werden. Darüber hinaus führen die Servicestelle JUGEND STÄRKEN des BAFzA bei JUSTiQ und das BBSR bei BIWAQ ein qualitatives Monitoring durch, bei dem leitfadengestützte Experteninterviews vor Ort zum Einsatz kommen. Bei JUSTiQ werden zur Vorbereitung u. a. Informationen aus den Sachberichten herangezogen. Bei BIWAQ kommt auch die Auswertung der jährlich von den Zuwendungsempfangenden einzureichenden Zwischenberichte sowie jährliche Themenwerkstätten zum Einsatz.

Kennzahlen zur Vollzugswirtschaftlichkeit

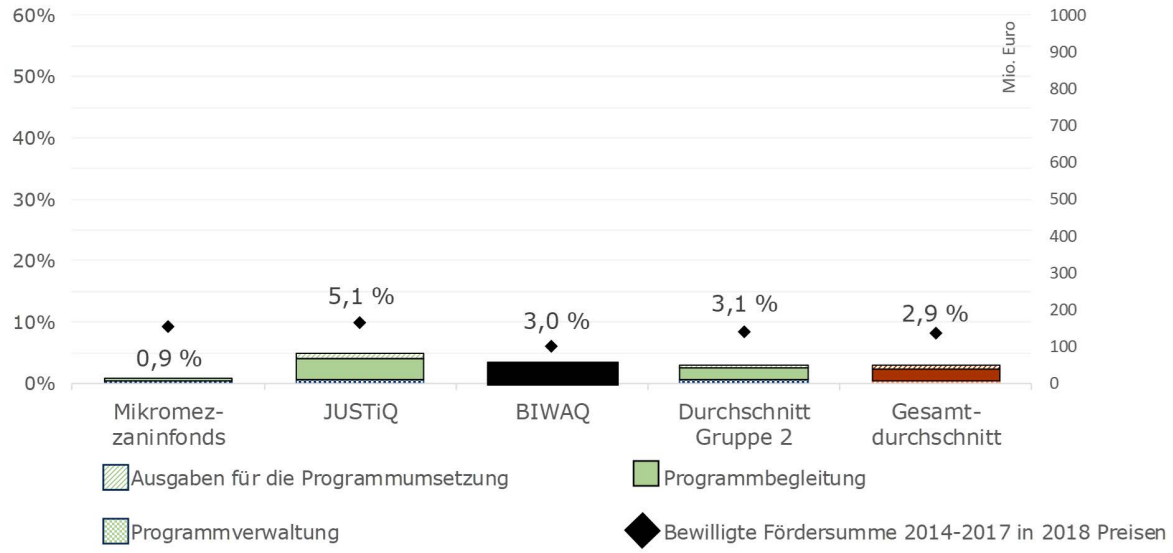
Abbildung 13: Gruppe 2 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[31]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

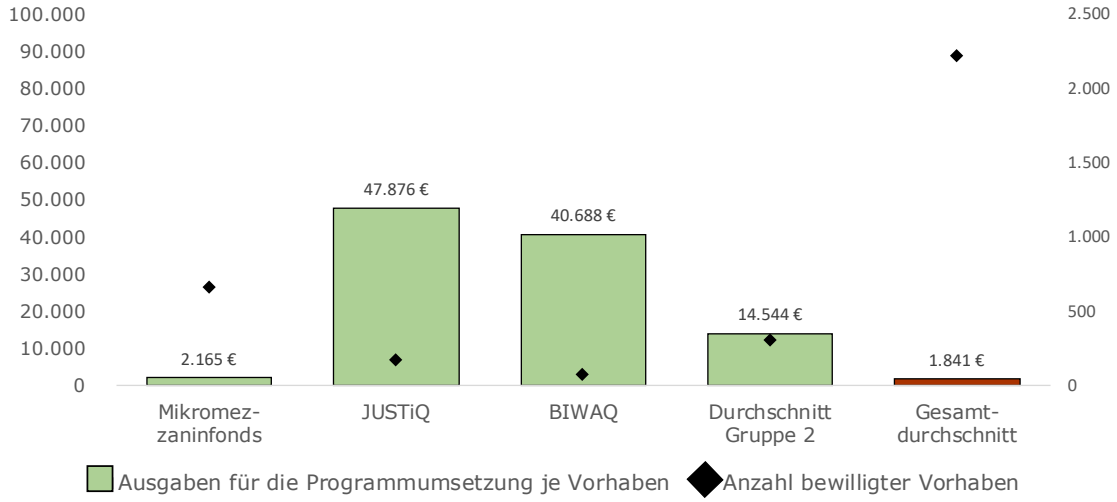
[31] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

Abbildung 14: Gruppe 2 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[32]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

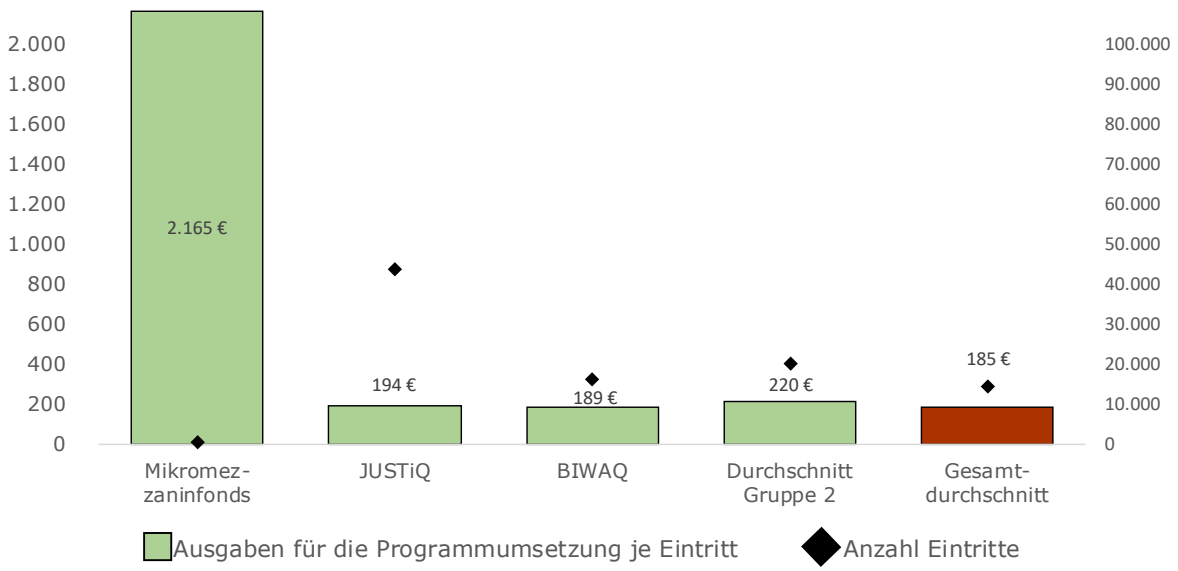
Abbildung 15: Gruppe 2 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

[32] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

Abbildung 16: Gruppe 2 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

Vergleich Gruppe 2 zum Gesamtdurchschnitt

Insgesamt weisen die weniger standardisierten Zielgruppenprogramme der Gruppe 2 mit einem Barwert von 4,4 Millionen Euro im Zeitraum 2014 bis 2017 leicht höhere Ausgaben für die Programmumsetzung aus als der Durchschnitt aller ESF-Programme mit einem Barwert von 4,3 Millionen Euro (siehe Abbildung 13 zu K1) [33]. Wie in Gruppe 1 entfällt der größte Ausgabenblock auf die Programmverwaltung, die dem Durchschnitt aller ESF Programme entspricht, gefolgt von der Programmsteuerung, die nur unwesentlich vom Gesamtdurchschnitt abweicht. Ähnlich wie in Gruppe 1 entfällt ein geringer Anteil auf die fachlich-inhaltliche Programmbegleitung, während eine wissenschaftliche Programmbegleitung in Gruppe 2 de facto nicht durchgeführt wird.

Auch relativ gesehen entfällt ein leicht höherer Anteil der Gesamtförderkosten auf die Kosten für die Programmumsetzung (vgl. Abbildung 14 zu K2) als im Gesamtdurchschnitt. Der Anteil liegt in Gruppe 2 bei 3,0 Prozent und damit leicht unter dem Gesamtdurchschnitt von 3,2 Prozent. Wesentlich tragen die niedrigen berichteten Kosten des Programms Mikromezzaninfonds dazu bei.

Unterschiede innerhalb der Gruppe 2

Die absolute Höhe der Kosten für die Programmumsetzung variiert innerhalb der Gruppe 2 deutlich zwischen den Programmen. So lagen die Kosten für die Programmumsetzung beim Programm JUSTiQ mehr als doppelt so hoch wie im Programm BIWAQ. Auch gemessen am Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie an den Kosten je

[33] In die Berechnung des Gesamtdurchschnitts der ESF-Programme für die vier Kennzahlen wurde das Programm Vereinbarkeit aufgrund seiner Sonderstellung im ESF nicht berücksichtigt (siehe hierzu Exkurs in Abschnitt 4.1.4).

Vorhaben liegen die Kosten bei JUSTiQ höher als bei BIWAQ und dem Mikromezzaninfonds. Die Kosten je Teilnehmenden liegen bei JUSTiQ hingegen deutlich niedriger als bei Mikromezzaninfonds und in etwa gleichauf wie bei BIWAQ.

Abweichung: JUSTiQ

Ein Teil des Unterschieds in den Kennzahlen zwischen JUSTiQ und den anderen beiden Programmen lässt sich dadurch erklären, dass im Programm JUSTiQ ca. 55 Prozent mehr Vorhaben bewilligt wurden als bei BIWAQ, weshalb die Unterschiede bei den Kosten je Vorhaben weniger ausgeprägt sind als absolut und anteilig an den Gesamtförderkosten (vgl. Abbildung 15 zu K3). Die Kosten je Teilnehmenden sind bei JUSTiQ und BIWAQ sogar etwa gleich hoch.

Darüber hinaus weicht JUSTIQ bei den Kennzahlen auch aus folgenden Gründen von den anderen Programmen der Gruppe 2 ab:

- Nach Angaben des richtlinienverantwortlichen Fachreferats von JUSTiQ entstanden Verwaltungsmehraufwände beim BAFzA, um die Zuwendungsfähigkeit von Zuwendungsempfangenden und Ausgaben zu prüfen: Im Programm JUSTiQ sind Kommunen die Zuwendungsempfangenden, diese leiten einen Teil der Mittel zur Projektumsetzung jedoch weiter. Hintergrund für den hohen Aufwand bei der Abrechnung der Personalausgaben ist die große Anzahl von rund 400 Weiterleitungsträgern und der damit einhergehenden Zahl von unterschiedlichen Lohn- und Gehaltsbestandteilen, die einzeln auf ihre Zuwendungsfähigkeit geprüft werden müssen. Darüber hinaus können die Kommunen und / oder die freien Träger über Vergaben weitere Aufträge vergeben. Damit einher geht ein großer personeller Aufwand zur Beschaffung und Prüfung der eingereichten Personalkostenbelege sowohl bei den kommunalen Zuwendungsempfangenden und Weiterleitungsprojektträgern als auch bei der Finanzadministration im BAFzA. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung wurde in der 2019 gestarteten zweiten Förderrunde von JUSTiQ eine Personalkostenpauschale eingeführt, die die Abrechnung für alle Seiten vereinfachen und verkürzen soll.
- Bei Angeboten für Schulverweigernde war die Schulform zeitaufwendig zu überprüfen, da die förderfähigen Angebote an bestimmte Schulformen geknüpft waren. Diese Beschränkung ist in Folge inhaltlicher Rückmeldungen der Kommunen zu der Notwendigkeit der Beschränkung mittlerweile aufgehoben worden.
- Für das Programm JUSTiQ wurden Kosten für die Programmierung von WASQIK, der elektronischen Fallakte (eFa) für die Erfassung der Daten für das Teilnehmenden-Monitoring angegeben. Diese belaufen sich auf ca. 4 Prozent der ausgewiesenen Kosten der Programmumsetzung.
- Zu guter Letzt müssen beim Programm JUSTiQ mehr Stichprobenbelege im Rahmen der laufenden Mittelabrufprüfungen/Ausgabenerklärungen geprüft sowie ein größerer Anteil Vorhaben einer Vor-Ort Überprüfung unterzogen werden, da die Risikoeinstufung hoch ist, während sie bei BIWAQ und Mikromezzaninfonds niedrig ist.

4.1.3 Gruppe 3 – Struktur- bzw. wissensbildende Zielgruppenprogramme

Umsetzungsstrukturen und -prozesse

Kontext der Programme

Bei den struktur- bzw. wissensbildenden Zielgruppenprogrammen der Gruppe 3 liegt neben der direkten Unterstützung der Mitglieder der Zielgruppe(n) auch ein starker Fokus auf der Stärkung von Strukturen und Netzwerken sowie beim Aufbau von Wissen. All dies soll indirekt und / oder langfristig zur (besseren) Unterstützung der Zielgruppen beitragen. Die Zielgruppen unterscheiden sich dabei stark zwischen den Programmen: Personen mit Migrationshintergrund (IQ, Integrationsrichtlinie), Mütter mit Migrationshintergrund (Stark im Beruf), KMU

(JOBSTARTER), Existenzgründende (EXIST), Arbeitnehmende sowie Jugendliche und junge Erwachsene (BBNE), Erwerbstätige und Nichterwerbstätige (Quereinstieg, PWE).

Mit den zwei Förderprogrammlinien Gründerstipendium und Forschungstransfer fördert mit EXIST lediglich eines der acht Programme der Gruppe 3 die Zielgruppe direkt[34]. Alle anderen Programme fördern (Modell-)Projekte, die die Zielgruppen mit Schulungen, Beratungen, und anderen Aktivitäten unterstützen. Dies spiegelt sich auch in der Anzahl geförderter Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017 wider, die, mit Ausnahme von EXIST mit 730 Vorhaben, zwischen 13 und 153 (JOBSTARTER) lag.

Zur Umsetzung der Förderung setzten alle Programme der Gruppe 3 auf die Nutzung bestehender Strukturen. Eine Ausnahme stellt hier lediglich das Programm BBNE dar. Bei EXIST erfolgt über die EXIST-Gründungskultur ein paralleler Aufbau von Strukturen an den Hochschulen, der ausschließlich über Bundesmittel finanziert wird. Bei Quereinstieg wird die bestehende Fachschulausbildung zu Erziehenden durch praxisintegrierte Ausbildungsformen für fachfremde Berufswechselnde ergänzt, die eine erwachsenengerechte, da vergütete, Ausbildung ermöglichen. Dabei etabliert Quereinstieg auch neue, innovative Ausbildungsstrukturen. PWE und Stark im Beruf wiederum nutzen zur Umsetzung u. a. bestehende Angebote der Regelförderung der Bundesagentur für Arbeit und ergänzen diese.

Antragsverfahren, Abwicklung und Prüfung

In der Gruppe 3 startete die Förderung, mit Ausnahme von BBNE im Mai 2015 und der Integrationsrichtlinie im November 2015, vergleichsweise früh: Vier Programme veröffentlichten die erste Bekanntmachung der Förderung in etwa zeitgleich mit der Genehmigung des OPs im Oktober/November 2014, die zwei Programme JOBSTARTER und Stark im Beruf bereits im Mai und August 2014.

Mit Ausnahme der Programme EXIST[35] und JOBSTARTER haben alle Programme der Gruppe 3 zu Beginn der Förderperiode einen Förderaufruf gestartet und Vorhaben mit einer Laufzeit von mindestens vier Jahren bewilligt. Im Falle von PWE sind es sieben Jahre Projektlaufzeit. Bei EXIST finden dagegen jährliche Förderaufrufe für eine Vorhabenlaufzeit von 1 ½ bis 3 Jahren statt, bei JOBSTARTER halbjährliche für eine Laufzeit von in der Regel 3 Jahren. Bei Stark im Beruf und PWE sind die Projektlaufzeiten auf 4 bzw. 3 ½ Jahre in der ersten Förderphase (2015-2018) sowie 3 ½ bzw. 3 Jahre in der zweiten Förderphase (2019-2022 bzw. 2019-2021) ausgelegt.

Zur Vorhabenauswahl wird bzw. wurde in den drei Programmen JOBSTARTER, Integrationsrichtlinie und BBNE ein einstufiges Antragsverfahren durchgeführt mit durchschnittlichen Bewilligungsquoten von 30, 35 und 70 Prozent. Ein zweistufiges Antragsverfahren mit vorgeschaltetem Interessenbekundungsverfahren wurde dagegen bei Stark im Beruf und Quereinstieg angewandt, mit Bewilligungsquoten von 32 und 55 Prozent. Die übrigen Programme wenden bzw. wandten sowohl einstufige als auch zweistufige Antragsverfahren an, mit Bewilligungsquoten zwischen 25 Prozent (EXIST-Forschungstransfer im

[34] Darüber hinaus werden bei EXIST-Gründungskultur Strukturen an öffentlichen und privaten Hochschulen gefördert.

[35] EXIST-Gründerstipendium und EXIST-Forschungstransfer

zweistufigen Verfahren) und 100 Prozent (IQ im ein- und zweistufigen Verfahren; PWE im einstufigen Verfahren).

Das Beihilferecht ist in Gruppe 3 so gut wie nicht relevant. Lediglich in der zweiten Förderphase von EXIST-Forschungstransfer ist die beihilferechtliche Relevanz der Förderung auf Basis der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) zu prüfen. Die Programme verwenden dagegen fast geschlossen einen Pauschalsatz bzw. Pauschalbetrag zur Abrechnung der Vorhaben. Lediglich das Programm JOBSTARTER verwendet noch Realkosten zur Abrechnung seiner Vorhaben.

Bei der Prüfung der Vorhaben gelten bei PWE und Quereinstieg und Stark im Beruf höhere Prüfanforderungen, da die Risikoeinstufung des Programms als „Hoch" eingestuft wird, während die Programme JOBSTARTER, BBNE und IQ die Risikoeinstufung „Mittel" haben. Das Programm Integrationsrichtlinie hat je nach Förderstrang die Risikoeinstufung „Mittel" oder „Niedrig" und das Programm EXIST „Niedrig".

Begleitmaßnahmen

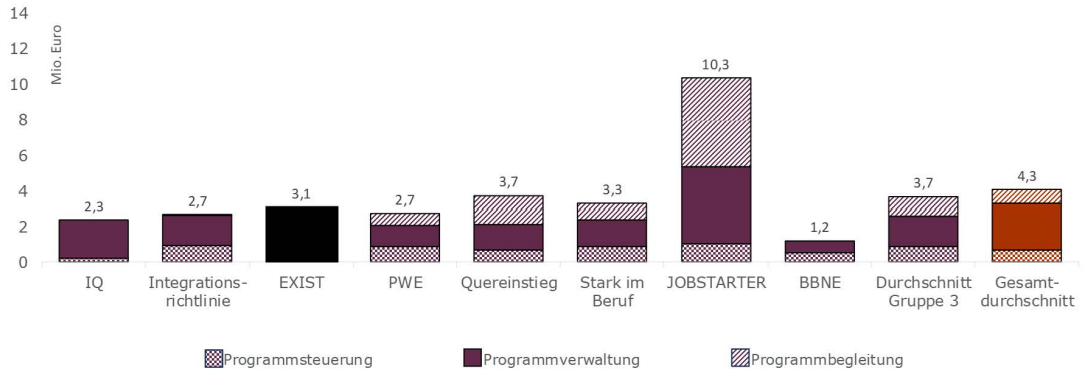
Die Programme der Gruppe 3 nutzen deutlich häufiger programmbegleitende Formate als die Programme der anderen Gruppen. In allen Programmen der Gruppe werden die Zuwendungsempfangenden bei der Vorhabenumsetzung beraten und begleitet. Austauschveranstaltungen und Schulungen für Zuwendungsempfangende sowie Fach- und Netzwerkveranstaltungen kommen, mit unterschiedlicher Intensität, bei allen Programmen zum Einsatz. In der Regel werden bei den Programmen ein bis zwei dieser Formate im halbjährlichen bis quartalsweisen Rhythmus durchgeführt. Beim Programm IQ existieren Austauschformate zwischen den Zuwendungsempfangenden und den Mittelgebenden, auch werden Formate für Projektakteure und Multiplikatoren durch die Fachstellen und dem vom ZWH getragenen Multiplikatorenprojekt „MUT IQ" zu Fachthemen angeboten. Darüber hinaus stellen die Programme IQ, JOBSTARTER für die Zuwendungsempfangenden eine Online-Austauschplattform zur Verfügung. Das Programm Quereinstieg stellte eine solche Plattform lediglich für ein halbes Jahr zur Verfügung.

Bei den Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sind ebenfalls alle Programme der Gruppe 3 überdurchschnittlich aktiv. Am häufigsten werden dabei Aktualisierungen der Programmwebseite und Online-Newsletter verwendet, gefolgt von Messeauftritten, Broschüren und Flyern. Besonders aktiv sind die Programme Stark im Beruf, PWE und Quereinstieg, indem sie u. a. zusätzlich regelmäßig Publikationen veröffentlichen und sonstige Presse- und Medienarbeit betreiben. Auch das Programm IQ ist bei der Erstellung von Publikationen und Webseiteninhalten zum Zweck des Wissenstransfers sehr aktiv. PWE ist zudem besonders aktiv in den sozialen Medien. Im Programm JOBSTARTER wurde insbesondere eine Vielzahl von Handreichungen und Broschüren erstellt.

Alle Programme führen darüber hinaus ein zusätzliches quantitatives Monitoring durch, wobei lediglich BBNE weniger als sechs Merkmale erfasst. JOBSTARTER und IQ erfassen dagegen mehr als 20 Merkmale. Bei Integrationsrichtlinie, IQ, EXIST, Quereinstieg und BBNE wird zusätzlich ein qualitatives Monitoring durchgeführt. In der Regel erfolgt dies in Form von (regelmäßigen) Projektbesuchen, bei Quereinstieg in Form von zielgruppen- und themenspezifischen Befragungen.

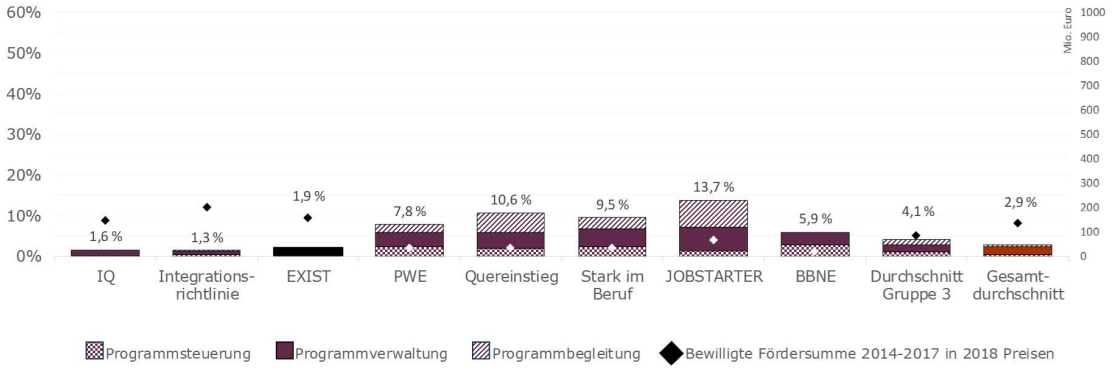
Kennzahlen zur Vollzugswirtschaftlichkeit

Abbildung 17: Gruppe 3 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[36]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Abbildung 18: Gruppe 3 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[37]



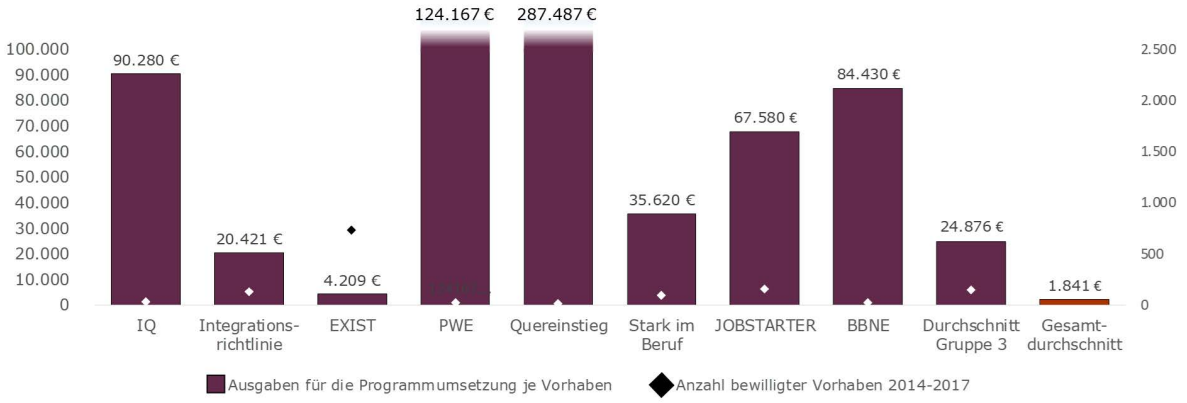
Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

---

[36] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

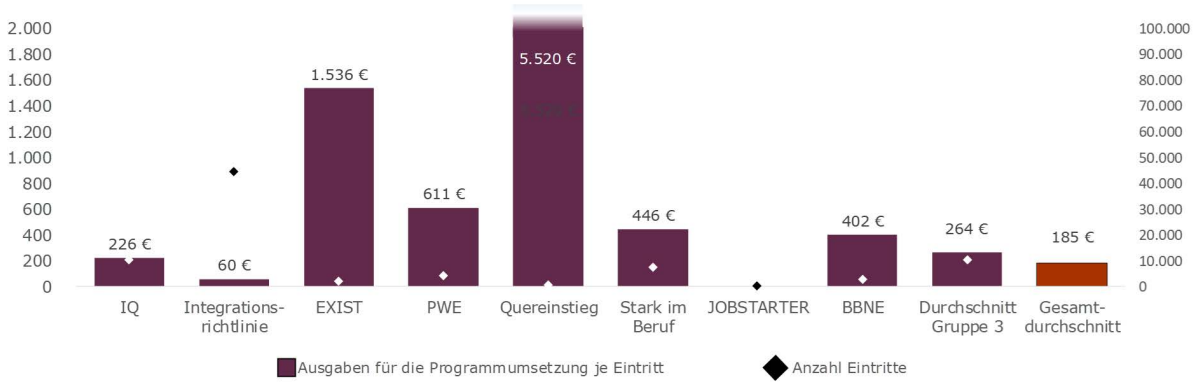
[37] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

Abbildung 19: Gruppe 3 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

Abbildung 20: Gruppe 3 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

Vergleich Gruppe 3 zum Gesamtdurchschnitt

Die Struktur- bzw. wissensbildenden Zielgruppenprogrammen der Gruppe 3 hatten mit einem Barwert von 3,7 Mio. Euro im Zeitraum 2014 bis 2017 niedrigere Ausgaben für die Programmumsetzung aus als der Durchschnitt aller ESF-Programme mit einem Barwert von 4,3 Millionen Euro (siehe Abbildung 17 zu K1). Anders als in den Gruppen 1 und 2 entfällt ein kleinerer Ausgabenblock auf die Programmverwaltung, dafür jedoch ein leicht höherer Ausgabenanteil auf die Programmsteuerung. Letzteres ist auf die überdurchschnittlich hohen Ausgaben für das Fachreferat (=Programmsteuerung) bei EXIST zurückzuführen. Überraschend ist, dass die Ausgaben für die fachlich-inhaltliche Begleitung in dieser Gruppe deutlich niedriger ausfallen, als von den Förderansätzen der Programme zu erwarten wäre. Mit Ausnahme des Programms JOBSTARTER liegen die Gesamtaufwendungen für Akteure der fachlich-inhaltliche Programmbegleitung im Zeitraum 2014 bis 2017 bei allen Programmen unter dem Gesamtdurchschnitt des ESF. Dies ist weiterhin auch deshalb verwunderlich, weil die Programme der Gruppe 3 Schulungen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit häufiger durchführen als beispielsweise die Programme der Gruppen 1 und 2 (siehe oben). Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass diese programmbegleitenden Maßnahmen u. a. direkt von den programmverwaltenden Stellen durchgeführt werden.

Relativ gesehen entfällt mit 4,1 Prozent allerdings ein größerer Anteil der Gesamtförderkosten auf die Kosten für die Programmumsetzung (vgl. Abbildung 18 zu K2) als im Durchschnitt aller Programme. Dies ist insbesondere auf die durchschnittlich niedrigen Bewilligungssummen in der Gruppe 3 zurückzuführen. Die Bewilligungssummen variieren zwischen 19 und 208 Mio. Euro, wobei lediglich Programme IQ und Integrationsrichtlinie mehr als 100 Mio. Euro bewilligt haben.

Unterschiede innerhalb der Gruppe 3

Innerhalb der Gruppe 3 ist insgesamt nur eine vergleichsweise geringe Varianz festzustellen. Sechs der acht Programme hatten im Zeitraum 2014 bis 2017 Kosten für die Programmumsetzung, die zwischen 2,3 und 3,7 Mio. Euro lagen (vgl. Abbildung 17 zu K1). Lediglich BBNE und JOBSTARTER weichen deutlich davon ab. Im Falle von BBNE liegen die Kosten unter dem Durchschnitt, während hingegen beim Programm JOBSTARTER die Kosten rund drei Mal so hoch sind wie bei den anderen Programmen der Gruppe. Auch anteilig an den Gesamtförderkosten liegt JOBSTARTER mit 13,7 Prozent weit über dem Durchschnitt der Gruppe, gefolgt vom Programm Quereinstieg mit 10,6 Prozent und Stark im Beruf mit 9,5 Prozent.

Wesentlicher Treiber für diese überdurchschnittlichen Anteile sind die Kosten für die fachlich-inhaltliche und die wissenschaftliche Programmbegleitung. So macht die fachlich-inhaltliche Programmbegleitung bei JOBSTARTER mit 6,3 Prozentpunkten knapp die Hälfte der anteiligen Kosten der Programmumsetzung aus, und bei Quereinstieg die wissenschaftliche Begleitung mit 3,5 Prozentpunkten ein Drittel. Berücksichtigt man lediglich die Programmsteuerung und -verwaltung, beträgt der Anteil für die Programme JOBSTARTER, Quereinstieg und Stark im Beruf jeweils „nur" noch 7,1 Prozent, 5,9 Prozent und 6,8 Prozent. Dadurch wären sie, bezogen auf die Kennzahl K2, vergleichbar mit den kleineren stark standardisierten Zielgruppenprogrammen der Gruppe 1.

Stark unter dem Gruppen- und Gesamtdurchschnitt bleiben auf der anderen Seite die Programme Integrationsrichtlinie, IQ und EXIST mit 1,3 Prozent, 1,6 Prozent und 1,9 Prozent. Diese geringen Anteile ergeben sich dabei aus einer Kombination von leicht unterdurchschnittlichen Kosten und überdurchschnittlichen Bewilligungssummen. Bei IQ kommt hinzu, dass die Kosten für die IQ Fachstelle ausschließlich aus Bundesmitteln finanziert werden, da das Programm IQ eine Erweiterung bzw. Ergänzung bereits bestehender Strukturen, namentlich des Anerkennungsgesetzes ist. Dadurch fallen die angegebenen Kosten niedriger aus als die tatsächlichen Aufwände für die Programmumsetzung.

Die Kosten der Programmumsetzung je Vorhaben liegen in Gruppe 3 mit 24.876 Euro um ein Vielfaches über dem Gesamtdurchschnitt von 2.050 Euro. Lediglich das Programm EXIST liegt mit Wert von 4.209 Euro in der Nähe des Gesamtdurchschnitts, da die Anzahl der Vorhaben von EXIST die Gesamtzahl der Vorhaben der übrigen Programme der Gruppe übersteigt. Die Kosten je Eintritt der Gruppe 3 liegen ebenfalls über dem Durchschnitt, wenngleich nicht so weit.

Abweichung: JOBSTARTER Plus

Die hohen absoluten und anteiligen Kosten der Programmumsetzung bei JOBSTARTER setzen sich aus zwei großen Kostenblöcken zusammen: den Kosten für die fachlich-inhaltliche Begleitung und den Kosten für die Programmverwaltung. Beide Kostenblöcke liegen dabei deutlich über denen der anderen Programme der Gruppe 3.

Die intensive Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfangenden durch die Programmstelle beim BIBB und die vier Regionalbüros liefert hier einen Erklärungsansatz für die überdurchschnittlichen Aufwände. Mit den einzelnen Projekten wird eine Zielplanung durchgeführt und der Fortschritt durch eine Umsetzungsbegleitung überprüft. Hinzu kommt, dass es sich bei den geförderten Vorhaben um Verbundprojekte handelt, die eine große Heterogenität in der

Zusammensetzung und den verfolgten Ansätzen aufweisen, wodurch wiederum eine standardisierte Betreuung erschwert wird. Eine solche Standardisierung ist auch nicht beabsichtigt, da das Programm das Ziel verfolgt modellhaft neue, innovative Maßnahmen außerhalb des Regelsystems zu erproben und zu testen. Darüber hinaus übernimmt das BIBB bei JOBSTARTER eine Doppelfunktion, da es neben der fachlich-inhaltlichen Begleitung auch die wissenschaftliche Begleitung durchführt.

Die Heterogenität der Projekte dürfte sich aufwandstreibend auf die Programmverwaltung, insbesondere die Antragsprüfung und -bewilligung auswirken. Darüber hinaus wirkten sich nach Angaben des Fachreferats Schnittstellenprobleme zwischen Profi, ZUWES II und DATES II negativ auf den administrativen Aufwand aus. Zusätzlich führen die zum Teil halbjährlichen Antragrunden im Programm JOBSTARTER zu einem deutlich höheren Antragsprüfungs- und -bewilligungsaufwand, als bei den anderen Programmen der Gruppe 3. Zudem wendet das Programm als einziges der Gruppe 3 keine Pauschalierung an.

Die Risikoeinstufung des Programms und damit die Prüfquote dürften jedoch nicht ausschlaggebend sein für die Abweichung. Das Programm hat eine mittlere Risikoeinstufung, was aufgrund der damit einhergehenden niedrigeren Prüfquote einen geringeren Prüfaufwand je Vorhaben nach sich ziehen dürfte als beispielsweise bei PWE, Quereinstieg und Stark im Beruf mit einer hohen Risikoeinstufung. Gleichzeitig wurden bei JOBSTARTER mehr Vorhaben gefördert, sodass der Prüfaufwand insgesamt in etwa vergleichbar sein dürfte.

Auch die Tatsache, dass Kosten für IT-Dienstleistungen angegeben wurden, sind keine Erklärung für die höheren Kosten der Programmumsetzung. Diese machen weniger als ein Prozent der gesamten angegebenen Kosten aus.

4.1.4 Gruppe 4 – Innovative Wissensbildungsprogramme

Umsetzungsstrukturen und -prozesse

Kontext der Programme

Anders als bei den Programmen der anderen drei Gruppen stehen bei den sechs innovativen Wissensbildungsprogrammen der Gruppe 4 nicht die Unterstützung der Zielgruppen im Vordergrund der Förderung. Stattdessen liegt der Fokus der Programme auf der Generierung und dem Transfer von neuem Wissen sowie der Schaffung von nachhaltigen Strukturen.

Die Zielgruppe aller Programme, mit Ausnahme von Rückenwind, sind in erster Linie juristische Personen. Im Falle von Bildung integriert handelt es sich um Kreise und kreisfreie Städte, bei ZdA, Vereinbarkeit sowie Fachkräfte sichern sind es Unternehmen. Die Programme Fachkräfte sichern und ZdA zielen zudem zusätzlich auf die Beschäftigten in den Unternehmen ab und ZdA darüber hinaus auf Sozialpartner. Bei Rückenwind sind die Beschäftigten in Sozialunternehmen die Zielgruppe des Programms. Die Zielgruppe im Programm Digitale Medien umfasst Institutionen, die im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung tätig sind, im Förderbereich der Inklusion zusätzlich Betroffenenverbände.

Von den Programmen der Gruppe 4 fördern die Programme Bildung integriert und ZdA die Zielgruppe direkt. Digitale Medien fördert diese je nach Förderaufruf direkt oder indirekt, bei Fachkräfte sichern wird die Zielgruppe sowohl direkt als Zuwendungsempfangende oder indirekt über Tarifparteien und Sozialpartner gefördert. Bei Rückenwind wird die Zielgruppe indirekt über gemeinnützige Träge der freien Wohlfahrtspflege gefördert. Bei Vereinbarkeit erfolgt die Unterstützung der Zielgruppe indirekt über die Bundesservicestelle Lokale Bündnisse für Familie und die Audits der berufundfamilie Service GmbH. Darüber hinaus findet eine Unterstützung über

das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie" statt, bei dem es sich um ein gemeinsames Programm der Spitzenverbände der Wirtschaft[38] und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend handelt.

Zur Umsetzung der Förderung geben drei Programme an, bestehende Strukturen zu nutzen. Dabei handelt es sich um neue Maßnahmen, die durch bestehende Strukturen umgesetzt werden. So wird bei Bildung integriert für die Programmumsetzung auf die Transferagenturen in den Kommunen zurückgegriffen. Bei Vereinbarkeit wird die Umsetzung u. a. mit Hilfe des von der DIHK Service GmbH getragenen Netzwerkbüros umgesetzt, das auf die Infrastruktur des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) und der 80 Industrie- und Handelskammern (IHK) zurückgreifen kann. Das Programm Rückenwind baut auf den bestehenden Strukturen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) sowie den sechs Mitgliedsverbänden auf. Im Programm Digitale Medien werden insbesondere solche Projekte ausgewählt und gefördert, die bestehende Strukturen der beruflichen Aus- und Weiterbildung bei der Projektplanung und -umsetzung berücksichtigen und mögliche Synergien und Verstetigungsmöglichkeiten nutzen. Die zwei Programme Fachkräfte sichern und ZdA nutzen, dem Anschein nach, keine bestehenden Strukturen.

Antragsverfahren, Abwicklung und Prüfung

In der Gruppe 4 startete die Förderung leicht verspätet. Lediglich die Programme Digitale Medien und Vereinbarkeit starteten die Förderung in etwa zeitgleich mit der OP-Genehmigung im Oktober/November 2014. Die Programme Bildung integriert und ZdA starteten im Februar 2015 und Fachkräfte sichern sowie Rückenwind zwei Monate später. Bei keinem der Programme startete sie dagegen spürbar vor der Genehmigung des OP.

Die Programme der Gruppe 4 fördern, mit Ausnahme des Programms Vereinbarkeit, Vorhaben für eine Laufzeit von ca. drei Jahren. Hierfür durchlaufen die Antragstellenden bei Bildung integriert ein einstufiges Antragsverfahren und bei allen anderen Programmen ein zweistufiges Antragsverfahren. Die Antragstellung ist dabei halbjährlich möglich, bei ZdA und Digitale Medien werden hierzu regelmäßig neue Förderrichtlinien erlassen, sodass die Förderaufrufe wechselnde Fördergegenstände haben. Vereinbarkeit stellt einen Sonderfall dar: Die Förderung wurde einmalig im Jahr 2015 in einem einstufigen Antragsverfahren an drei Vorhabenträger bewilligt. Von diesen erhielt einer eine Laufzeit von einem Jahr und die anderen beiden eine Laufzeit von drei Jahren und drei Monaten, die sich auf zwei aufeinander aufbauende Projektphasen aufteilt. Die drei Vorhabenträger erhielten dabei für jede der vier Regionen[39] der ESF-Förderung eine Bewilligung.

Die Bewilligungsquoten unterscheiden sich je nachdem, ob es sich um ein einstufiges oder zweistufiges Verfahren handelt. Bei den einstufigen Antragsverfahren von Bildung integriert und Vereinbarkeit lag die Bewilligungsquote bei 95 bzw. 100 Prozent. Bei den zweistufigen Antragsverfahren lag sie dagegen zwischen 12 Prozent bei ZdA und 48 Prozent bei Fachkräfte sichern.

---

[38] Die beteiligten Spitzenverbände sind der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und der Zentralverband des deutschen Handwerks.

[39] Dabei handelt es sich um die vier Regionenkategorien Übergangsregionen ohne Region Lüneburg, Übergangsregion Lüneburg, stärker entwickelte Regionen ohne Leipzig und stärker entwickelte Region Leipzig.

Bei den vier Programmen Fachkräfte sichern, Rückenwind, ZdA und Digitale Medien erfolgt bei der Prüfung der Förderanträge eine Prüfung der Einhaltung beihilferechtlicher Vorgaben auf Basis der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Für die anderen drei Programme ist das Beihilferecht nicht relevant. Fachkräfte sichern und Rückenwind sind zudem die einzigen beiden Programme, die von der Pauschalierung sowie der Verwendung von Standarteinheitskosten Gebrauch machen, während die anderen Programme ihre Vorhaben auf Basis der Realkosten abrechnen.

Bei der Prüfung der Vorhaben gelten bei den Programmen Bildung integriert, Vereinbarkeit, ZdA und Digitale Medien höhere Prüfanforderungen, da die Risikoeinstufung des Programms als Mittel eingestuft wird, während bei den Programmen Rückenwind und Fachkräfte sichern die Risikoeinstufung niedrig ist.

Begleitmaßnahmen

Die Programme der Gruppe 4 nutzen allesamt regelmäßig programmbegleitende Formate, legen dabei jedoch unterschiedliche Schwerpunkte: Alle Programme führen Schulungen und Austauschveranstaltungen für Zuwendungsempfänger und alle bis auf Rückenwind führen Fach- und Netzwerkveranstaltungen für Stakeholder durch. Das Programm Bildung integriert ist dabei am aktivsten, gefolgt vom Programm Vereinbarkeit. Darüber hinaus führen alle Programme, bis auf Vereinbarkeit eine direkte Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfänger durch.

Bei der Öffentlichkeitsarbeit ist das Programm Vereinbarkeit am aktivsten: Pressemitteilungen und Website-Aktualisierungen werden im zweiwöchentlichen Rhythmus oder häufiger vorgenommen, gefolgt von der quartalsweisen bis monatlichen Veröffentlichung von Publikationen, Broschüren, Flyern sowie Durchführung von Informations- und Fachveranstaltungen, sonstiger Presse- und Medienarbeit sowie Online-Newslettern und Social-Media-Aktivitäten. Sehr aktiv bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist zudem das Programm Digitale Medien, insbesondere mit Online-Newslettern, Website-Aktualisierungen und sonstiger Presse- und Medienarbeit. Auf Sozialen Medien ist dagegen das Programm ZdA am aktivsten: Alle zwei Wochen oder häufiger werden Social-Media Beiträge eingestellt.

Von den sechs Programmen führen Fachkräfte sichern und Bildung integriert zusätzlich sowohl ein quantitatives Monitoring mit mehr als 20 Merkmalen als auch ein qualitatives Monitoring durch. Dieses umfasst im Falle von Fachkräfte sichern halbjährliche leitfadengestützte Telefoninterviews und regelmäßige Reflexionsworkshops, bei denen auch Fragen zur Umsetzung diskutiert werden. Bei Bildung integriert werden stattdessen Fallstudien in acht Kommunen durchgeführt, die am Programm teilnehmen. Die Programme ZdA und Rückenwind führen lediglich ein qualitatives Monitoring durch, dass im ersteren Fall Projektmeilenstein-Sitzungen vor Ort und fachliche Berichte der Projekte umfasst und bei Rückenwind Vor-Ort-Besuche. Zudem ist bei Rückenwind für das Ende der Laufzeit der Förderung ein inhaltlicher Fragebogen vorgesehen. Die anderen beiden Programme führen kein zusätzliches Monitoring durch.

Textbox 2: Programm Vereinbarkeit

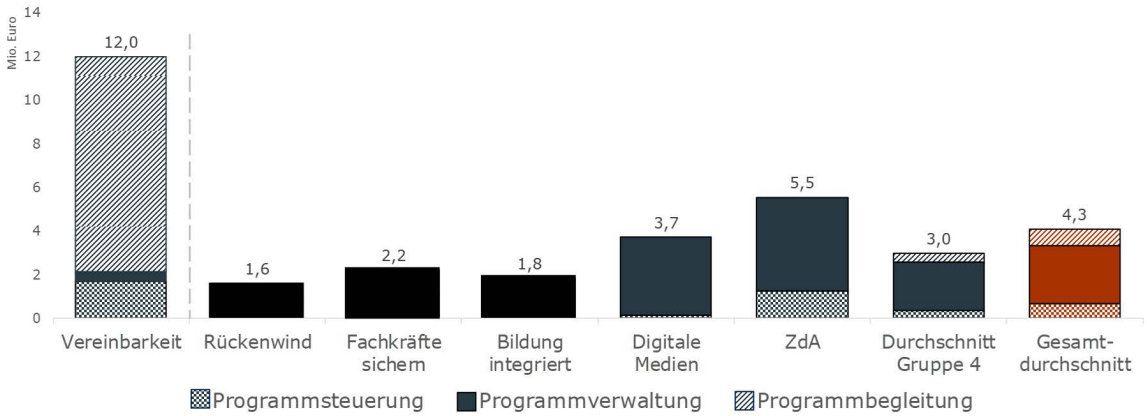
Das Programm Vereinbarkeit ist von seinem Förderansatz her den Programmen der Gruppe 4 am ähnlichsten. Gleichzeitig weicht es in seiner Programmstruktur deutlich von den anderen Programmen der Gruppe 4 sowie der anderen Programme des ESF-OP des Bundes ab. Es handelt sich nicht um ein Förderprogramm mit vielen gleichgelagerten Einzelprojekten. Der systemische Ansatz und die daraus resultierende Struktur des Programms zeigt sich insbesondere in folgenden Punkten:

- Gefördert wurden im Zeitraum 2014 bis 2017 lediglich drei Vorhaben mit bewilligten öffentlichen Fördermitteln in Höhe von insgesamt knapp über 2 Millionen Euro. Diese drei Vorhaben unterscheiden sich dabei sowohl in der Art der Zuwendungsempfangenden als auch der umgesetzten Maßnahmen voneinander.
- Darüber hinaus wurde über ein Vergabeverfahren mit einem Dienstleister ein Vertrag über drei Jahre geschlossen. In der Logik des ESF wurde dieser zwar als Zuwendungsempfänger klassifiziert, aufgrund der im Vorhaben vereinbarten Aufgaben wurde der Dienstleister allerdings in der vorliegenden Analyse als Akteur der Programmbegleitung eingestuft. Dabei begleitet der Dienstleister das Programm u. a. durch den Betrieb der Servicestelle Lokale Bündnisse für Familie, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Durchführung von Veranstaltungen sowie wissenschaftliche Begleitforschung in Form von Studien, Befragungen und Expertisen. Gleichzeitig bietet er auch Unterstützung direkt für die Zielgruppe der Unternehmen an, bspw. in Form von dezentralen Schulungen. Alles in allem sind die vertraglich festgelegten Tätigkeiten der Programmbegleitung zuzuordnen. Die Kosten für die Programmbegleitung durch den Dienstleister übersteigen dabei die bewilligte öffentlichen Fördersumme der drei geförderten Vorhaben.
- Die ESF-Förderung des Programms ist am 31.03.2018 ausgelaufen.

Aus diesem Grund wird das Programm Vereinbarkeit in der Analyse der Kennzahlen gesondert dargestellt und analysiert. Auch ein direkter Vergleich mit anderen Programmen der Gruppe 4 bzw. allen ESF-Programmen sowie die Bewertung der Vollzugswirtschaftlichkeit auf der Basis ist dadurch nicht möglich.

Kennzahlen zur Vollzugswirtschaftlichkeit

Abbildung 21: Gruppe 4 - K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[40][41]

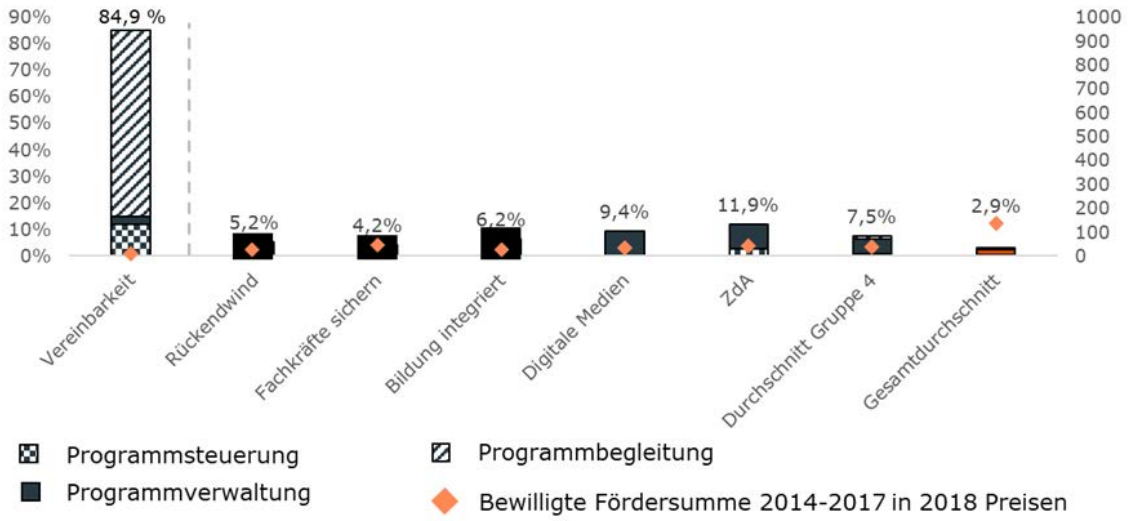


Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

[40] Der Durchschnittswert für die Gruppe 4 und für alle ESF-Programme schließt das Programm Vereinbarkeit, aufgrund seiner vom Rest der ESF-Programme stark abweichenden Umsetzungsstruktur, aus.

[41] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

Abbildung 22: Gruppe 4 - K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[42][43]

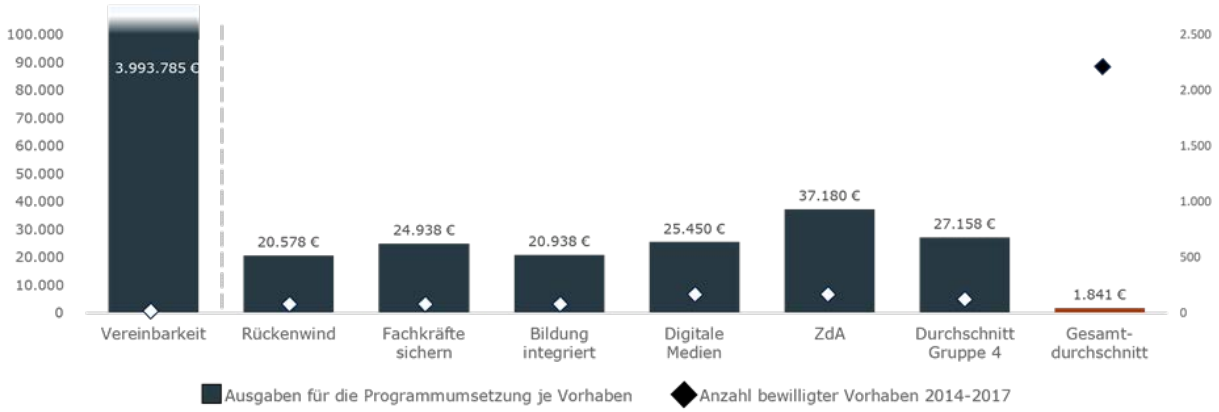


Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

[42] Der Durchschnittswert für die Gruppe 4 und für alle ESF-Programme schließt das Programm Vereinbarkeit, aufgrund seiner vom Rest der ESF-Programme stark abweichenden Umsetzungsstruktur, nicht mit ein.

[43] Die Angaben zur Zusammensetzung der Kosten wurden für einzelne Programme entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.

Abbildung 23: Gruppe 4 - K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018[44]



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

Abbildung 24: Gruppe 4 - K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt[45]

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

[44] Der Durchschnittswert für die Gruppe 4 und für alle ESF-Programme schließt das Programm Vereinbarkeit, aufgrund seiner vom Rest der ESF-Programme stark abweichenden Umsetzungsstruktur, aus.

[45] Für die Programme Vereinbarkeit, Bildung integriert, Digitale Medien und ZdA liegen keine Angaben zur Anzahl Teilnehmenden vor, sodass die Kennzahl K4 für diese Programme nicht berechnet werden konnte.

Vergleich Gruppe 4 zum Gesamtdurchschnitt

Die Innovativen Wissensbildungsprogramme der Gruppe 4, ohne das Programm Vereinbarkeit, hatten mit einem Barwert von 3,0 Mio. Euro im Zeitraum 2014 bis 2017 deutlich niedrigere Ausgaben für die Programmumsetzung als der Durchschnitt aller ESF-Programme (vgl. Abbildung 21 zu K1). Sowohl die Kosten für die Programmsteuerung, die Programmverwaltung als auch die fachlich-inhaltliche Begleitung fallen dabei im Durchschnitt der Gruppe 4 absolut gesehen geringer aus als im Durchschnitt aller ESF Programme. Auch der wissenschaftlichen Begleitung fällt nur eine marginale Rolle zu. Letzteres ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die wissenschaftliche Begleitung bei Vereinbarkeit von demselben Akteur wie die fachlich-inhaltliche Begleitung durchgeführt wird und daher nicht getrennt ausgewiesen werden kann (vgl. Kapitel 3.2). Zum anderen wird bei Bildung integriert eine wissenschaftliche Begleitforschung durchgeführt, über deren Kosten jedoch keine Informationen vorliegen.

Relativ gesehen wenden die Programme der Gruppe 4 mit Abstand den größten Anteil der Gesamtförderkosten für die Programmumsetzung auf (vgl. Abbildung 22 zu K2). Dazu tragen die vergleichsweise niedrigen Bewilligungssummen der Programme bei: Diese liegen in Gruppe 2 bei maximal 50,7 Mio. Euro für Fachkräfte sichern, während der Gesamtdurschnitt im ESF 132,8 Mio. Euro beträgt.

Unterschiede innerhalb der Gruppe 4

Die Programme der Gruppe 4 unterscheiden sich teils stark voneinander. Auffällig ist, dass das Programm Vereinbarkeit sowohl in der absoluten Höhe der Ausgaben für die Programmumsetzung als auch anteilig an den Gesamtförderkosten und je Vorhaben deutlich von den anderen Programmen abweicht. Mit 12 Millionen Euro hat es nach der Bildungsprämie III (12,8 Millionen Euro) die zweithöchsten Kosten für die Programmumsetzung und mit einem Anteil von 52,5 Prozent an den Gesamtförderkosten sogar den höchsten Anteil aller ESF Programme. Mit deutlichem Abstand folgt innerhalb der Gruppe 4 das Programm ZdA mit Kosten in Höhe von 5,5 Millionen Euro und einem Anteil von 11,9 Prozent. Die übrigen Programme liegen mit Kosten zwischen 1,6 und 3,7 Millionen Euro bzw. 4,2 bis 9,4 Prozent deutlich darunter. Auch bei den Kosten je Vorhaben ergibt sich ein ähnliches Bild, mit den höchsten Kosten bei Vereinbarkeit mit knapp 4 Millionen Euro, gefolgt von ZdA mit ca. 37.000 Euro und erst dann allen weiteren Programmen. Zu den Kosten je Teilnehmenden lassen sich keine Aussagen treffen, da nur die Programme Rückenwind und Fachkräfte sichern Teilnehmenden erfasst haben.

Mit Ausnahme von Vereinbarkeit und Fachkräfte sichern machen die Kosten für die Programmverwaltung je Programm jeweils den größten Ausgabenblock aus. Bei Fachkräfte sichern und Rückenwind liegen die Kosten für die Programmverwaltung in etwa gleichauf mit den Kosten für die Programmbegleitung.

Abweichung: Vereinbarkeit Familie und Beruf

Das Programm Vereinbarkeit weicht aus den in Textbox 1 genannten Gründen stark von allen anderen Programmen der Gruppe 4 sowie den übrigen ESF-Programmen ab. Durch den systemischen Ansatz ist die Aufteilung der Förderkosten in Programmumsetzung und Programmbegleitung nicht trennscharf möglich. Die 12 Millionen Euro für die Programmumsetzung entsprechen 52,5 Prozent der Gesamtförderkosten und somit so viel wie bei keinem anderen ESF-Programm. [An dieser Stelle wurden Angaben entfernt, da ansonsten (finanzielle) Rückschlüsse auf einzelne Stellen möglich wären.] Letzteres ist mit Blick auf die geringe Anzahl von nur drei Vorhaben nicht weiter verwunderlich. Daher erklärt sich auch, dass der Anteil der Programmsteuerung im Verhältnis zur Programmverwaltung deutlich höher ausfällt.

Abweichung: Zukunft der Arbeit

Beim Programm ZdA ist die Situation etwas anders als bei Vereinbarkeit. Das Programm hat keinen Akteur angegeben, die/der sich vorwiegend mit der fachlich-inhaltlichen oder der wissenschaftlichen Begleitung der Vorhaben auseinandersetzt. Stattdessen entfällt der Großteil der Kosten auf die Programmverwaltung durch das Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das KIT auch Aufgaben der fachlich-inhaltlichen Programmbegleitung wahrnimmt, indem es quartalsweise bis monatlich dezentrale Schulungen, Workshop oder Austauschveranstaltungen anbietet. Damit hat das KIT eine Doppelrolle aus Programmverwaltung und Programmbegleitung inne.

Bezüglich der administrativen Umsetzung der Förderung gab das Fachreferat an, dass der Verwaltungsaufwand für die Verwendung der IT-Systeme deutlich höher ausgefallen sei als geplant. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Daten zu den Anträgen bzw. Vorhaben sowohl in profi als auch in ZUWES II erfasst werden müssen und aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Daten die Dateneingabe in den beiden Systemen jeweils separat erfolgt. Diese doppelte Datenpflege ist Hauptaufwandstreiber für die administrative Umsetzung. Doch auch die durch die Förderung adressierte Zielgruppe erwies sich als betreuungsintensiver sei als ursprünglich erwartet. Darüber hinaus weist das Programm eine, im Vergleich zu den anderen Programmen der Gruppe, äußerst geringe Bewilligungsquote von lediglich 12 Prozent aus. Mit dieser geringen Bewilligungsquote wird das Ziel einer Auswahl im wettbewerblichen Verfahren gewährleistet, weshalb sie in dieser Größenordnung gewünscht und dem Inhalt des Programms angemessen ist. Nichtsdestotrotz bedeutet dies, dass deutlich mehr Förderanträge zu prüfen waren als schlussendlich Vorhaben bewilligt wurden.

Des Weiteren ist nach Angaben des Fachreferats die Vollzugswirtschaftlichkeit des Programms niedriger als erwartet, da sich erhoffte Einsparungen durch die Pauschalierung nicht materialisieren ließen und daher von ihrer Einführung abgesehen wurde (vgl. hierzu auch Abschnitt 4.2.2). Zu guter Letzt gilt es zu beachten, dass das Programm ZdA eine Hebelwirkung erzeugt, da für jeden eingesetzten Euro öffentlicher Mittel im Durchschnitt 0,33 Euro an privaten Mitteln beigesteuert werden.

4.1.5 Gruppenübergreifender Vergleich

K1 – Höhe und Zusammensetzung der Kosten der Programmumsetzung

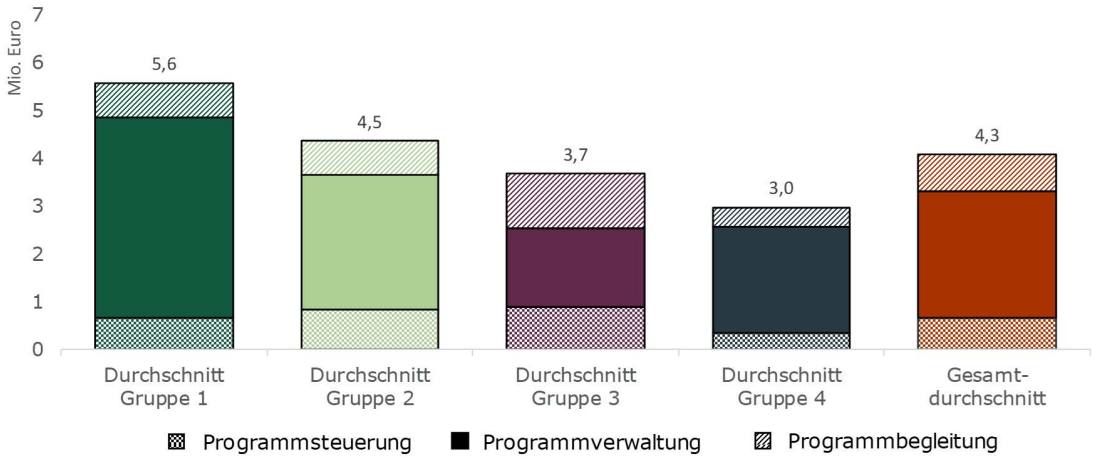
Durchschnittlich lagen die Kosten für die Programmumsetzung bei allen ESF-Programmen mit Ausnahme des Programms Vereinbarkeit im Zeitraum 2014 bis 2017 bei 4,3 Millionen Euro. Pro Jahr sind dies somit durchschnittlich etwas mehr als 1,0 Millionen Euro. Berücksichtigt man die tatsächliche Laufzeit der Programme, so ergeben sich daraus durchschnittliche Kosten in Höhe von 1,5 Millionen Euro je Programm und Jahr. Die höchsten Kosten für den gesamten Zeitraum 2014 bis 2017 weisen die Programme der Gruppe 1 mit durchschnittlich 5,6 Millionen Euro auf. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Programme der Gruppe 1 deutlich mehr Vorhaben fördern und dabei insgesamt deutlich höhere Fördersummen bewilligen.

Der größte Kostenblock entfällt im Durchschnitt der Programme auf die Akteure der Programmverwaltung. Während bei den Gruppen 3 und 4 die Akteure der fachlich-inhaltlichen Begleitung den zweitgrößten Kostenblock ausmachen, entfällt bei den Gruppen 1 und 2 der zweitgrößte Ausgabenblock auf die Programmsteuerung durch die Fachreferate. Akteure der wissenschaftlichen Begleitung fallen durchschnittlich bei keiner Gruppe ins Gewicht. Lediglich einzelne Programme wie Quereinstieg, LZA-Programm und EXIST haben dediziert einen Akteur für die wissenschaftliche Begleitforschung ausgewiesen. Hinzu kommen die wissenschaftliche Begleitung durch den Akteur der fachlich-inhaltlichen Begleitung bei Vereinbarkeit und die wissenschaftliche Begleitforschung durch den Projektträger DLR bei Bildung integriert.

Insgesamt sieben Programme haben Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017 unter 2 Millionen Euro ausgewiesen, darunter BBNE, BerEb, Elternchance II, Passgenaue Besetzung, Mikromezzaninfonds, Rückenwind und Bildung integriert. Von diesen haben die Programme Elternchance II und Rückenwind Kosten für einen dedizierten Akteur der fachlich-inhaltlichen Begleitung des Programms angegeben sowie Bildung integriert Kosten für eine wissenschaftliche Begleitung bzw. Evaluation. Die Kosten für die fachlich-inhaltliche Begleitung durch die Servicestelle beim BIBB und die Programmevaluation wurden bei BerEb nicht angegeben, da es sich bei dem Programm um einen ESF-Zusatz zu einem bestehenden und deutlich größeren Bundesprogramm handelt und die entsprechenden Kosten dem Bundesprogramm zuzuordnen sind. Dadurch dürften jedoch die realen Kosten der Umsetzung bei BerEb systematisch unterschätzt werden.

Mit der Bildungsprämie, Vereinbarkeit, LZA-Programm und JOBSTARTER haben drei Programme Ausgaben von mehr als 10 Millionen Euro für die Programmumsetzung angegeben und weitere zwei Programme (ESF-BAMF-Programm, JUSTiQ) zwischen 8 und 10 Millionen Euro. Alle anderen Programme haben Ausgaben zwischen 2 und 6 Millionen Euro gemeldet. Mit Ausnahme des ESF-BAMF-Programms haben alle Programme mit Kosten über 8 Millionen Euro eine fachlich-inhaltliche und / oder wissenschaftliche Begleitung. Die Programme mit weniger als 2 Millionen Euro und die Programme mit mehr als 8 Millionen Euro verteilen sich dabei auf alle vier Gruppen.

Abbildung 25: K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

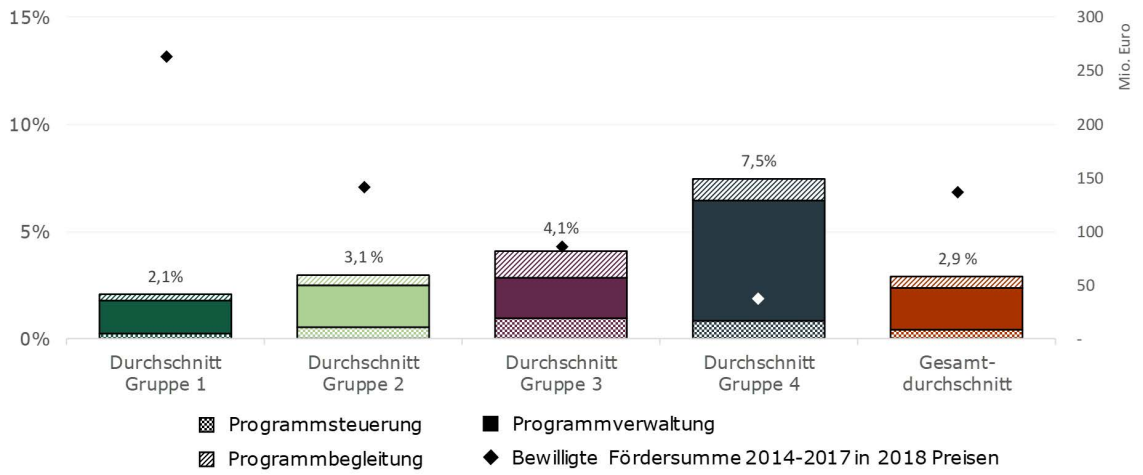
K2 – Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten

Der Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten liegt über alle Programme hinweg bei 2,9 Prozent, variiert allerdings ebenfalls sehr stark zwischen den Gruppen sowie innerhalb der Gruppen. Die Gruppen 1 bis 3 liegen mit 2,1 Prozent, 3,1 Prozent und 4,1 Prozent im Durchschnitt vergleichsweise nah beieinander, während die Programme der Gruppe 4 (ohne das Programm Vereinbarkeit) einen durchschnittlichen Anteil an den Gesamtförderkosten von 7,5 Prozent aufweisen.

Den niedrigsten Anteil überhaupt weisen die Programme BerEb mit 0,1 Prozent und Mikromezzaninfonds mit 0,9 Prozent auf. Sechs weitere Programme weisen einen Anteil von 3

Prozent oder niedriger auf. Diesen acht Programmen, die sich auf die Gruppen 1 bis 3 verteilen, ist gemein, dass sie alle eine Bewilligungssumme von über 100 Millionen Euro umfassen. Das andere Extrem bildet das Programm Bildungsprämie III mit 48,2 Prozent. Der Anteil von 84,9 Prozent beim Programm Vereinbarkeit lässt sich aufgrund seiner einzigartigen, stark abweichenden Programmstruktur nicht mit den anderen ESF-Programmen vergleichen. Darüber hinaus weisen lediglich die vier Programme uW:M (14,1 Prozent), JOBSTARTER (13,7 Prozent), ZdA (11,9 Prozent) und Quereinstieg (10,6 Prozent) einen Anteil von über 10 Prozent aus. Bei diesen sechs Programmen lag die Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017 bei 65 Millionen oder darunter. Dies ist ein weiterer Beleg für die Vermutung, dass die Kosten der Programmverwaltung in der Regel nicht proportional mit der Bewilligungssumme zunehmen und der Anteil der Kosten an den Gesamtförderkosten daher für sich allein genommen keine hinreichende Kennzahl zur Bewertung der Vollzugswirtschaftlichkeit ist.

Abbildung 26: K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017, Barwert für das Jahr 2018

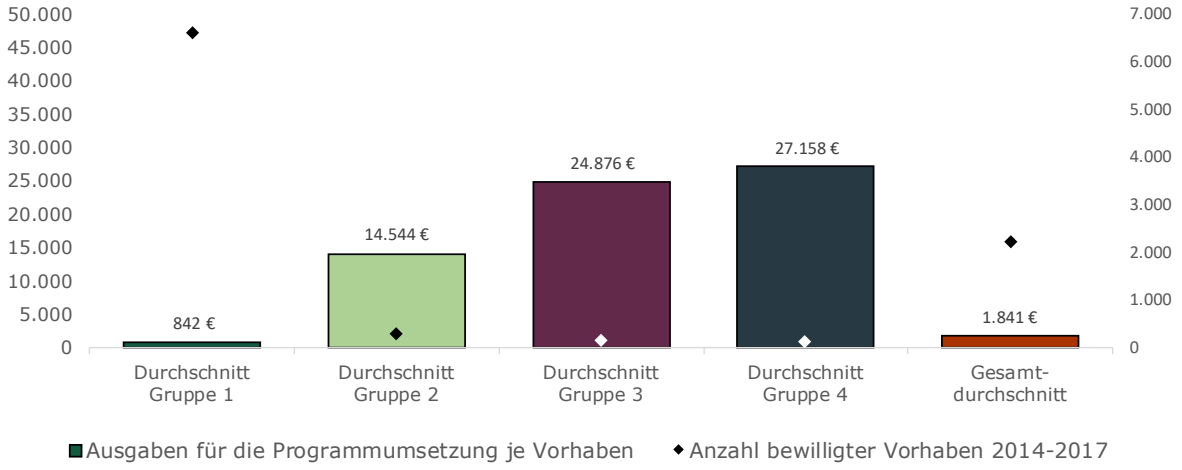


Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben

Die Kosten je Vorhaben variieren deutlich sowohl zwischen den Gruppen als auch zwischen den Programmen. Durchschnittlich lagen sie im Zeitraum 2014 bis 2017 bei 1.841 Euro, was auf die hohe Anzahl Vorhaben in Gruppe 1 zurückzuführen ist, bei der die Kosten durchschnittlich bei 842 Euro pro Vorhaben lagen. In Gruppe 2 lagen sie mit 14.153 Euro je Vorhaben deutlich über dem Gesamtdurchschnitt. In Gruppe 3 steigen sie auf 24.876 Euro an und in Gruppe 4 mit 27.158 Euro auf knapp das Doppelte von Gruppe 2 bzw. das Zweiunddreißigfache von Gruppe 1. Die hohen Kosten je Vorhaben in Gruppe 4 könnten unter anderem auch darauf zurückzuführen sein, dass der Start der Förderung bei den Programmen dieser Gruppe durchschnittlich später war als bei den anderen Gruppen, während Kosten für die Steuerung (Konzeption, Abstimmung) und Verwaltung (Programmierung von IT-Vorsystemen) bereits im Vorfeld anfielen.

Abbildung 27: K3 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben sowie Anzahl bewilligter Vorhaben, Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

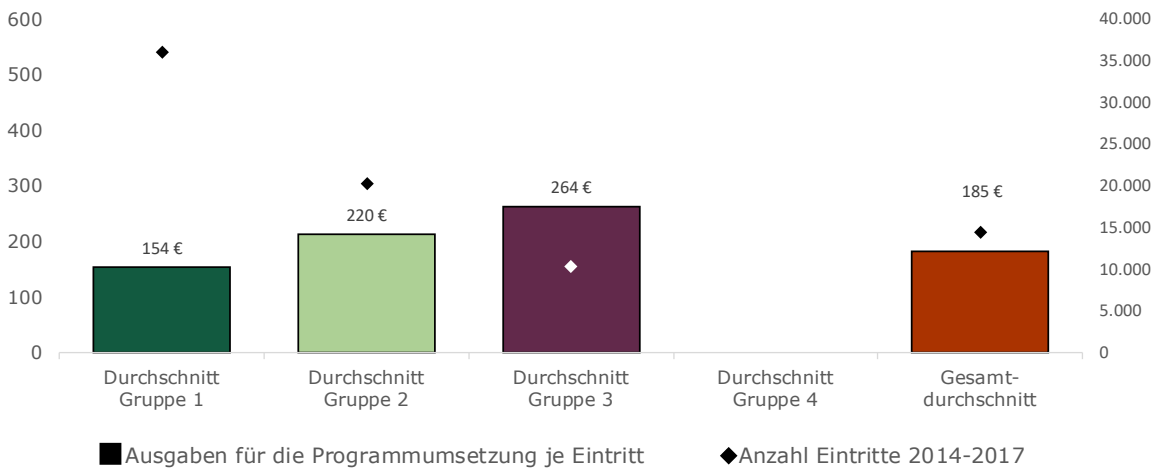
Zwischen den Programmen zeigt sich dabei eine sehr große Heterogenität der Kosten je Vorhaben mit einer Spreizung von 114 Euro bei Unternehmensberatung (Gruppe 1) bis 287.487 Euro bei Quereinstieg (Gruppe 3). Auch hier stellt das Programm Vereinbarkeit mit 4 Millionen Euro je Vorhaben einen Sonderfall dar, da es sich nicht um ein teilnehmendenbezogenes, sondern systemisch angelegtes Programm handelt. Lediglich bei den drei Programmen Unternehmensberatung, Bildungsprämie III und uW:M liegen die Kosten je Vorhaben unter 2.000 Euro. Mit BerEb, dem ESF-BAMF-Programm, Mikromezzaninfonds, EXIST und Passgenaue Besetzung liegen fünf weitere Programme zwischen 2.000 und 6.000 Euro, während Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben bei allen anderen Programmen über 20.000 Euro liegen. Der niedrige Durchschnitt von unter 2.000 Euro ergibt sich dabei durch die hohe Anzahl Vorhaben bei Unternehmensberatung, Bildungsprämie III und uW:M.

K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt

Die Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt liegen im Durchschnitt mit 185 Euro deutlich niedriger als die Kosten je Vorhaben. Auch die Spreizung zwischen den Gruppen ist geringer mit durchschnittlich 154 Euro in Gruppe 1, 220 Euro in Gruppe 2 und 264 Euro in Gruppe 3.[46] Während die Kosten je Vorhaben selten unter 2.000 Euro fallen, liegen die Kosten je Eintritt nur in Ausnahmefällen über 1.000 Euro: Quereinstieg weist mit 5.520 Euro die höchsten Kosten aus, gefolgt von Mikromezzaninfonds mit 2.165 Euro, EXIST mit 1.536 Euro und uW:M mit 1.533 Euro. Auffällig ist, dass Mikromezzaninfonds, EXIST und uW:M gleichzeitig Programme mit geringen Kosten je Vorhaben sind. Diese Divergenz ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei diesen drei um Programme handelt, bei denen Vorhaben und Eintritte identisch sind bzw. sein sollten.

[46] Bei Gruppe vier liegen kaum Werte zu Eintritten vor, sodass kein valider Gruppendurchschnitt gebildet werden kann.

Abbildung 28: K4 - Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Eintritt sowie Anzahl Eintritte, Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

Programmübergreifende Muster

Im Vergleich aller Programme fallen folgende Aspekte auf:

- Die absolute Höhe der Kosten der Programmumsetzung bzw. deren Anteil an den Gesamtförderkosten korreliert mit der Anzahl der in die Programmumsetzung involvierten Akteure. So haben die Programme Bildungsprämie III mit neun Akteure, gefolgt von JOBSTARTER und uW:M mit jeweils sieben Akteure gleichzeitig hohe Werte bei den Kennzahlen K1 und K2. Dies lässt mehrere mögliche Interpretationen zu: So könnte es sein, dass die Kosten der Programmumsetzung tatsächlich aufgrund der Anzahl involvierter Akteure steigen, beispielsweise weil der Abstimmungsbedarf zunimmt. Es könnte aber auch sein, dass die hohen Kosten und die hohe Anzahl Akteure beide eine Folge der Komplexität der Anforderungen und der Interventionslogik des Programms sind. Nicht auszuschließen ist, dass es sich dabei um eine zufällige Korrelation handelt, was bei der geringen Fallzahl durchaus möglich ist.
- Die geringste Anzahl involvierter Akteure weist die Gruppe 4 auf, bei der aber die Hälfte der Programme (Bildung integriert, Digitale Medien und ZdA) die zentrale programmverwaltende Stelle gleichzeitig mit der Programmbegleitung beauftragt haben. Die Kosten sind in diesen Fällen, mit Ausnahme von Bildung integriert, aber nicht niedriger als im Durchschnitt der Programme bzw. der Programme mit dediziertem Akteur der Programmbegleitung.
- Die Kosten für die Programmbegleitung sind ein wichtiger Grund für höhere Kosten der Programmumsetzung, erklären jedoch, mit einigen Ausnahmen, nur einen Teil der Unterschiede in den Kennzahlen zwischen den Programmen.
- Der Programmtyp erklärt einen hohen Anteil der Varianz in den Kennzahlen K2 bis K4 zwischen den Programmen und einen Teil der Varianz der Kennzahl K1. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Höhe der Kennzahlen K2 und K3 in der Gruppe 4 *auch* auf einen allgemein späteren Förderstart bei weiterlaufenden „Fixkosten" zurückzuführen sind.

Muster nach Investitionsprioritäten

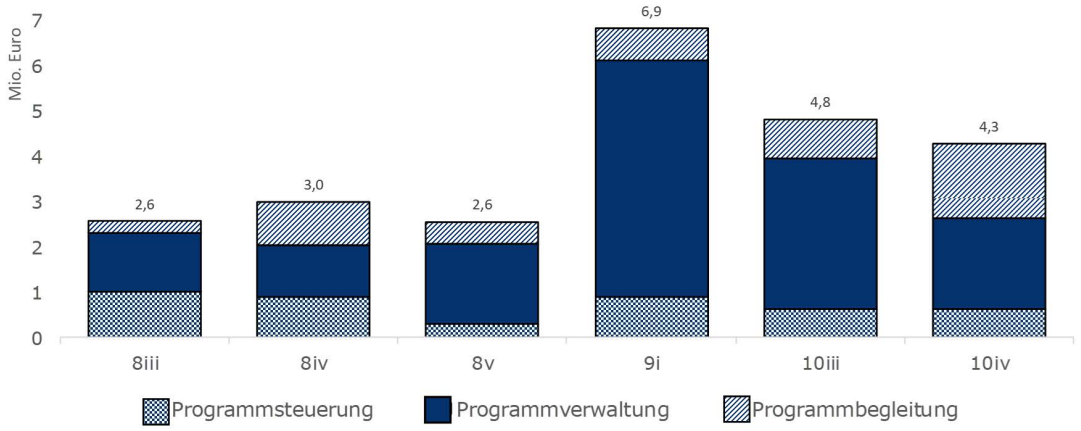
Die Programme lassen sich, alternativ zur Unterteilung in die vier Gruppen nach Programmtypen, auch nach den Investitionsprioritäten (IP) 8iii, 8iv, 8v, 9i 10iii und 10iv des ESF-OP des Bundes

unterteilen. Dabei fällt auf, dass sich die IPs sowohl in der Höhe und Zusammensetzung der Kosten der Programmumsetzung als auch gemessen am Anteil der Gesamtförderkosten deutlich voneinander unterscheiden (vgl. Abbildung 29 und Abbildung 30).

Die Programme der drei IPs 8iii (Selbständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen), 8iv (Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten) und 8v (Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel) weisen die durchschnittlich niedrigsten Kosten für die Programmumsetzung auf. Die Programme der IPs 8iii und 8v weisen darüber hinaus auch niedrige Anteile an den Gesamtförderkosten auf und zudem macht die Begleitung nur einen geringen Anteil an den Kosten der Programmumsetzung aus. Verbindendes Element zwischen den Programmen dieser zwei IPs ist, dass, mit Ausnahme des Programms IQ, die Unterstützung von Unternehmen im Vordergrund steht. Die Programme der IP 8iv weisen hingegen einen doppelt bis vierfach so hohen Anteil an den Gesamtförderkosten auf wie die IPs 8iii und 8v und haben zudem einen deutlich höheren Anteil, der auf die Programmbegleitung entfällt.

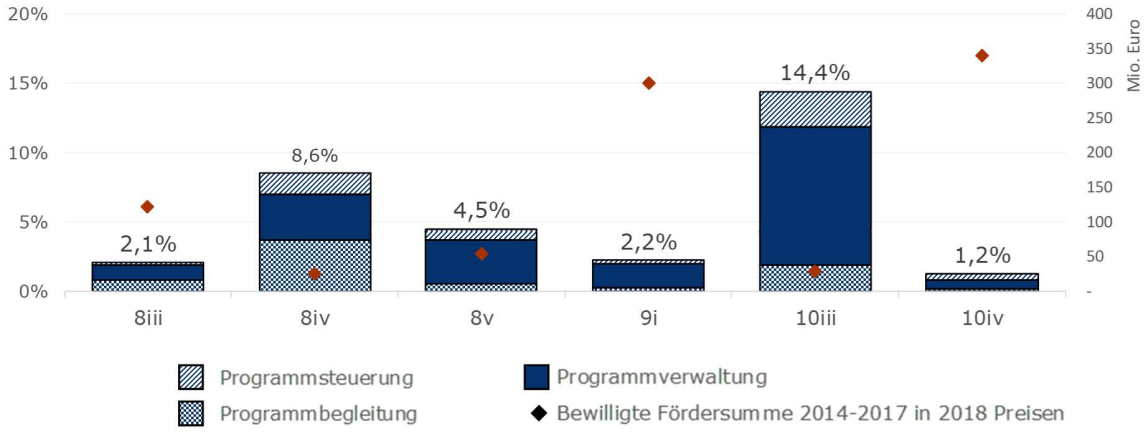
Die drei IPs 9i (Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit), 10iii (Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen) und 10iv (Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung) haben durchschnittlich höhere Kosten bzw. im Fall von 9i die höchsten Kosten der Programmumsetzung. Anteilig an den Gesamtförderkosten sind die Kosten jedoch lediglich bei den Programmen der IP 10iii sehr hoch, während sie bei den anderen beiden IPs niedrig sind. Bei IP 10iii tragen die Bildungsprämie III und ZdA sowie in geringerem Maße Digitale Medien und Quereinstieg zu dem hohen Anteilswert bei, während bei IP 9i und 10iv die niedrigen Anteile auf die hohen Bewilligungssummen zurückzuführen sind. Bei den Programmen der IP 10iv ist der Anteil der Kosten für die Programmbegleitung absolut gesehen am höchsten. Dies ist im Wesentlichen auf das Programm JOBSTARTER zurückzuführen. Die einzelnen Begründungszusammenhänge sind in den Kapiteln 4.1.1 bis 4.1.4 ausgeführt.

Abbildung 29: K1 - Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017 nach Investitionsprioritäten[47], Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

Abbildung 30: K2 - Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten sowie Höhe der Bewilligungssumme im Zeitraum 2014 bis 2017 nach Investitionsprioritäten, Barwert für das Jahr 2018



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018 und DATES II.

[47] Ohne das Programm Vereinbarkeit.

4.1.6 Zwischenfazit

Auf Basis der vergleichenden Kennzahlenanalyse können Programme identifiziert werden, die im Vergleich zu anderen Programmen eine niedrigere Vollzugswirtschaftlichkeit aufzuweisen scheinen. Es wäre jedoch ein Trugschluss, auf Basis dieser Kennzahlen auf die Gesamtwirtschaftlichkeit der genannten Programme zu schließen. Denn es ist durchaus möglich, dass die höheren Ausgaben für die Programmumsetzung zu besseren und nachhaltigeren Ergebnissen und Wirkungen der Programme führen und damit eine hohe Maßnahmenwirtschaftlichkeit begünstigen. Erst mit Hilfe einer Analyse der Maßnahmenwirtschaftlichkeit kann ein Gesamturteil über die Wirtschaftlichkeit der Programme des ESF-OP des Bundes getroffen werden. Auf Grundlage der verfügbaren Daten ist eine solche Einschätzung derzeit jedoch noch nicht möglich. Daher beschränkt sich die folgende Einordnung der Programme lediglich auf die Vollzugswirtschaftlichkeit.

Insgesamt bietet sich bei der vergleichenden Kennzahlenanalyse ein durchmischtes Bild. Eine ganze Reihe von Programmen weisen absolut und / oder anteilig an den Gesamtförderkosten niedrige bis sehr niedrige Kosten der Programmumsetzung auf. Einzelne Programme hingegen weisen weit überdurchschnittliche Kosten bzw. Kostenanteile auf. Die Programme mit weit unterdurchschnittlichen und weit überdurchschnittlichen Werten bei den Kennzahlen finden sich dabei in allen vier Gruppen. Dies deutet darauf hin, dass die Gruppen nicht die gesamte Varianz zwischen den Programmen erklären können. Dennoch ist erkennbar, dass sowohl die durchschnittliche Höhe und Zusammensetzung sowie die Anteile an den Gesamtförderkosten deutlich zwischen den Gruppen variieren (vgl. Abbildung 25 und Abbildung 26) und diese somit zumindest einen Teil der Unterschiede zwischen den Programmen erklären.

Auffällig ist auch, dass sich die Programme, je nach untersuchter Kennzahl, unterschiedlich einordnen lassen. Programme wie das LZA-Programm, die bei K1 einen überdurchschnittlichen Wert aufweisen, haben mitunter bei K2 die niedrigsten Werte. Wiederum andere wie uW:M, die bei K2 schlechter abschneiden, stehen unter Einbeziehung von K3 deutlich besser da. Dies verdeutlicht, dass die einzelnen Kennzahlen für sich genommen noch keinen Rückschluss auf die Vollzugswirtschaftlichkeit ermöglichen, da diese maßgeblich von der Bewilligungssumme und der Anzahl geförderter Vorhaben abhängen. Erst eine Betrachtung aller vier Kennzahlen ergibt ein annähernd vollständiges quantitatives Bild der Vollzugswirtschaftlichkeit, welches dann durch qualitative Begründungszusammenhänge eingeordnet werden kann.

Im Vergleich der Programme sowohl innerhalb der Gruppen als auch insgesamt weisen die folgenden Programme Werte bei den Kennzahlen K1 bis K4 aus, die auf eine vergleichsweise geringe Vollzugswirtschaftlichkeit hindeuten: Vereinbarkeit, Bildungsprämie III und JOBSTARTER, sowie in geringerem Maße ZdA, uW:M und Quereinstieg.

Das Programm Vereinbarkeit weist eine besondere Programmstruktur auf, die einen direkten Vergleich mit den anderen Programmen des ESF und auch eine Bewertung der Vollzugswirtschaftlichkeit anhand der Kennzahlen K1 bis K4 nicht sinnvoll erscheinen lässt: In dem Programm werden nur wenige Vorhaben gefördert. Es verfolgt einen systemischen Ansatz. Das Programm richtet sich schwerpunktmäßig an Multiplikatoren und ist daher mit teilnehmendenbezogenen Vorhaben nicht vergleichbar. Ein zentrales Projekt wurde der fachlich-inhaltlichen Begleitung zugeordnet und nicht als Vorhaben gewertet. Aufgrund dieser besonderen Programmstruktur unterscheidet sich das Programm von anderen Programmen des ESF OP des Bundes. Die ESF-Förderung des Programms ist zudem am 31.03.2018 ausgelaufen.

Das Programm Bildungsprämie III weist insgesamt eine niedrige Vollzugswirtschaftlichkeit auf. Zwar ist der Hebeleffekt zu berücksichtigen, der zumindest den hohen Anteil an den Gesamtförderkosten etwas relativiert, doch selbst unter Berücksichtigung desselben sind sowohl die absoluten Kosten als auch die anteiligen Kosten und die Kosten je Vorhaben bzw. Eintritt überdurchschnittlich hoch bzw. stehen in keinem günstigen Verhältnis zum durchschnittlichen

Fördervolumen je Eintritt. Die hohen Fixkosten des Programms machen es stark anfällig für die Auswirkungen von Veränderungen der Anzahl Eintritte auf die Vollzugswirtschaftlichkeit.

Das Programm JOBSTARTER weist, auf Basis der vergleichenden Analyse, eine niedrige Vollzugswirtschaftlichkeit auf. In bedeutendem Maße tragen die intensive Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfangenden, die wissenschaftliche Begleitforschung, die Heterogenität der Projekte und die häufige Antragstellung zu den hohen Kosten der Programmumsetzung bei. Gleichzeitig weist das Programm mit den Schnittstellenproblematiken zwischen ZUWES II und Profi auch Ineffizienzen bei der administrativen Umsetzung auf. Insgesamt führt dies zu der Einschätzung, dass das Programm eine geringere Vollzugswirtschaftlichkeit aufweist als andere vergleichbare Programme. Dabei ist jedoch der modellhafte Charakter der Förderung zu berücksichtigen, der die umfassenden Begleitmaßnahmen als weitgehend fachlich sinnvoll erscheinen lässt.

Das Programm ZdA weist auf Basis der vergleichenden Kennzahlenanalyse ebenfalls eine niedrigere Vollzugswirtschaftlichkeit auf. Dies ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Verwendung von ZUWES II deutlich aufwändiger war als ursprünglich erwartet und eine stete inhaltliche Weiterentwicklung des Programms stattfindet.

Auch das Programm uW:M scheint, gemessen am Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten, eine vergleichsweise geringe Vollzugswirtschaftlichkeit aufzuweisen. Diese Einschätzung relativiert sich jedoch, wenn mehrere Aspekte berücksichtigt werden, die für das Programm sprechen: Das Programm hat eine überdurchschnittliche Hebelwirkung und gleichzeitig eine geringe Bewilligungssumme je Vorhaben. Beides führt dazu, dass insbesondere die Kennzahl K2 einen hohen Wert aufweist. Gemessen an den Kosten je Vorhaben weicht das Programm nicht wesentlich von den anderen Programmen der Gruppe ab. Hinzu kommt, dass sowohl für die Zuwendungsempfangenden als auch die programmverwaltende Stellen Mehraufwand im Vergleich zu vielen anderen Programmen anfällt, da die beihilferechtliche Konformität nachgewiesen und geprüft werden muss.

Nicht zuletzt weist das Programm Quereinstieg auf Basis der Kennzahlen K2 bis K4 eine vergleichsweise niedrige Vollzugswirtschaftlichkeit auf. Dies ist, wie auch bei JOBSTARTER und Vereinbarkeit, auf die Kosten der Programmbegleitung zurückzuführen, die bei Quereinstieg ca. 43 Prozent der Kosten der Programmumsetzung ausmachen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei Quereinstieg um ein komplett neues Modell handelt, für das es keine Vorprogramme bzw. -erfahrungen gab. Es sollen neue, erwachsenengerechte Ausbildungsformen erprobt werden, die später optimaler Weise als regelhafte Ausbildungen für Quereinsteigende weitergeführt werden sollen. Aus diesen Gründen ist eine intensivere Programmbegleitung erforderlich. Beschränkt man die Betrachtung lediglich auf die Kosten der Programmsteuerung und -verwaltung, so befinden sich die Kosten bei Quereinstieg in etwa gleichauf mit den Kosten der Programmsteuerung und -verwaltung der meisten anderen Programme der Gruppe 3.

Anzumerken ist, dass bei zwei Programmen nicht alle Kosten in den Kennzahlen K1 bis K4 erfasst wurden und somit diese zwei Programme bei den Kennzahlen in einem besonders positiven Licht erscheinen. Hierbei handelt es sich um die Programme BerEb und IQ. Der Grund ist, dass es sich bei diesen zwei Programmen um einen ESF-Zusatz zu einem bestehenden und deutlich größeren Bundesprogramm handelt und die entsprechenden Kosten dem Bundesprogramm zuzuordnen sind. Gleichzeitig greifen die zwei Programme auf die aus Bundesmitteln finanzierten Umsetzungsstrukturen der fachlich-inhaltlichen und wissenschaftlichen Begleitung zurück, sodass sie durch die dadurch erzielten Synergieeffekte geringere Ausgaben haben, als wenn sie die entsprechenden Umsetzungsstrukturen zusätzlich aufbauen und finanzieren würden.

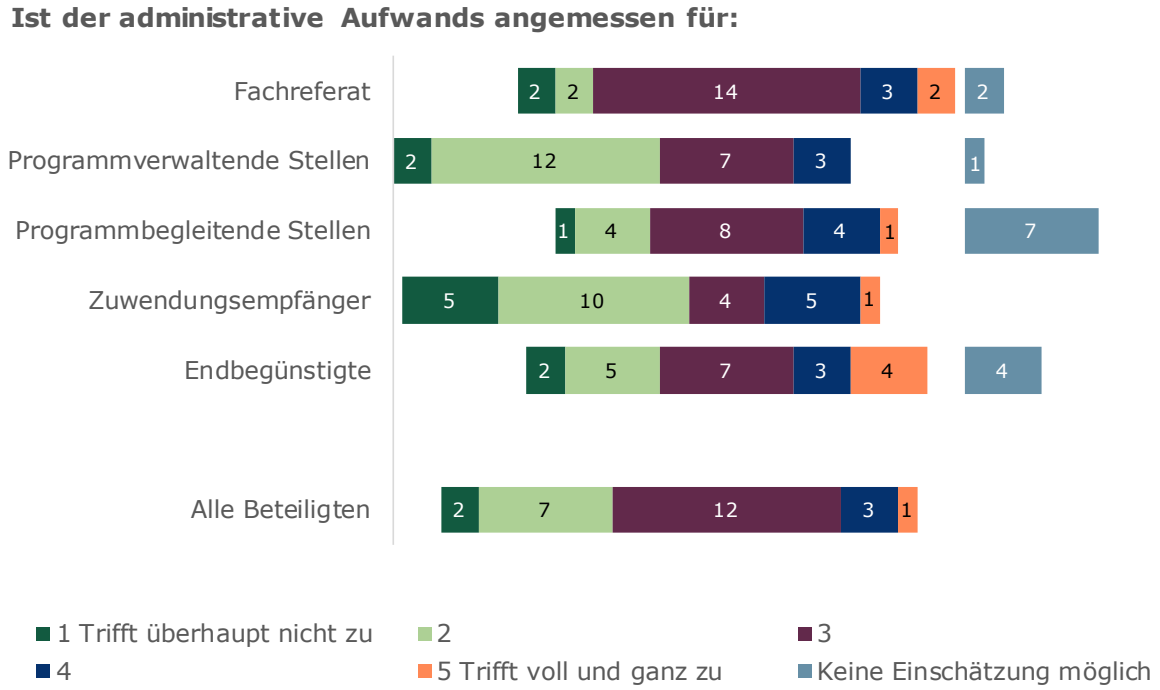
4.2 Programmübergreifende Tendenzen in der Vollzugswirtschaftlichkeit

Im vorliegenden Unterkapitel werden programmübergreifende Erkenntnisse zur Vollzugswirtschaftlichkeit dargestellt. Dabei stehen nicht die Kosten der Programmumsetzung im Vordergrund, sondern die wahrgenommene Angemessenheit des Verwaltungsaufwands (Abschnitt 4.2.1), Abweichungen zwischen der geplanten bzw. erwarteten Vollzugswirtschaftlichkeit und der tatsächlichen Vollzugswirtschaftlichkeit aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen (Abschnitt4.2.2) sowie die Mehraufwände, die aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen durch den ESF entstehen sowie Vorschläge zur weiteren Aufwandsreduzierung (Abschnitt 4.2.3). Das Kapitel wird abgeschlossen mit der Präsentation von Ansätzen guter Praxis bei einzelnen Programmen (Abschnitt 4.2.4). Im Zuge der punktuellen Aktualisierung des Berichts im Jahr 2022 wurden Abschnitte zur Entwicklung des administrativen Aufwands vor und nach der Covid-19-Pandemie (in Abschnitt 4.2.3) sowie zu eingeführten (digitalen) Innovationen und deren Verstetigung über die Covid-19-Pandemie hinaus ergänzt (in Abschnitt 4.2.4).

4.2.1 Angemessenheit des Verwaltungsaufwands

Im Rahmen der Online-Befragung **2018** wurden die Fachreferate gebeten, eine Einschätzung dazu abzugeben inwieweit der anfallende administrative Aufwand für die verschiedenen, in die Programmumsetzung involvierten Akteuren als angemessen wahrgenommen wird. Die Fachreferate wurden zudem aufgefordert, die Angemessenheit mit einzelnen betroffenen Akteuren zu spiegeln und eine abgestimmte Einschätzung abzugeben, was im Regelfall auch erfolgt ist. Das Ergebnis zeigt, dass über alle Beteiligten hinweg der administrative Aufwand nur in Einzelfällen als angemessen eingeschätzt wurde (vgl. Abbildung 31). So stimmten nur vier Programme der Aussage eher bzw. voll und ganz zu, dass der Aufwand für alle Beteiligten angemessen sei, während neun Programme dies eher bzw. voll und ganz verneinten. Der Großteil der Programme wählte allerdings die mittlere Kategorie. Betrachtet man die Antworten nach Akteursgruppen, so fällt auf, dass insbesondere der administrative Aufwand für die programmverwaltenden Stellen und die Zuwendungsempfangenden als nicht angemessen eingeschätzt wurde. Als Grund hierfür werden, insbesondere durch die Programmverantwortlichen Stellen der BMFSFJ-Programme die Nachweispflichten angeführt, die den administrativen Aufwand sowohl für die Zuwendungsempfangenden als auch die programmverwaltenden Stellen erhöhen. Für die Angemessenheit des administrativen Aufwandes bei der fachlich-inhaltlichen Begleitung und den Endbegünstigten halten sich die Zustimmung und Ablehnung der Fachreferate die Waage, während für die Angemessenheit bei den Fachreferaten die Zustimmung leicht überwiegt.

Abbildung 31: Angemessenheit des administrativen Aufwandes für einzelne Akteure (2018)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Darüber hinaus wurden die Fachreferate im Jahr 2018 danach gefragt, wie die Gesamtheit sowie einzelne Aspekte der Umsetzungsstrukturen und -prozesse ihrer Meinung nach zur Effizienz bei der Programmumsetzung beitragen. Hier zeigt sich, dass insgesamt die positiven Stimmen überwiegen (siehe Abbildung 32). Insbesondere folgende Aspekte werden mehrheitlich so wahrgenommen, dass sie einen positiven Beitrag zur Effizienz der Umsetzung des Programms leisten: die Aufgabenteilung zwischen den in die Programmumsetzung involvierten Akteuren, die Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren angrenzender bzw. komplementärer staatlicher Maßnahmen, die Verständlichkeit und Eindeutigkeit der Programmdokumente sowie die Ausgestaltung der von den Zuwendungsempfangenden auszufüllenden Dokumente.[48] Das Programm Digitale Medien erachtet diese Aspekte hingegen durchweg als ineffizient, während die Programme Passgenaue Besetzung und Vereinbarkeit die verpflichtende KMU-Erklärung als Hindernis für die effiziente Abwicklung des Programms erachten. Kritisch wird von der Bildungsprämie III und insbesondere vom Programm Quereinstieg die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren staatlich angrenzender Maßnahmen erachtet. Hierbei wurden jedoch keine näheren Angaben zu konkreten Akteuren oder Gründen getätigt.

Überwiegend positiv wird auch die Häufigkeit und der Umfang der Berichterstattung bzw. Verwendungsnachweisführung durch die Zuwendungsempfangenden und ggfs. Endbegünstigten bewertet, wenngleich es mehr kritische Stimmen gibt. Häufigkeit und Umfang seien aus Sicht der Programmverantwortlichen der Programme Bildungsprämie III, Fachkräfte sichern, IQ und Stark

[48] Bei den letzten beiden Aspekten ist zu beachten, dass es sich um eine Bewertung von Aspekten handelt, die vollständig in der Kontrolle der Befragten liegt und somit eine überwiegend positive Selbstwahrnehmung zu erwarten ist.

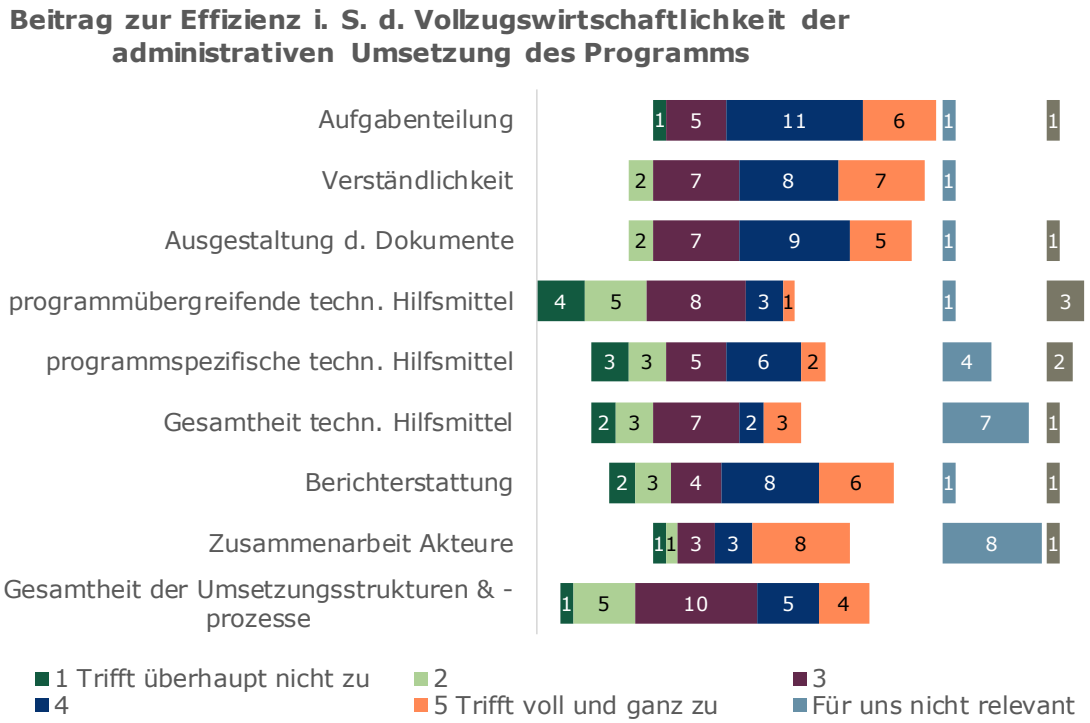
im Beruf, mit Blick auf die dadurch erreichte Risikominimierung nicht gerechtfertigt. Im Falle von Bildungsprämie III und Fachkräfte sichern ist der Bedarf für eine Risikominimierung aufgrund der Risikoeinstufung „Gering" nicht so groß, während er für IQ und Stark im Beruf größer ist, da die Risikoeinstufung in diesen Fällen „Mittel" bzw. „Hoch" ist.

Am kritischsten wurden jedoch die technischen Hilfsmittel für das Teilnehmenden-Monitoring und die administrative Abwicklung gesehen. Bei den programmübergreifenden technischen Hilfsmitteln für die administrative Abwicklung überwiegt sogar die kritische Einstellung: Neun Programme geben an, dass diese nicht zu einer effizienten Umsetzung ihres Programms beitragen. Diese Einschätzung verteilt sich in etwa gleichmäßig auf die vier Gruppen und Ressorts. Konkrete Gründe wurden von den Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen bei dieser Frage nicht genannt, aus den sonstigen Rückmeldungen in der Online-Befragung lässt sich allerdings schließen, dass folgende zwei Punkte maßgeblich gewesen sein dürften (vgl. Abschnitt4.2.3):

- Verzögerungen bei der Einführung eines voll funktionsfähigen und mit ESF-Vorgaben kompatiblen IT-Vorsystem
- Der Umfang des Teilnehmenden-Fragebogens

Über die vier Gruppen hinweg zeigt sich ein weitgehend ähnliches Bild im Hinblick auf die abgefragten Aspekte. Eine Ausnahme bildet dabei lediglich die Gruppe 4, die eine insgesamt kritischere Haltung zu unterschiedlichen Aspekten der Umsetzungsstrukturen und -prozessen zu haben scheint.

Abbildung 32: Beitrag einzelner Aspekte der Umsetzungsstrukturen und -prozesse zur Effizienz der Programmumsetzung (2018)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

4.2.2 Abweichungen Plan und Ist

Dieses Unterkapitel stellt dar, wie sich die programmverantwortlichen Stellen mit der Vollzugswirtschaftlichkeit ihres Programms auseinandersetzen. Dies umfasst einerseits die ex-ante Auseinandersetzung mit der Vollzugswirtschaftlichkeit, die Maßnahmen zur Nachhaltung der Vollzugswirtschaftlichkeit im Verlauf der Umsetzung, Abweichungen zwischen Planungen bzw. Erwartungen einerseits und tatsächlicher Vollzugswirtschaftlichkeit andererseits sowie eine Übersicht der getroffenen Maßnahmen, um die Vollzugswirtschaftlichkeit des Programms zu verbessern. Die diesbezüglichen Angaben stammen aus der Online-Befragung im Jahr 2018.

Vorabauseinandersetzung mit der Vollzugswirtschaftlichkeit des Programms

Im Vorfeld der Programmumsetzung setzten sich, nach Angaben der Fachreferate, insgesamt 14 der 25 Programme mit der Wirtschaftlichkeit des geplanten Förderprogramms auseinander. In sieben Fällen wurde hierzu eine konkrete Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgenommen. Dabei wurde in drei Fällen, namentlich Passgenaue Besetzung, PWE und BIWAQ auf die Erfahrung bzw. die Evaluation des Programms aus der Förderperiode 2007 bis 2013 zurückgegriffen. Lediglich die Programme Mikromezzaninfonds, LZA-Programm, EXIST und Digitale Medien führten eine reine ex-ante Evaluation durch bzw. ermittelten die Kosten für die Durchführung des Programms als Teil des ESF.

Bei den anderen sieben Programmen handelte es sich dagegen um eine qualitative Abschätzung, die aus unterschiedlichen Motiven erfolgte: Bei BerEb wurde eine Änderung des Fachkonzeptes des Prüfdienstes für Arbeitsmarktdienstleistungen veranlasst, da die zusätzliche Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen durch die Arbeitsagenturen mit Blick auf entstehende Reisekosten und Schulungsbedarf der Mitarbeiter als unwirtschaftlich eingeschätzt wurde. Bei der Integrationsrichtlinie erfolgte die Abschätzung im Rahmen der Zuarbeit für die Erstellung des ESF-OP, während sie bei IQ im Rahmen der diversen Steckbriefe für die Programmverwaltungsbehörde (BAMF) erfolgte. Bei uW:M wurden die Ergebnisse aus der Modellphase des Programms in die Einschätzung zur Wirtschaftlichkeit einbezogen. Bei Bildung integriert wiederum wurde das Fördermodell so definiert, dass sich das Programm wirtschaftlich umsetzen lassen würde. So wurde bewusst ein einfaches Fördermodell mit wenigen förderfähigen Positionen und klaren Vorgaben für förderfähige Ausgaben gewählt. Bei Stark im Beruf wurde die Wirtschaftlichkeit ex-ante durch die Ausarbeitung bzw. Festhaltung der Interventionslogik abgeschätzt.

Die übrigen elf Programme machten keine Angaben dazu, ob eine quantitative oder qualitative Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Vorfeld erfolgte.

Nachhalten der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programmumsetzung

Etwa die Hälfte der Programme setzte sich nach eigenen Angaben im Verlauf der Umsetzung mit der Vollzugswirtschaftlichkeit der Programmumsetzung auseinander. Die dafür getroffenen Maßnahmen variieren je nach Programm: Das LZA-Programm, Unternehmensberatung, Passgenaue Besetzung und JOBSTARTER untersuchten die Vollzugswirtschaftlichkeit im Rahmen einer Evaluation oder haben dies vor. Bei den vier Programmen Integrationsrichtlinie, BBNE, Bildung integriert und Rückenwind findet eine regelmäßige Überprüfung der Programmumsetzung statt, die teilweise formalisiert ist, bspw. in Jour Fixes oder im Begleitausschuss. Beim Programm EXIST hat der Projektträger Jülich eine Zertifizierung nach Qualitäts-Management System ISO 9001 vorgenommen, um eine effiziente Umsetzung sicherzustellen. Bei den Programmen IQ, Stark im Beruf, BIWAQ und Passgenaue Besetzung wiederum findet ein Abgleich auf Ebene der Vorhaben statt. Dabei wird die Effizienz bzw. Effektivität in der Umsetzung der Vorhaben untereinander verglichen und bei Bedarf nachgesteuert. Beispielsweise wurde bei Stark im Beruf durch das BAFzA konkret nachgehalten, in welchem Umfang ESF-Mittel für einzelne

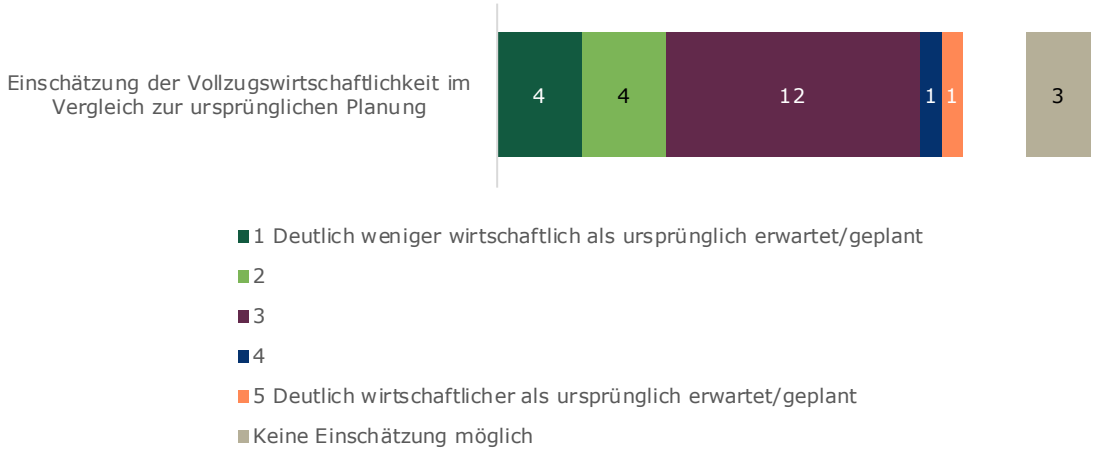
Zuwendungsempfänger verausgabt wurden und in welchem Verhältnis dies zu den erreichten Teilnehmenden steht.

Abweichung Vollzugswirtschaftlichkeit zwischen Plan und Ist

Auf die Frage, wie sich die Vollzugswirtschaftlichkeit des eigenen Programms bis zum Befragungszeitpunkt im Jahr 2018 im Vergleich zu den Erwartungen bzw. Planungen zu Beginn der Förderperiode entwickelt hat, gab etwa die Hälfte der Fachreferate an, dass es keine nennenswerten Abweichungen gebe und die Programme Digitale Medien bzw. BBNE, dass das Programm bislang wirtschaftlicher umgesetzt worden sei als ursprünglich erwartet / geplant (siehe Abbildung 33). Der Grund war in beiden Fällen eine deutlich positivere Entwicklung der Teilnehmendenzahlen.

In acht Programmen gestaltet sich die Vollzugswirtschaftlichkeit nach Angaben der Fachreferate hingegen etwas oder deutlich weniger wirtschaftlich als erwartet / geplant. Lediglich bei den Programmen Mikromezzaninfonds und Quereinstieg wurde hierfür ein Rückgang der Teilnehmendenzahlen im Vergleich zu den Erwartungen / Planungen angeführt. Bei den Programmen BerEb, EXIST und ZdA wurde der Mehraufwand durch ESF-Vorgaben, Abstimmungen und Prüfungen unterschätzt, bzw. die mögliche Aufwandsreduzierung der Pauschalierung überschätzt. Bei EXIST und ZdA wurde darauf hingedeutet, dass einzelne Zuwendungsempfangende die bereits bewilligten und ausgezahlten Mittel wieder zurückgegeben hätten, da ihnen die Berichts- und Nachweispflichten des ESF zu umfangreich seien. Die Programme Bildung integriert und ZdA führten die geringere Vollzugswirtschaftlichkeit (auch) auf Schwierigkeiten mit und Verzögerungen bei der Einführung von ZUWES II zurück.

Abbildung 33: Abweichung Vollzugswirtschaftlichkeit zwischen Plan und Ist (2018)



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Unvorhergesehene Ereignisse bei der Programmumsetzung

Die Programmumsetzung wurde nach Angaben der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen in insgesamt 21 der 25 Programme aufgrund unvorhergesehener Ereignisse verzögert oder erschwert. Von acht Programmen und somit am häufigsten wurde angeführt, dass es den Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen schwergefallen sei, benötigte Stellen für die Konzeption oder administrative Abwicklung der Programme ausreichend zu besetzen. Insbesondere das BVA als programmverwaltende Stelle hatte bei den Programmen BBNE, BIWAQ, Rückenwind, uW:M, Bildungsprämie III und LZA-Programm Schwierigkeiten, eine hohe

Personalfluktuation zu vermeiden bzw. offene Stellen zu besetzen. Mit dem BIBB bei JOBSTARTER, BAMF bei IQ und BMAS bei uW:M waren jedoch auch andere Bundesbehörden davon betroffen.

In weiteren drei Programmen war der Fachkräftemangel bzw. die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt für Erwerbstätige auf Ebene der Teilnehmenden spürbar und führte zu einer deutlich niedrigeren Teilnehmendenzahl als erwartet. Davon betroffen waren die Programme BIWAQ, Fachkräfte sichern und Mikromezzaninfonds. Im Gegenzug führte die hohe Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 zu einer Zunahme bei der Nachfrage nach Förderung in den Programmen IQ, Integrationsrichtlinie und Bildung integriert. Bei letzterem gab es die Besonderheit, dass die zwischenzeitliche Auflage eines zusätzlichen Bundesprogramms (ohne ESF-Kofinanzierung) „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte" die Aufmerksamkeit und auch die Nachfrage nach dem Programm Bildung integriert erhöht hat.

Weitere angegebene unvorhergesehene Ereignisse waren der verspätete Start der Förderung bei BerEb, Quereinstieg und ZdA, konkurrierende Länderprogramme bei uW:M und Quereinstieg, fehlende Unterstützung durch die zuständigen Landesbehörden und fehlende Kofinanzierungsmittel bei Quereinstieg sowie Schwierigkeiten, die Zielgruppe zur Teilnahme zu bewegen bei Passgenaue Besetzung (Zielgruppe: KMU) und Bildungsprämie III (Zielgruppe: Erwerbstätige). Bei Passgenaue Besetzung nahmen KMU – trotz bestehendem Beratungs- und Unterstützungsbedarfs – aufgrund der in 2015 neu eingeführte EU-KMU-Erklärung teilweise Abstand von der Inanspruchnahme der kostenlosen Beratungs- und Unterstützungsleistung. Zu guter Letzt war das Programm Stark im Beruf mit dem Problem konfrontiert, dass ein Teil der geförderten Vorhaben Schwierigkeiten hatte die erforderliche Kofinanzierung aufzubringen, um den tatsächlichen Arbeitsaufwand der geförderten Projekte abzubilden und dies zu selbst getragener Mehrarbeit führt.

Durchgeführte Maßnahmen zur Reduzierung des administrativen Aufwands

Mehrere programmverantwortliche Stellen gaben **in der Online-Befragung 2018** an, im Laufe der Förderperiode Maßnahmen durchgeführt zu haben, um den administrativen Aufwand der Programmumsetzung zu reduzieren. Die Maßnahmen reichen von Verbesserungen der Kommunikations- und Organisationsabläufen zwischen Fachreferate und programmverwaltenden Stellen und organisatorischen Veränderungen innerhalb der Fachreferate bzw. programmverwaltenden Stellen über die Entwicklung von technischen Hilfsmitteln und die Reduktion der Berichtspflichten bis hin zur Änderung der Förderbedingungen.

Die Kommunikations- und Organisationsabläufe zwischen Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen wurden bei insgesamt sieben Programmen optimiert. Dabei handelte es sich um die Klärung von Zuständigkeiten (Passgenaue Besetzung, Fachkräfte sichern), der Verbesserung der Arbeitsabläufe zwischen programmverwaltenden Stellen bei der administrativen Abwicklung (BIWAQ) oder der Verbesserung der Kommunikation zwischen den involvierten Stellen (BIWAQ, Bildungsprämie III, Elternchance II, Vereinbarkeit).

Die interne Organisationsstruktur bzw. der Personaleinsatz wurde in zwei Programmen angepasst. Beim Programm ZdA wurde eine Personalkonzentration beim Projektträger KIT vorgenommen, um die Effizienz bei der Umsetzung zu steigern. Bei BBNE wiederum wurden die Verfahren zur Auszahlung von ESF-Mitteln beschleunigt.

Bei der Entwicklung von technischen Hilfsmitteln lässt sich unterscheiden zwischen EDV-gestützten Verbesserungen einerseits und Informationsbereitstellung für Zuwendungsempfangende andererseits. Die Programme Elternchance II, Vereinbarkeit haben interne Excel-basierte Datenbanken entwickelt, um Abrechnungen und Ähnliches außerhalb der IT-Vorsysteme wie ZUWES II und DATES II transparent nachvollziehen zu können. Die

Bildungsprämie III hat dafür das eigene Online-Tool weiterentwickelt. Die Programme Quereinstieg und PWE wiederum haben die Bereitstellung von Informationen optimiert. Bei Quereinstieg erfolgte dies über Begriffsklärungen, die Erstellung und Anpassung von Merkblättern sowie die Pflege einer FAQ-Liste. Bei PWE verlief die Optimierung über die regelmäßige Information von Zuwendungsempfangenden und der teilweisen Durchführung von Schulungen zu zuwendungsrechtlichen Fragestellungen.

Lediglich zwei Programme, namentlich Passgenaue Besetzung und Fachkräfte sichern haben bis zur Online-Befragung 2018 den Aufwand für die Berichtspflichten der Zuwendungsempfangenden reduziert. Bei beiden Programmen erfolgte dies durch die Konsolidierung der Berichtspflichten der Zuwendungsempfangenden. Bei Fachkräfte sichern bedeutete dies die Abschaffung der Quartalsberichte und Übertragung der relevanten Informationen in die jährlichen Sachberichte.

Darüber hinaus haben vier Programme die Förderbedingungen geändert. Die Programme JUSTiQ, Quereinstieg, Stark im Beruf, PWE und Vereinbarkeit führten eine Personalkostenpauschale bzw. Standardeinheitskosten ein, um den Abrechnungs- und Prüfaufwand zu reduzieren. JUSTiQ änderte darüber hinaus noch die förderfähigen Maßnahmen bzw. die Abgrenzung der Zielgruppe der Förderung, um den Rückmeldungen der Kommunen bezüglich der Passgenauigkeit der Förderung Rechnung zu tragen. Dadurch konnte auch der Prüfaufwand reduziert werden. JOBSTARTER wiederum reduzierte die Anzahl förderfähiger Ausgaben, um den Prüfaufwand zu reduzieren. Zu guter Letzt änderte die Bildungsprämie III die Förderrichtlinie, um u. a. das administrative Verfahren für die Weiterbildungsanbieter zu vereinfachen.

Auffällig ist, dass unter den Programmen, die die meisten Änderungen vorgenommen haben, auch solche sind, die mitunter die höchsten absoluten Kosten der Programmumsetzung bzw. den höchsten Anteil an den Gesamtförderkosten (vgl. Abschnitt 4.1.1) haben: Bildungsprämie III, Vereinbarkeit und Elternchance II sowie mit vergleichsweise wenigen Änderungen JOBSTARTER. Somit haben diese Programme im Betrachtungszeitraum bereits Möglichkeiten genutzt, ihre Vollzugswirtschaftlichkeit zu erhöhen. Derzeit ist es nicht möglich zu beziffern, ob und wenn ja, wie stark sich diese Änderungen bereits ausgewirkt haben. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sie sich erst mittel- bis langfristig auswirken werden.

4.2.3 Mehraufwand und Vereinfachungen im Kontext des ESF

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welchen Mehraufwand bei der Programmumsetzung die Fachreferate und programmverwaltenden Stellen durch die Vorgaben und Verwaltungsstrukturen des ESF sehen. Daraufhin werden vorgenommene Änderungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes sowie Optimierungsvorschläge aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen zur weiteren Aufwandsreduzierung aus der Perspektive des Jahres 2018 dargestellt. Im Zuge der punktuellen Aktualisierung des Berichts im Jahr 2022 wurden Einschätzungen zur Entwicklung des administrativen Aufwands sowie davon abgeleitete Maßnahmen ergänzt.

Mehraufwand durch den ESF

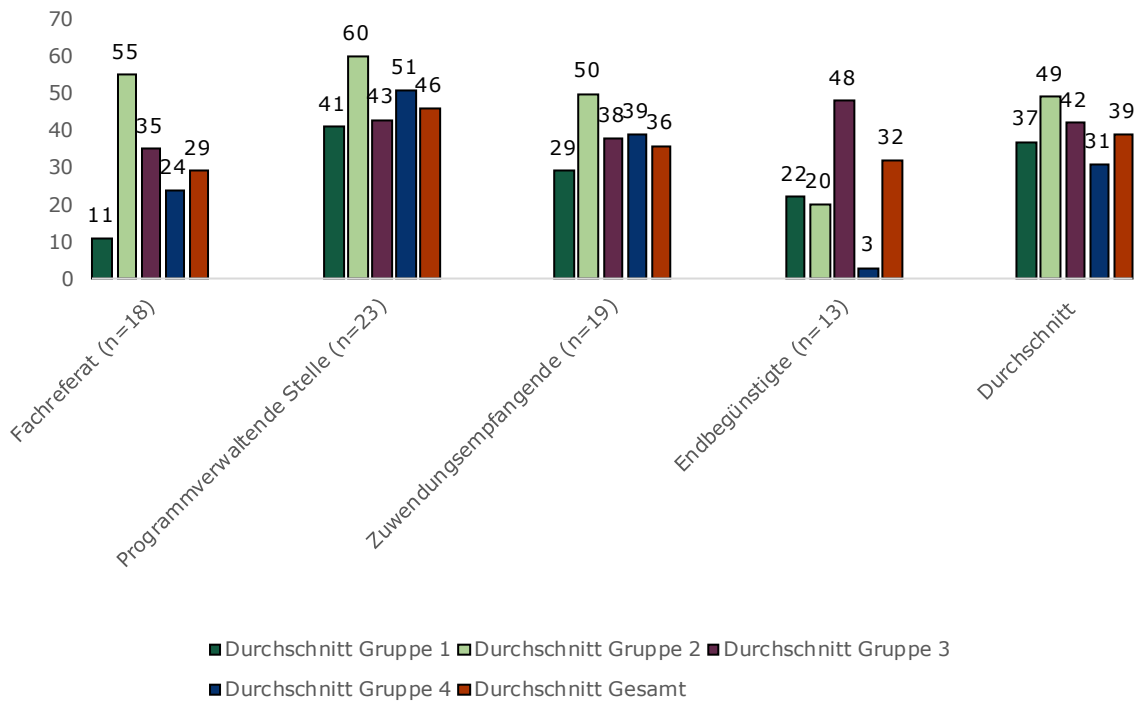
Im Rahmen der Online-Befragung 2018 wurden die Fachreferate gefragt, wie sich die Vorgaben des ESF auf den Steuerungs- und Verwaltungsaufwand bei der Programmumsetzung auswirken und welche Möglichkeiten gesehen werden diesen Aufwand zu reduzieren.

Über alle involvierten Akteure hinweg erzeugt der ESF demnach einen Mehraufwand von 39 Prozent bei der Programmumsetzung. Den durchschnittlich höchsten Mehraufwand haben dabei mit durchschnittlich 46 Prozent die ZPVS, gefolgt von den Zuwendungsempfangenden (ZE) mit einem Mehraufwand von 36 Prozent. Bei den Endbegünstigten (EB) entstand nach Angaben der

Fachreferate immerhin noch ein Mehraufwand von 32 Prozent und auf die Fachreferate der niedrigste, wenngleich immer noch hohe Mehraufwand von durchschnittlich 29 Prozent.

Nach Gruppen unterteilt zeigt sich ein differenzierteres Bild: Den höchsten Mehraufwand sehen die drei Programme der Gruppe 2 mit durchschnittlich 49 Prozent, gefolgt von den Programmen der Gruppe 3 mit 42 Prozent. Den geringsten Mehraufwand für die Programmsteuerung und -verwaltung sehen dagegen die Programme der Gruppe 1. Die unterschiedliche Wahrnehmung des Aufwandes entspricht dahingehend den Erwartungen, als dass die Einhaltung von ESF Vorgaben aufwendiger werden dürfte, je individueller die geförderten Vorhaben sind. Gleichzeitig zeigt sich innerhalb der Gruppe 1 eine hohe Varianz. Die zwei Programme uW:M (durchschnittlich 7,5 Prozent) und Bildungsprämie (10 Prozent) haben die niedrigsten Mehraufwände aller Programme angegeben, während zwei der drei Programme mit den angeblich höchsten Mehraufwänden ebenfalls Gruppe 1 angehören: BerEb mit 100 Prozent und ESF-BAMF-Programm mit 65 Prozent. Bei beiden handelt es sich um Programme, die in relativ etablierten Regelstrukturen operieren, bei denen die ESF-Vorgaben aufgrund des direkten Vergleichs mit einfache abzuwickelnden Regelmaßnahmen negativer wahrgenommen werden dürften.

Abbildung 34: Mehraufwand durch den ESF für einzelne Akteure, in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Für den Mehraufwand wurde von den Fachreferaten eine Vielzahl von Gründen je Akteur angeführt:

- Bei den Fachreferaten ist es demnach eine Mischung aus Abstimmungen mit verschiedenen ESF-Stellen, Berichtswesen gegenüber diesen Stellen bzw. Prüfinstanzen, die Berücksichtigung der EU-Regularien bei der Programmierung, Berücksichtigung der Querschnittsziele, Schulungsaufwand für den ESF, Teilnahme an ESF-spezifischen Veranstaltungen, höhere Prüfpflichten und -quoten der Vorhaben, Prüfung von Publizitätsvorgaben sowie Vorgaben zum Monitoring.
- Bei den zentralen programmverwaltenden Stellen ist es ebenfalls die Teilnahme an ESF-spezifischen Veranstaltungen, die Berücksichtigung der EU-Regularien und der

Querschnittsziele, Publizitätspflichten, höhere Prüfpflichten und -quoten der Vorhaben. Zusätzlich fällt Mehraufwand an für u. a. die Programmierung der IT-Vorsysteme, die Prüfung und Abrechnung unter ESF-Spezifika, die Nachweis- und Dokumentationspflichten, das Stellen von Zahlungsanträgen, das Nachhalten von ESF- und Bundesmitteln, dem ESF-Finanzcontrolling, die finanziellen und materiellen Controlling-Abfragen, die Mitwirkung bei der (Dach-)Evaluation, die Abrechnung der technischen Hilfe sowie die zusätzliche Beratung der Zuwendungsempfangenden, um ESF-Regularien zu erklären.

- Bei den Zuwendungsempfangenden ist es der Mehraufwand durch die Teilnehmenden-Datenerfassung und Finanzdatenerfassung, Finanzkorrekturen, die zusätzliche Anzahl involvierter prüfender Stellen im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen (Prüfstelle, EU Kommission, Europäischer Rechnungshof), das Einsammeln von KMU-Erklärungen und Einverständniserklärungen, ESF-bezogene Öffentlichkeitsarbeit, Berücksichtigung der Querschnittsziele, Nachweispflichten in Bezug auf die abzurechnenden Ausgaben und Kofinanzierung sowie insbesondere unterjährige Nachweisführung.
- Bei den Endbegünstigten ergibt sich der Mehraufwand im Wesentlichen durch den Teilnehmenden-Fragebogen, die etwaige Teilnahme an Befragungen nach Projektaustritt zu Evaluationszwecken, das Ausfüllen von Einwilligungserklärungen, KMU-Erklärungen und weiterer Formulare, der Nachweis von Zahlungsflüssen sowie die Beantwortung von Fragebögen zu erfolgten Dienstleistungen durch die Zuwendungsempfangenden. In Fällen, in denen die Zuwendungsempfangenden und Endbegünstigten identisch sind, kommen zusätzlich die Mehraufwände für Zuwendungsempfangende hinzu.

Von der ESF-Verwaltungsbehörde und der EU-Kommission wurden in der laufenden Förderperiode Anpassungen an den Vorgaben und den Programmdokumenten vorgenommen, die zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes führen sollten. Sieben Programme gaben an, dass sie dadurch eine spürbare Aufwandsreduzierung wahrgenommen haben. Drei Programme nannten dabei die Streichung der Haushaltsindikatoren als Verbesserung und die Programme PWE und Vereinbarkeit die OP-Änderung. Die Änderungen an den Teilnehmenden-Fragebögen wurden von zwei Programmen, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen, hervorgehoben: Die Integrationsrichtlinie sieht die Reduzierung der Pflichtangaben durch die EU-Kommission als Verbesserung, während BIWAQ in der Übersetzung des Teilnehmen-Fragebogens in Fremdsprachen eine Aufwandreduzierung sieht, da der Beratungsaufwand der Projekte dadurch reduziert wird.

Zudem wurde vom Begleitausschuss des Bundes das Positionspapier „Für ein neues ‚Lean Fund Management'" (BMAS 2016) herausgegeben, welches Vorschläge für eine schlankere Gestaltung des ESF in der künftigen Förderperiode beinhaltet. Die fünf Programme Quereinstieg, Elternchance II, Integrationsrichtlinie, Stark im Beruf und PWE erhoffen sich durch den dadurch angestoßenen Prozess eine künftige Aufwandsverringerung.

Aufwandsveränderungen im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013

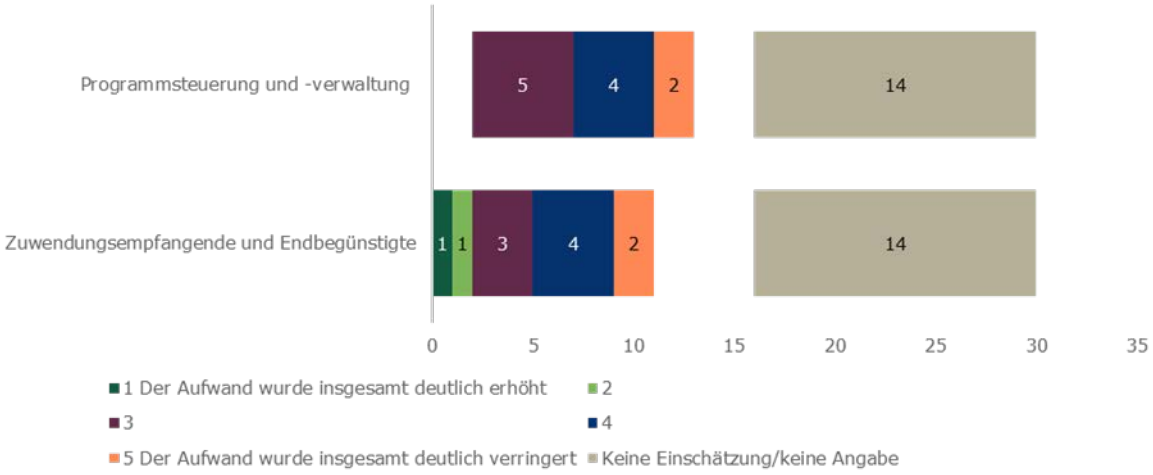
Mit der neuen Förderperiode wurden einige Veränderungen vorgenommen. Diese haben sich, nach Angaben der programmverantwortlichen Stellen im Jahr 2018, teilweise aufwandsverringernd und teilweise aufwandserhöhend ausgewirkt.

Zur Aufwandsverringerung beitragen sollte insbesondere die Einführung von vereinfachten Kostenoptionen, namentlich die Einführung der Restkostenpauschale und die Verwendung von Standardeinheitskosten. Aus Sicht einer leichten Mehrheit der Programme, die vereinfachte Kostenoptionen in Anspruch genommen haben, führte dies zu einer (deutlichen) Aufwandsverringerung für die Programmsteuerung und Programmverwaltung. Fünf Programme gaben dagegen an, dass sich der Aufwand für sie dadurch nicht verändert habe. Als Begründung wurde von Passgenaue Besetzung und PWE angeführt, dass eine Sachkostenpauschale bereits in der Förderperiode 2007-2013 verwendet wurde. Das Programm IQ bemängelte die fehlende

Flexibilität bei der Anpassung der Pauschale und das Risiko einer nachträglichen Nicht-Billigung der Pauschale durch die Prüfer.

Bei den Zuwendungsempfangenden und Endbegünstigten sehen die programmverantwortlichen Stellen dieselbe Aufwandsveränderung wie für die Programmsteuerung und Programmverwaltung. Lediglich aus Sicht der Programme IQ und Rückenwind führen die vereinfachten Kostenoptionen zu einem (deutlichen) Mehraufwand für die Zuwendungsempfangenden. Das Programm Rückenwind führt diesbezüglich an, dass die Aufwandsverringerung bei der Pauschalierung dadurch wieder wett gemacht wird, dass die verbliebenen „spitz" abgerechneten Ausgabenpositionen intensiveren Kontrollen unterliegen und Belege inklusive Zahlungsnachweis hochzuladen sind.

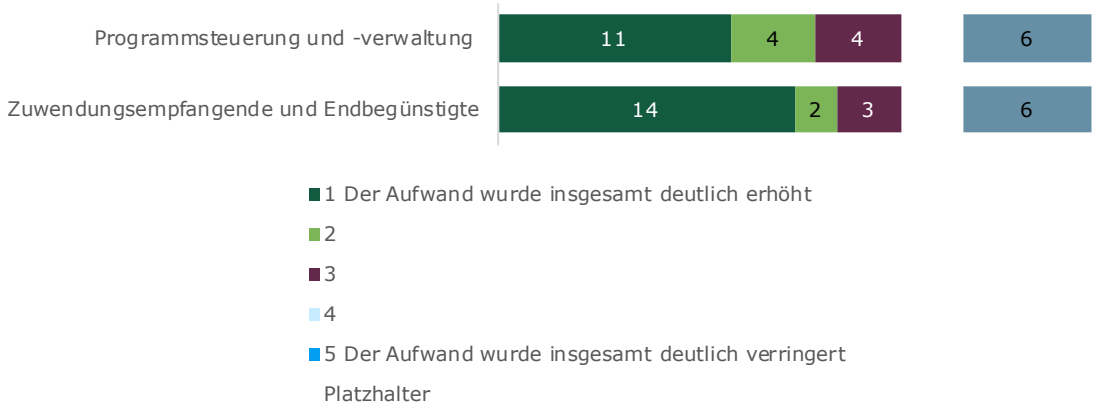
Abbildung 35: Aufwandsveränderung im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 durch vereinfachte Kostenoptionen



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Aufwandserhöhend wirkten sich hingegen nach Ansicht der Mehrheit der programmverantwortlichen Stellen, die veränderten Anforderungen an das Monitoring aus. In 15 Fällen wurde angegeben, dass die Anforderungen den Aufwand für die Programmsteuerung und insbesondere die Programmverwaltung erhöhen. Für die Zuwendungsempfangenden wurde der zusätzliche Aufwand als noch höher eingeschätzt. Ein wesentlicher Treiber sei dabei die Tatsache gewesen, dass die Einrichtung der Systeme zur Erhebung der personenbezogenen Daten mit großen und vor allem langwierigen Abstimmungsaufwänden verbunden war. Angeführt wurde ebenfalls der größere Umfang und höhere Detaillierungsgrad der zu erfassenden Daten sowie die Notwendigkeit aus Datenschutzgründen eine Einwilligungserklärung der Teilnehmenden einzuholen, da personenbezogene Daten erfasst werden.

Abbildung 36: Aufwandsveränderung im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 durch veränderte Anforderungen an das Monitoring



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Weitere Veränderungen, die sich aus Sicht einzelner programmverantwortlichen Stellen bis zum Befragungszeitpunkt im Jahr 2018 aufwandserhöhend ausgewirkt haben, sind die Verwendung von DATES II, von ZUWES II, die Teilnehmenden-Austrittsdatenerfassung, die Ermittlung der Zielwerte für die Output- und Ergebnisindikatoren sowie die quartalsweisen Controlling-Abfragen über DATES II. Dabei dürfte insbesondere die umfangreiche Datenerfassung zu den einzelnen Vorhaben, die in der delegierten Verordnung EU 480/2014 mit bis zu 113 Datenfeldern vorgegeben wird, aufwandstreibend gewesen sein. Auch die Umstellung des Monitoringsystems von ADELE in der Förderperiode 2007-2013 auf DATES II in der aktuellen Förderperiode, dürfte einen Mehraufwand bei den involvierten Akteuren generiert haben.

Vorschläge zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes (2018)

Darüber hinaus haben die Fachreferate und programmverwaltende Stellen in der Online-Befragung im Jahr 2018 eine Reihe von Vorschlägen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes gemacht, die an die unterschiedlichen Akteure gerichtet wurden. Hierbei ist zu beachten, dass der Adressat bei einigen Vorschlägen lediglich die/der Überbringende bzw. Umsetzende von Vorgaben aus den entsprechenden EU-Verordnungen ist:

Tabelle 1: EU-Kommission

Kategorie	Anmerkungen
Vorgaben Allgemein	• Schlankere Vorgaben bzw. nicht alles ins Detail regeln[49] • Komplexitätsreduktion bei den Vorgaben • Eindeutigere Sprache in Vorgaben und Dokumenten

[49] Hierzu sollte berücksichtigt werden, dass die Vorgaben auf nationaler Ebene oft mehr Einschränkungen geben als die EU-Vorgaben.

Kategorie	Anmerkungen
	• Richtlinien und Regelungen sollten vor Beginn der Förderphase feststehen • Eindeutige Vorgaben und Handreichungen für Finanzinstrumente
Teilnehmenden-Fragebogen	• Reduzierung der Teilnehmenden-bezogenen Indikatoren auf ein Kern-Set • Reduktion in der Erfassung von sensiblen Daten – Möglichkeit der Pseudonymisierung prüfen statt Verwendung von Klarnamen[50] • Möglichkeit der Vorbelegung der Antworten und / oder Auswahl der Fragen entsprechend der Spezifika des Programms • Sprachliche Vereinfachung des Fragebogens und der Hinweisdokumente • Fragebogenstruktur vereinfachen, indem Anzahl Validierungsregeln reduziert wird
Prüfung	• Kürzere Aufbewahrungsfristen • Reduzierung der prüfberechtigten Stellen • Reduzierung der Nachweispflichten • Reduzierung der Anforderungen zur Korruptionsbekämpfung • Reduktion Prüfumfang • Weniger Abfragen
Finanzierung	• Abkehr von Vorfinanzierungsregelung, die für kleinere Träger ein Ausschlusskriterium ist • Pauschalierung nicht zwingend vorschreiben
Datenbanken	• Weiternutzung bestehender Datenbanken (DATES II) in neuer Förderperiode ermöglichen
KMU-Definition	• Unterscheidung zwischen mittelbar und unmittelbar geförderten KMU einführen und KMU-Definition lediglich auf letztere anwenden

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

[50] Gemeint ist vermutlich die Möglichkeit der Anonymisierung, da die Pseudonymisierung derzeit bereits durchgeführt wird.

Tabelle 2: ESF-Verwaltungsstruktur (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde)

Kategorie	Anmerkungen
Vorgaben Allgemein	• Hinreichende Fristsetzungen • (Gemeinsam erstellte) Leitfäden / Checklisten für die Gesamtumsetzung des Programms • Gemeinsame Abstimmung und Lösung bei Klärungsbedarf, weniger top-down • Vereinheitlichung ESF-Vorgaben mit nationalem Recht • Vermeidung der Änderung von Vorgaben im Laufe der Förderperiode • Zusammenfassung von Einzelvorschriften • Klarere Handreichungen für die Berücksichtigung der Querschnittsziele
Teilnehmenden-Fragebogen	• Reduktion der Erfassung von sensiblen Daten – Möglichkeit der Pseudonymisierung prüfen statt Verwendung von Klarnamen[50]
Prüfung	• Von Programmbeginn an sollte die Prüfbehörde den Programmen Hilfestellungen leisten • Abgestimmte Prüfläufe, statt kontinuierlicher Prüfung durch unterschiedliche Stellen • Reduktion von Prüfumfängen • Reduktion der Prüfhäufigkeit • Systematik für geringes / mittleres / hohes Risiko überarbeiten, derzeit mache es diese fast unmöglich ein geringes Risiko attestiert zu bekommen • Rücknahme der Scananforderung von Einkommensnachweisen
Finanzierung	• Das System der jährlichen Rechnungslegung anpassen
Datenbanken	• Funktionierendes, endabgestimmtes Datenerhebungssystem vor Beginn der Förderperiode • Effizientere EDV-Strukturen
Berichts- und Nachweispflichten	• Weniger Berichtspflichten • Reduktion der Nachweise auf tatsächliche Bedarfe
Sonstiges	• Stärkere Berücksichtigung von Programmspezifika bei ESF-Vorgaben, insbesondere in Bezug auf die Förderung von KMU • Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf die unteren Ebenen zur Herstellung größerer Rechtssicherheit

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Tabelle 3: Programmumsetzende Stellen (Verwaltungsstelle, Fachreferat, programmverwaltende Stelle(n))

Kategorie	Anmerkungen
Vorgaben Allgemein	• Finale Berichtsvorgaben vor Beginn der Förderperiode festlegen • Erstellung klarer, einfacher Förderrichtlinien
Datenbanken	• Kopplung von finanziellem und materiellem Controlling in einer Datenbank • Verwendung von nur einem Zuwendungsmanagementsystem: ZUWES II oder Profi • Bereitstellung ausgereifter technischer Werkzeuge für das Zuwendungsmanagement
Personal	• Festes Team an Sachbearbeitenden bei programmverwaltender Stelle, statt befristeter Verträge, um Personalfluktuation zu reduzieren • Personalverstärkung bei programmverwaltender Stelle
Sonstiges	• Optimierung der Abstimmungen zwischen den drei Akteuren Verwaltungsstelle, Fachreferat und programmverwaltende Stelle • Zügigere Aktenbearbeitung durch programmverwaltende Stelle (BVA)

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Tabelle 4: ESF-Bescheinigungsbehörde

Kategorie	Anmerkungen
Allgemein	• Besseres Verständnis der Funktionsweise der einzelnen Förderprogramme
Zahlungen	• Vereinfachung der Zahlungsanträge

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Tabelle 5: ESF-Prüfbehörde

Kategorie	Anmerkungen
Allgemein	• Besseres Verständnis der Funktionsweise der einzelnen Förderprogramme (Inhalte, Strukturen und Besonderheiten), insbesondere vor Prüfungen
Prüfungen	• Reduktion von Prüfumfängen • Schulung der Prüfteams in zuwendungsrechtlichen Fragen, insbesondere im Bereich der Personalkostenabrechnung • Bereitstellung von präventiven Hinweisen und Hilfestellungen • Ermessensentscheidungen der Verwaltungsstelle nicht durch eigene Ermessensentscheidungen ersetzen

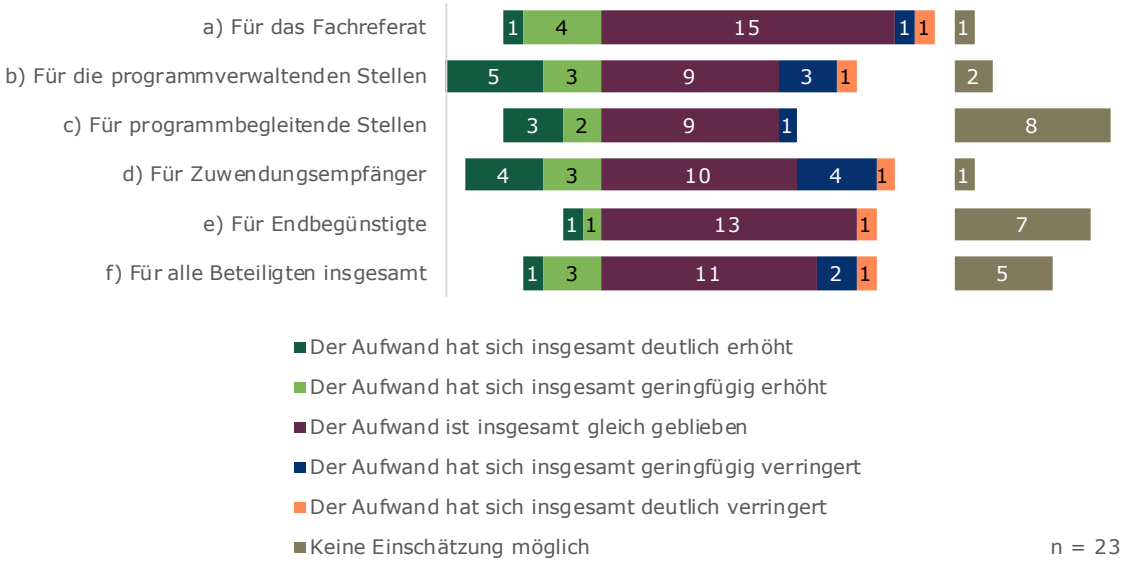
Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2018.

Aufwandsveränderungen vor der Covid-19-Pademie (Q1 2018 bis Q4 2019) im Vergleich zum Zeitraum 2014 bis 2017

Im Vergleich zum Zeitraum 2014 bis 2017 hat sich aus Sicht der meisten Fachreferate und programmverwaltende Stellen der administrative Aufwand im Rahmen der Programmumsetzung im Zeitraum Q1 2018 bis Q4 2019 (vor der Covid-19-Pandemie) für alle Beteiligten kaum verändert (vgl. Abbildung 37). Dabei scheint es jedoch jeweils einzelne Maßnahmen zu geben, für die sich der administrative Aufwand erhöht bzw. verringert hat, was im Gesamtergebnis zu einem gleichbleibenden administrativen Aufwand führt: So hat zwar die Einführung von Pauschalen den administrativen Aufwand für alle Akteure verringert. Im Gegenzug hat die Einführung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) sowie Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) kurzfristig zu einem Mehraufwand geführt, der jedoch alle Programme betrifft und nicht spezifisch für den ESF oder europäisch kofinanzierte Programme ist.

Nach Ansicht der Fachreferate und programmverwaltende Stellen hat sich insbesondere der administrative Aufwand für die programmverwaltenden Stellen, programmbegleitenden Stellen und die Zuwendungsempfänger verändert.

Abbildung 37: Entwicklung des administrativen Aufwands zwischen 2014 bis 2017 und Q1 2018 bis Q4 2019



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

In einigen Programmen hat sich der administrative Aufwand für programmverwaltende Stellen erhöht. Ursächlich hierfür sind Maßnahmen der ESF-VB, der Prüfbehörde oder der EU-Kommission sowie sonstige Maßnahmen auf Bundesebene. Mehrere Fachreferate und programmverwaltende Stellen führen den erhöhten administrativen Aufwand für programmverwaltende Stellen vor allem auf das System für Zuwendungsmanagement des Europäischen Sozialfonds (ZUWES II) zurück: Zunächst haben entscheidende Funktionen gefehlt, sodass die Zuwendungsempfangenden abrechnungsrelevante Eingaben nicht hinterlegen konnten. Diese Eingabe war erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich und hat somit eine verzögerte Prüfung und Auszahlung nach sich gezogen – was zusätzlich auch die Steuerung durch das Fachreferat erschwert hat. Hinzu kommt, dass ZUWES II eine vertiefte Prüfung der Nachweise erfordert und die Berechnung in ZUWES II nicht mit den Verfahren des BMBF-Abrechnungssystems profi übereinstimmt. Nach Ansicht einzelner Fachreferate und programmverwaltenden Stellen führt ZUWES II allerdings auch zu einer Verringerung des administrativen Aufwands.

Darüber hinaus geben einige Fachreferate und programmverwaltende Stellen an, dass die Häufigkeit von Verwaltungsprüfungen durch die ESF-Prüfstellen sowie die zum Teil kleinteiligen Prüfschritte den administrativen Aufwand für programmverwaltende Stellen erhöhen. Auf Bundesebene entsteht aus ihrer Sicht indes ein Mehraufwand durch neue gesetzliche Vorgaben (z. B. im Rahmen der UVgO). Zusätzlich scheinen auch programminterne Rahmenbedingungen in die Einschätzung eines erhöhten administrativen Aufwands eingeflossen zu sein (z. B. verzögerte Stellenbesetzung bei gleichzeitiger Erhöhung des Fördervolumens).

Jedoch gibt es auch Maßnahmen in der Programmsteuerung, -umsetzung oder -begleitung, die aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen den administrativen Aufwand für programmverwaltende Stellen verringert haben: Hierunter fällt vor allem die Einführung von Personal- und/oder Sachkostenpauschalen, die den administrativen Aufwand für alle Akteure – und programmverwaltende Stelle im Besonderen – vermindert hat. Dies gilt laut der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen der Programme Stark im Beruf und Perspektive Wiedereinstieg allerdings nur für Förderprogramme, deren Kofinanzierung durch Geldflüsse möglich ist. Denn nur in diesem Fall entfallen Prüfungen von Teilnehmendenlisten und

Bescheiden von Jobcentern oder Arbeitsagenturen sowie Prüfungen von beispielsweise Mietausgaben, Honoraren und Vergabeunterlagen, die durch die Sachkostenpauschale gedeckt werden können. Bei Kofinanzierungen ohne Geldfluss ist die Prüfung der Kofinanzierung bzgl. des Teilnehmendeneinkommens dagegen auf Basis vorheriger Erfahrungen angepasst worden, was zu aufwändigeren Beleg- und Nachweisprüfungen geführt hat.

Aus Sicht einiger Fachreferate und programmverwaltenden Stellen hat sich der administrative Aufwand für programmbegleitende Stellen zwischen Q1 2018 und Q4 2019 im Vergleich zum Zeitraum 2014 bis 2017 leicht erhöht. Diese Erhöhung des administrativen Aufwands führen sie neben Maßnahmen der ESF-VB, der Prüfbehörde oder der EU-Kommission und sonstigen Rahmenbedingungen vor allem auf Maßnahmen in der Programmsteuerung, -umsetzung oder -begleitung in ihrem jeweiligen Einzelprogramm (z. B. Begleitung weiterer Auswahlrunden und Projekte durch erhöhtes Fördervolumen) zurück.

Auch für die Zuwendungsempfangende hat sich aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen der administrative Aufwand in einigen Programmen erhöht. Ein Grund hierfür sind Maßnahmen der ESF-VB, der Prüfbehörde oder der EU-Kommission:

- Erstens ist der administrative Aufwand für Zuwendungsempfangende mit dem IT-System ZUWES II gestiegen. So erfordern beispielsweise Änderungsanträge in ZUWES II eine längere Vorlaufzeit, wodurch auf Projektebene inhaltliche Flexibilität verloren geht. Hinzu kommt, dass die Zuwendungsempfangenden– wie zuvor erwähnt – abrechnungsrelevante Eingaben erst verspätet in ZUWES II nach- und somit aufholen konnten.
- Zweitens haben Zuwendungsempfangende zwar grundsätzlich einen geringeren administrativen Aufwand durch die Einführung von Personal- und Sachkostenpauschalen – jedoch wurde nach Ansicht einzelner Fachreferate und programmverwaltenden Stellen im Gegenzug die Prüfung der Kofinanzierung komplizierter (siehe Abschnitt zum administrativen Aufwand der programmverwaltenden Stellen).
- Drittens gab es auch einige fachliche Vorgaben, die den administrativen Aufwand der Zuwendungsempfangenden beeinflusst haben. Zum einen wurden aus Sicht einzelner Fachreferate und programmverwaltenden Stellen die Handlungsspielräume der Zuwendungsempfangenden durch Änderungen im Förderhandbuch zunehmend verengt. Zum anderen sind auch Ausschreibungen und Nachweispflichten zunehmend komplexer geworden.

Um dem für einige Akteure leicht gestiegenen administrativen Aufwand zu begegnen, hat knapp die Hälfte der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen konkrete Schritte unternommen. Neben der zuvor erwähnten Einführung von Personal- und Sachkostenpauschalen in den Programmen PWE, JUSTiQ, Stark im Beruf und IQ werden für die Programme Integrationsrichtlinie (Handlungsschwerpunkte Integration statt Ausgrenzung und Integration durch Austausch) sowie Mikromezzaninfonds auch Steuerungsmaßnahmen angeführt: Für letzteres Programm wurde beispielsweise ein digitales Steuerungstool eingerichtet, das das Monitoring und die Programmsteuerung erleichtert. So kann das Ausfall- und Auszahlungsvolumen pro Tag dargestellt werden, um die erwarteten Ausfälle und Rückflüsse auf Ebene der einzelnen Mikromezzanininstitute (MMI) und einzelner Branchen zu prognostizieren.

Darüber hinaus geben die Fachreferate und programmverwaltenden Stellen weitere Maßnahmen zur Verringerung des administrativen Aufwands an:

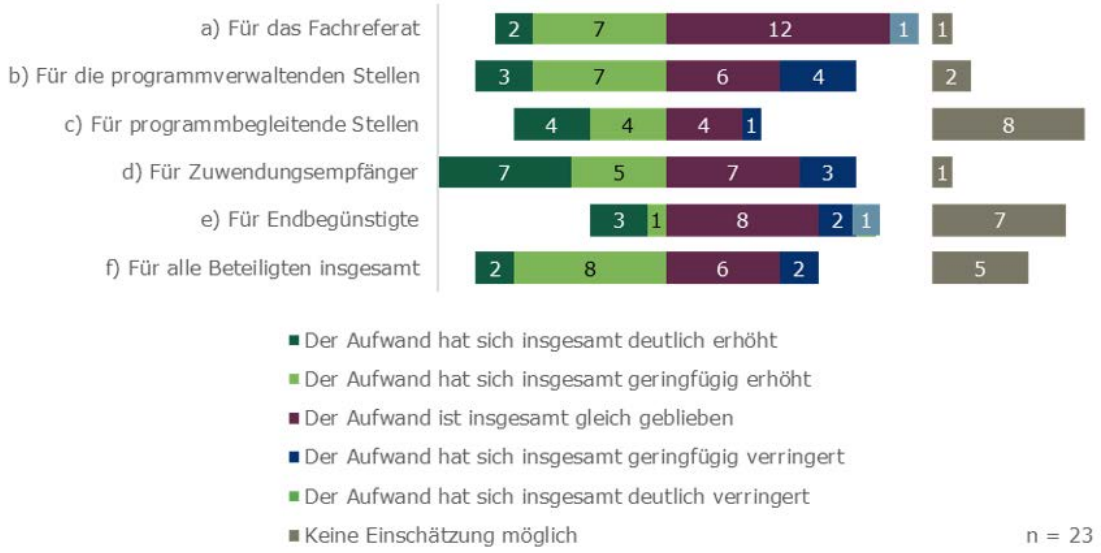
(i) Für das Programm IQ sind das Förderhandbuch und das Formularwesen aktualisiert worden.
(ii) Im Programm Stark im Beruf wurde dagegen einerseits vermehrt auf die Datensparsamkeit im Teilnehmenden-Monitoring geachtet. Andererseits wurden verpflichtende Kooperationsvorgaben mit Jobcentern zur Sicherung des Zugangs zur Zielgruppe eingeführt.

Die andere Hälfte der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen hat im Zeitraum Q1 2018 bis Q4 2019 nach eigenen Angaben keine konkreten Schritte zur Reduzierung des administrativen Aufwands unternommen. Dies liegt vor allem daran, dass aus ihrer Sicht entweder kein Bedarf oder keine Spielräume für konkrete Schritte zur Verringerung des administrativen Aufwands in ihrem Einflussbereich bestand.[51]

Aufwandsveränderungen seit der Covid-19-Pademie (seit Q1 2020) im Vergleich zum Zeitraum Q1 2018 bis Q4 2019

Aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen hat sich der administrative Aufwand – im Vergleich zum Zeitraum Q1 2018 bis Q4 2019 – im Zuge der Covid-19-Pandemie (seit Q1 2020) deutlich stärker erhöht (vgl. Abbildung 38). Diese Einschätzung gilt insbesondere für die Fachreferate, die programmverwaltenden Stellen, die programmbegleitenden Stellen und die Zuwendungsempfangenden. Für fast zwei Drittel der Programme haben die Fachreferate und programmverwaltenden Stellen nach eigenen Angaben konkrete Schritte in ihrem Einflussbereich unternommen, um dem für die meisten Akteure gestiegenen administrativen Aufwand entgegenzusteuern.

Abbildung 38: Entwicklung des administrativen Aufwands zwischen Q1 2018 bis Q4 2019 und seit Q1 2020



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Der administrative Aufwand für **Fachreferate** ist aus Sicht einiger Fachreferate und programmverwaltenden Stellen im Zuge der Covid-19-Pandemie angestiegen: Wird für zwölf Programme ein gleichgebliebener administrativer Aufwand für die Fachreferate angegeben, ist er bei immerhin neun Programmen geringfügig oder deutlich höher. So hat die Covid-19-Pandemie teilweise notwendige Abstimmungsrunden mit Verwaltungsbehörde, den programmverwaltenden

[51] Beispielsweise im Programm Quereinstieg wurde zudem als Reaktion auf den leicht verringerten administrativen Aufwand die Zahl der Mitarbeitenden im Fachreferat und der programmbegleitenden Stelle (wissenschaftliche Begleitung) reduziert.

Stellen und Zuwendungsempfangenden sowie Anpassungen in einigen Programmen und ihrer Steuerung nach sich gezogen. Aus Sicht eines Fachreferats und einer programmverwaltenden Stelle hätte eine zentralisiertere Vorgehensweise diesen Mehraufwand verringern können.

Auch für einige **programmverwaltende Stellen** ist der administrative Aufwand im Zuge der Covid-19-Pandemie angestiegen. Denn die pandemiebedingten Verzögerungen in der Projektumsetzung haben im Rahmen von Corona-Änderungsanträgen Umwidmungen und Anpassungen der Finanzpläne erfordert und somit einen erhöhten Beratungs- und Prüfaufwand bei den programmverwaltenden Stellen nach sich gezogen. Dies ist zudem vor dem Hintergrund vermehrter Personalausfälle zu sehen.

Vor diesem Hintergrund hat die ESF-VB vorübergehend (i) die vorgegebenen Prüfquoten reduziert und (ii) (digitale) Schreibtischprüfungen anstatt von Vor-Ort Kontrollen ermöglicht, um die programmverwaltenden Stellen zu entlasten. Aus Sicht mehrerer Fachreferate und programmverwaltenden Stellen ist diese Entlastung insofern gelungen, als dass der (Reise-)Aufwand auf Seiten der programmverwaltenden Stellen deutlich reduziert und die Qualität der Prüfungen beibehalten werden konnte. Allerdings ist bei den programmverwaltenden Stellen teilweise ein administrativer Aufwand durch die Vorbereitung der Schreibtischprüfungen und die Beschaffung original unterschriebener Dokumente entstanden.

Laut den Fachreferaten und **programmverwaltenden Stellen** ist zumindest in einigen Programmen der administrative Aufwand für programmbegleitende Stellen im Zuge der Covid-19-Pandemie gestiegen. Diesen Mehraufwand führen sie vor allem auf die notwendige Beratung zur Umsteuerung der Projektangebote und Anwendung von Online-Tools sowie entsprechende Anpassungen in Monitoringsystemen zur Erfassung digitaler Angebote zurück. Zusätzlich entsteht für die programmbegleitenden Stellen ein Mehraufwand durch die (erstmalige) Digitalisierung und Neukonzeptionierung von Veranstaltungen, die zuvor in Präsenz stattgefunden haben (z. B. Abschlusskonferenzen, Bundeskongress).

In den meisten Programmen hat sich auch der administrative Aufwand für **Zuwendungsempfangende** im Rahmen der Covid-19-Pandemie erhöht. Mehrere Fachreferate und programmverwaltende Stellen nennen in diesem Zusammenhang vor allem die notwendigen und hygienekonforme Anpassungen der Projektangebote in Anbetracht der Kontaktbeschränkungen. Hierzu zählt zum einen die Digitalisierung der administrativen Arbeit: Erstens hat die Arbeit aus dem Home-Office den Aufwand für die (interne) Kommunikation erhöht und eine datenschutzkonforme Arbeit zunächst erschwert. Zweitens haben die zuvor erwähnten (digitalen) Schreibtischprüfungen insofern eine Herausforderung dargestellt, als dass Unterlagen digitalisiert und vorab übermittelt werden mussten. Drittens hatten die Mitarbeitenden der programmverwaltenden Stellen zum Beginn der Covid-19-Pandemie durch die zeitgleiche Umstellung auf das Home-Office zum Teil nur einen eingeschränkten Zugriff auf frühere E-Mails, Daten und Unterlagen. Zum anderen entsteht auch ein Mehraufwand durch die Digitalisierung der Projektangebote: Hierfür haben die Zuwendungsempfänger Handlungsanweisungen, Schulungen und (den Zugang zu) IT-Tools erhalten, um ihre IT-Infrastruktur zu verbessern, ihre Mitarbeitenden im Umgang hiermit zu schulen und die Projektangebote sowie Austausch- und Vernetzungstreffen digitalisieren zu können. Diese Anpassung der Projektaktivitäten erforderte lediglich eine formlose Mitteilung. Um die Umstellung auf und Durchführung von Online-Formaten auch in Zukunft zu ermöglichen, hat die ESF-Verwaltungsbehörde die Nachweispflichten entsprechend angepasst.

Darüber hinaus ist die Projektarbeit unter Pandemiebedingungen – je nach Zielgruppe – herausfordernder: Einerseits ist der Zugang zur Zielgruppe durch geschlossene Anlaufstellen (z. B. Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter) teilweise erschwert. Dies führt unter anderem beim Einholen von Einverständniserklärungen zu einem erhöhten Aufwand. Andererseits entsteht auch ein Mehraufwand durch den stärkeren Begleitungs- und Beratungsbedarf von Teilnehmenden bzw. Endbegünstigten durch die Rahmenbedingungen der Covid-19-Pandemie (z. B. erschwerte

Erreichbarkeit durch Homeschooling/Kinderbetreuung, psychosoziale Faktoren). Zur Kompensation konnten die Zuwendungsempfangenden zwar die Zielindikatoren vorübergehend reduzieren, jedoch erhöhten die hierfür auszufüllenden Corona-Änderungsanträge zugleich ihren administrativen Aufwand. Nach Angabe eines Fachreferats und einer programmverwaltenden Stelle haben die Zuwendungsempfangenden hierbei zumindest insofern aus finanzieller Sicht profitiert, als dass – in Anbetracht der Einschränkungen im Zuge der Covid-19-Pandemie – zeitweise keine Kofinanzierung eingebracht werden musste.

4.2.4 Ansätze guter Praxis

Vollzugswirtschaftlichkeit

Auf Basis der Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit der 25 Programme des ESF-OP des Bundes sowie den Rückmeldungen der programmverantwortlichen Stellen im Jahr 2018 zeichnen sich bei der Vollzugswirtschaftlichkeit die folgenden Ansätze guter Praxis ab, die weiter vertieft werden könnten.

Kontrolle und Nachsteuerung bei der Zielerreichung und Vollzugswirtschaftlichkeit der Vorhaben

Einige Programme geben an, die Zielerreichung und Vollzugswirtschaftlichkeit der geförderten Vorhaben regelmäßig zu kontrollieren und bei Bedarf nachzusteuern. Bei Passgenaue Besetzung erfolgt die Kontrolle beispielsweise über die jährlichen Sachberichte und Statistikberichte. Die jährliche Austauschveranstaltung sowie die (zwei-)jährliche Antragstellung werden genutzt, um bei unterdurchschnittlicher Zielerreichung nachzusteuern. Das BAFzA hielt im Zeitraum 2014 bis 2017 für die Programme Stark im Beruf, PWE und Quereinstieg konkret nach, in welchem Umfang ESF-Mittel für einzelne Zuwendungsempfangende verausgabt worden und in welchem Verhältnis dies zu den erreichten Teilnehmenden steht. Die fachlich-inhaltliche Programmbegleitung von JUSTiQ überprüft das Verhältnis von erreichten Teilnehmenden und verausgabten Mitteln ebenfalls. Dies erfolgt immer dann, wenn sich im Rahmen der Sachberichtsprüfung Hinweise darauf ergeben, dass die im Antrag festgelegte Teilnehmendenzahl (voraussichtlich) nicht erreicht wird. Auch die Programme BIWAQ, Integrationsrichtlinie und BBNE gaben an, die Programm- und Vorhabenumsetzung zu kontrollieren und bei Bedarf direkt nachzusteuern.

Abstimmungsroutinen und klare Zuständigkeiten zwischen programmumsetzenden Stellen

Einige Programme gaben an, die Zuständigkeiten zwischen den in die Programmumsetzung involvierten Akteuren klarer zu definieren bzw. Abstimmungsroutinen zu etablieren, mit dem Ziel Dopplungen und Ineffizienzen zu vermeiden. Beispielhaft seien hier die Programme Fachkräfte sichern, Passgenaue Besetzung und Bildung integriert genannt. Bei Fachkräfte sichern wurde eine Zuständigkeitsmatrix im Dreieck BVA, Regiestelle und BMAS erarbeitet, um die Verfahrenssicherheit zu erhöhen und den Abstimmungsaufwand zu reduzieren. Bei Bildung integriert finden dagegen, zur Optimierung der Zusammenarbeit und Steigerung der Effizienz, regelmäßige Abstimmungen zwischen Fachreferat und Projektträger im Rahmen von Jour Fixes statt. Jour Fixes zwischen den in die Umsetzung beteiligten Stellen werden auch bei den Programmen Stark im Beruf, Quereinstieg, Vereinbarkeit, PWE, JUSTiQ und Elternchance II durchgeführt. Bei PWE und Stark im Beruf wurde trotz dessen ein Optimierungspotenzial, insbesondere in der Abstimmung zwischen Fachreferat, BAFzA und der Verwaltungsstelle angeführt.

Gezielte Verringerung der Aufwände bei den programmumsetzenden Stellen

In einigen Programmen haben im Rahmen der Programmumsetzung die programmverantwortlichen Stellen einen regen Austausch untereinander sowie mit anderen Akteuren der ESF-Verwaltungsstruktur geführt, um die Aufwände bei den programmumsetzenden Stellen zu reduzieren. Ein Beispiel hierfür ist das Programm Rückenwind, bei dem intensive Diskussionen zwischen dem Fachreferat und der Regiestelle geführt wurden, um vermeidbare Aufwände zu identifizieren und zu reduzieren.

Pauschalierung

Die Verwendung von Pauschalen für Sach- und Reisekosten haben bei einigen Programmen zu deutlichen Aufwandsreduzierungen sowohl für die programmumsetzenden Stellen als auch für die Zuwendungsempfangenden geführt. Zu nennen sind hier insbesondere die Programme BIWAQ und Integrationsrichtlinie, aber auch JUSTiQ, Fachkräfte sichern, Vereinbarkeit oder das ESF-BAMF-Programm. Darüber hinaus wird bei JUSTiQ eine weitere Aufwandsreduzierung durch die Ermittlung und Einführung einer Personalkostenpauschale erwartet.

Übersetzung des Teilnehmenden-Fragebogens

Die Übersetzung des Teilnehmenden-Fragebogens in für die Zielgruppen der Programme relevanten Fremdsprachen hat für einige Programme, wie beispielsweise BIWAQ, zu einer spürbaren Aufwandsreduzierung geführt, da so der Beratungsaufwand der Projekte reduziert werden konnte.

Maßnahmenwirtschaftlichkeit

Darüber hinaus lassen sich Ansätze erkennen, die zu einer höheren Maßnahmenwirtschaftlichkeit beitragen dürften. Ob dies tatsächlich der Fall ist, müsste jedoch eingehender untersucht werden.

Partnerschaftlicher Ansatz

Das Programm Fachkräfte sichern gibt an, dass die relevanten Partner*innen und Stakeholder auf allen Ebenen eingebunden wurden: Von der Programmkonzeption über die Auswahl von Vorhaben durch die Steuerungsgruppe und die Begleitung durch die paritätisch besetzte Regiestelle bis hin zur Projektumsetzung in den Betrieben über Sozialpartnervereinbarungen. Dieser Ansatz könnte dazu beitragen, dass etwaige Hindernisse bei der Programmkonzeption und -umsetzung frühzeitig erkannt werden und die Effektivität der Förderung dadurch gesteigert wird.

Intensive Betreuung und Begleitung der Zuwendungsempfänger

Die umfassende Betreuung und Begleitung der Zuwendungsempfangenden durch die programmverwaltenden Stellen, wie sie beispielsweise durch das BIBB und die JOBSTARTER Regionalbüros im Programm JOBSTARTER erfolgt (siehe Abschnitt4.1.3), kann dazu beitragen, dass die Wirksamkeit des Programms erhöht wird. Auch in anderen Programmen findet eine intensive Betreuung und Beratung der Zuwendungsempfänger durch die fachlich-inhaltliche Begleitung aber auch die programmverwaltenden Stellen, wie beispielsweise das BAFzA, statt.

Good-Practice Gremium

Das Programm IQ hat in seinem Programm ein Good-Practice Gremium eingerichtet, welches paritätisch aus dem Programm gute Praxis benennt und öffentlichkeitswirksam auf der Webseite des IQ Netzwerkes kommuniziert.[52] Die Identifizierung und Kommunikation von guter Praxis kann durch den anschließenden Transfer dazu beitragen, die Effektivität und den Transfer der geförderten Vorhaben zu steigern.

Begleitende sensibilisierende Öffentlichkeitsarbeit

Die Wirksamkeit der Förderung kann, neben der direkten Unterstützung der Zielgruppe, auch durch die Sensibilisierung der Zielgruppe und weiterer Stakeholder erfolgen. Dies ist ein Ansatz, der beispielsweise von den Programmen Stark im Beruf und Quereinstieg intensiv verfolgt wird. Eine umfassende begleitende Öffentlichkeitsarbeit zielt darauf ab, in den Vorhaben generiertes Wissen zu transferieren und Stakeholder zu sensibilisieren und so die direkte Förderung der Zielgruppe zu flankieren.

Evaluation und Überführung ins Regelsystem

Die Nachhaltigkeit des ESF ergibt sich zum Teil auch daraus, dass innovative Ansätze im Rahmen des ESF erprobt werden und nach erfolgreicher Testphase ins Regelsystem überführt werden können. Dies ist beispielsweise beim LZA-Programm und der Bildungsprämie III der Fall. Beide wurden großflächig im ESF erprobt und ausführlich wissenschaftlich evaluiert, um u. a. deren Eignung für die Verstetigung im Rahmen des Regelsystems zu überprüfen. Beim LZA-Programm führten die Ergebnisse der Evaluation bereits zum Jahresbeginn 2019 zu einer Verstetigung im Rahmen des SGB II durch das Teilhabechancengesetz (BMAS 2018c).

(Digitale) Innovationen im Zuge der Covid-19-Pandemie

Im Rahmen der Online-Befragung 2022 gaben die Fachreferate und programmverwaltende Stellen von 19 Programmen an, mindestens eine (digitale) Innovation guter Praxis im Zuge der Covid-19-Pandemie eingeführt zu haben. Insgesamt wurden 44 (digitale) Innovationen eingeführt.

Im Wesentlichen lassen sich die eingeführten (digitalen) Innovationen in vier Kategorien unterteilen:

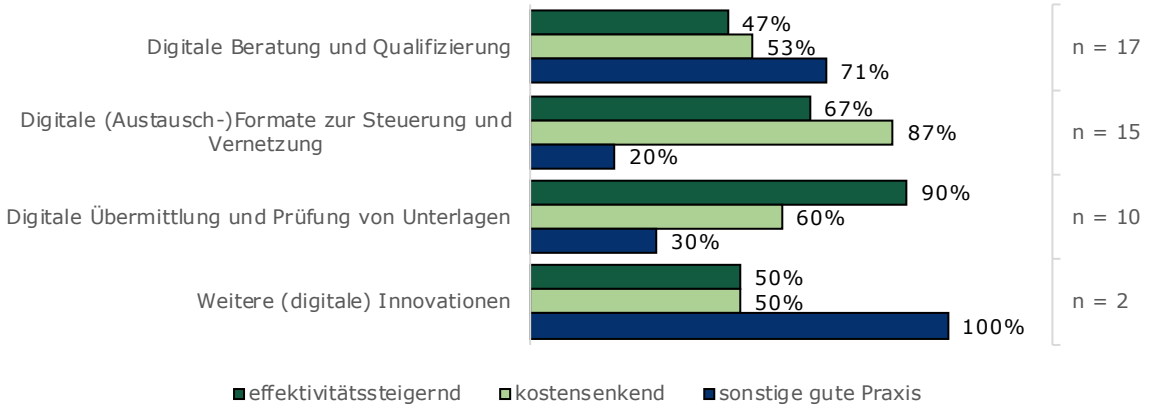
- **Digitale Beratung und Qualifizierung**: Unter diese Kategorie fallen Online-Workshops zur Beratung und Qualifizierung von Zuwendungsempfangenden und ihrem Fachpersonal, aufsuchende (Erst-)Beratung von Zuwendungsempfangenden (über Social-Media-Kanäle) sowie Kompetenztrainings im Blended-Learning-Format.
- **Digitale (Austausch-)Formate zur Steuerung und Vernetzung**: Hierunter fallen neben virtuellen Treffen (z. B. Jours Fixes und Steuerungsrunden) auch Videokonferenzen und Online-Veranstaltungen zur (internationalen) Vernetzung sowie Podcasts und vernetzende Formate auf Social-Media-Kanälen.
- **Digitale Übermittlung und Prüfung von Unterlagen**: Hierzu gehören vor allem Schreibtisch-Prüfungen per Videotelefonie sowie der digitale Dokumentenaustausch (über ein gemeinsames Portal).

[52] https://www.netzwerk-iq.de/publikationen/iq-good-practice.html

- **Weitere (digitale) Innovationen**: Diese Kategorie umfasst zum einen die Entwicklung einer App seitens der Zuwendungsempfangenden. Zum anderen wird hierunter auch gefasst, dass einzelne (innovative) Förderansätze ins Regelsystem überführt und verstetigt wurden.

Die (digitalen) Innovationen dieser Kategorien haben sich aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltende Stellen in unterschiedlicher Art und Weise bewährt: Wirken sich die Innovationen zur digitalen Übermittlung und Prüfung von Unterlagen vor allem effektivitätssteigernd aus, haben aus ihrer Sicht die digitalen (Austausch-)Formate zur Steuerung und Vernetzung eher eine kostensenkende Wirkung (siehe Abbildung 39). Die Innovationen zur (digitalen) Beratung und Qualifizierung und die weiteren (digitalen) Innovationen haben sich häufig auch anderweitig bewährt.

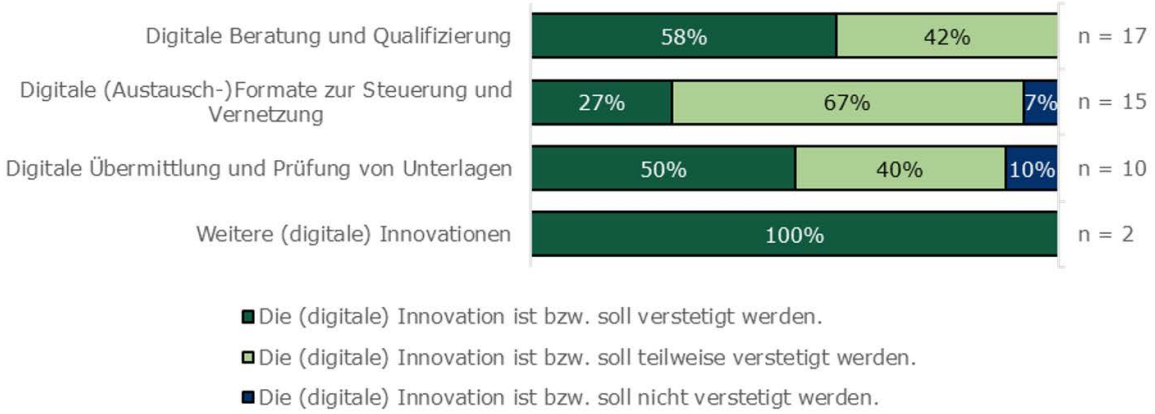
Abbildung 39: Auswirkungen der (digitalen) Innovationen



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Viele dieser (digitalen) Innovationen haben sogar so überzeugt, dass sie teilweise oder vollständig verstetigt wurden bzw. werden sollen (siehe Abbildung 40). Hierfür haben die Fachreferate und programmverwaltenden Stellen zusammen mit der Verwaltungsbehörde daran gearbeitet, dass beispielsweise die Regelungen und Nachweispflichten für einige Online-Formate in den Projekten auch in der kommenden Förderperiode des ESF+ Bestand haben können. Damit sind vor dem Hintergrund der Einschätzungen zu den Auswirkungen der Innovationen zukünftig Effizienzgewinne durch den gezielten Einsatz von (digitalen) Lösungen zu erwarten, die im Zuge der Covid-19-Pandemie entwickelt wurden.

Abbildung 40: Verstetigung der (digitalen) Innovationen



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Lediglich zwei (digitale) Innovationen sollen nicht verstetigt werden. Hierfür werden im Einzelnen folgende Gründe angeführt:

- **Digitale (Austausch-)Formate zur Steuerung und Vernetzung**: Ein Fachreferat bzw. eine programmverwaltende Stelle gibt an, dass der teilweise internationale (Erfahrungs-) Austausch zwischen Projekten zur Weiterentwicklung der Qualität in der Projektumsetzung eines Präsenzformats bedarf. So sei insbesondere zu Beginn des Programms eine rein virtuelle Zusammenarbeit herausfordernd.
- **Digitale Übermittlung und Prüfung von Unterlagen**: Nach Angaben der Verwaltungsbehörde kann die Umstellung der Vor-Ort Kontrollen auf (digitale) Schreibtischprüfungen in Anbetracht der Prüfungsanforderungen der Europäischen Kommission nicht längerfristig bestehen bleiben.

4.3 Zentrale Schlussfolgerungen

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Vollzugswirtschaftlichkeit der Programme, ermittelt anhand der quantitativen Kennzahlen K1 bis K4, teils deutlich zwischen den Programmen unterscheidet. Die Kosten der Programmumsetzung im Zeitraum 2014 bis 2017 variieren dabei zwischen 0,9 Millionen Euro beim Mikromezzaninfonds und 12,8 Millionen Euro bei der Bildungsprämie andererseits. Der Durchschnittswert, der von zwei Drittel der Programme unterschritten wird, liegt bei 4,5 Millionen Euro. Insgesamt lagen die Kosten der Programmumsetzung der 25 Programme des ESF-OP des Bundes, ohne ESF-Verwaltungsstruktur, im Zeitraum 2014 bis 2017 bei 113,5 Millionen Euro.

Der größte Anteil an den Kosten der Programmumsetzung entfällt bei fast allen Programmen auf die Programmverwaltung. Lediglich beim Programm Vereinbarkeit liegen die Kosten der Programmbegleitung über denen der Programmverwaltung, dies ist jedoch auf die besondere Programmstruktur zurückzuführen. Bei JOBSTARTER wiederum liegen sie in etwa gleichauf. Die Programmsteuerung macht hingegen, mit Ausnahme der Programme Vereinbarkeit und EXIST, den kleinsten Anteil an den Kosten der Programmumsetzung aus. Insgesamt entfielen 18 Millionen Euro auf die Programmsteuerung, 67,1 Millionen Euro auf die Programmverwaltung und 28,4 Millionen Euro auf die Programmbegleitung.

Über alle Programme hinweg betrug der Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten 3,2 Prozent. Zwischen den Gruppen gibt es dabei aber eine große Varianz

von 2,1 Prozent in Gruppe 1 bis 12,1 Prozent in Gruppe 4. Bei den einzelnen Programmen variiert der Wert zwischen 0,1 Prozent bei BerEb und 48,2 Prozent bei Bildungsprämie III. Das Programm Vereinbarkeit kommt zwar auf einen Anteil von 52,5 Prozent, dies ist jedoch auf seine gesonderte Programmstruktur zurückzuführen und lässt sich somit nicht mit den anderen Programmen vergleichen.

Zwei Programme (darunter Vereinbarkeit) weisen einen sehr hohen Anteil der Kosten der Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten von über 40 Prozent aus und weitere sechs Programme zwischen neun und 15 Prozent. Bei diesen acht Programmen handelt es sich aber allesamt um Programme mit vergleichsweise geringen Gesamtbewilligungssummen. Alle anderen Programme weisen einen Wert auf, der unter acht Prozent liegt. Auch bei den Kosten je Vorhaben und je Teilnehmenden zeigt sich von Gruppe 1 bis Gruppe 4 (bzw. Gruppe 3 bei den Kosten je Teilnehmenden) eine Zunahme der durchschnittlichen Kosten.

Wesentlicher Treiber der Kosten der Programmumsetzung ist der grundsätzliche Förderansatz der Programme (Programmtyp). Dieser erklärt einen signifikanten Anteil der Varianz zwischen den Programmen (vgl. Abbildung 25 in Abschnitt 4.1.5). Damit einhergehend liegen die Kosten der Programmumsetzung höher, wenn ein Programm eine fachlich-inhaltliche und / oder wissenschaftliche Programmbegleitung aufweist.

Zusätzlich dazu sind nach Ansicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen die Vorgaben und die Verwaltungsstruktur des ESF wesentliche Treiber der Kosten der Programmverwaltung und somit der Programmumsetzung insgesamt. Durchschnittlich sehen die Programme einen Mehraufwand von 46 Prozent für die zentrale programmverwaltende Stelle. Dabei konnte keine einzelne ESF-Vorgabe identifiziert werden, die von einer Mehrheit der Programme angeführt wird (vgl. Abschnitt 4.2.3). Im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 dürften in einigen Fällen jedoch Probleme bei der Einführung von IT-Vorsystemen bzw. die teilweise erforderliche Nutzung von zwei IT-Vorsystemen, wie beispielsweise Profi und ZUWES II, besonders kostentreibend für den personellen Aufwand gewesen sein. Diese dürften zu einer Dopplung von administrativen Vorgängen bzw. zusätzlichen Dateneingaben geführt haben.

Im Vergleich zum Zeitraum 2014 bis 2017 hat sich der administrative Aufwand im Rahmen der Programmumsetzung im Zeitraum Q1 2018 bis Q4 2019 (vor der Covid-19-Pandemie) in den meisten Programmen kaum verändert. Lediglich für programmverwaltenden Stelle, programmbegleitende Stellen und Zuwendungsempfangende sind leichte Veränderungen festzustellen. So haben die verspätete Einführung einiger Funktionen in ZUWES II und die somit verzögerte Eingabe abrechnungsrelevanter Daten einen zwischenzeitlichen Mehraufwand für die programmverwaltenden Stellen und Zuwendungsempfangenden bedeutet. Dagegen hat die Einführung von Personal- und Sachkostenpauschalen in mehreren Programmen den administrativen Aufwand aller in der Programmumsetzung beteiligten Akteuren in diesem Zeitraum verringert.

Im Zuge der Covid-19-Pandemie ist der administrative Aufwand für fast alle an der Programmumsetzung beteiligten Akteuren gestiegen. Die Mehraufwände sind vor allem auf die veränderten Rahmenbedingungen in der Covid-19-Pandemie zurückzuführen, die Anpassungen in den Projektaktivitäten, entsprechende Änderungsanträge und damit verbundene Prüfverfahren erforderten. Diese Mehraufwände konnten teilweise von den eingeführten Vereinfachungen (z. B. Schreibtischprüfungen statt Vor-Ort-Prüfungen) abgefedert werden.

Die Höhe der gesamten bewilligten Fördersummen, die Anzahl geförderter Vorhaben und die Anzahl Eintritte erklären hingegen einen vergleichsweise geringen Anteil der Kosten der Programmumsetzung. Zwar steigen die Kosten durchschnittlich an, je höher diese Werte, jedoch treten bei allen drei Faktoren signifikante Skaleneffekte ein, d. h. die anteiligen Kosten der Programmumsetzung nehmen ab, je höher die gesamte bewilligte Fördersumme, Anzahl

geförderter Vorhaben bzw. Anzahl Eintritte (vgl. Abbildungen Abbildung 26, 27 und 28 in Abschnitt 4.1.5).

Im Kennzahlenvergleich der Programme erscheinen auf Basis der Kennzahlen „Höhe und Zusammensetzung der Kosten für die Programmumsetzung" (K1), „Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten" (K2) und „Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben" (K3) insbesondere die Programme Vereinbarkeit, Bildungsprämie III, JOBSTARTER, ZdA und Quereinstieg weniger vollzugswirtschaftlich, wobei auch hier auf die besondere Programmstruktur des Programms Vereinbarkeit hinzuweisen ist. Auf der anderen Seite erscheinen BerEb, das ESF-BAMF-Programm, LZA, Mikromezzaninfonds, EXIST sowie mit Abstrichen IQ und Integrationsrichtlinie eine hohe Vollzugswirtschaftlichkeit aufzuweisen. BerEb, ESF-BAMF-Programm und LZA sind gleichzeitig die Programme des ESF-OP des Bundes mit der größten Finanzausstattung. Die Kennzahl K4 „Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Teilnehmenden", wiederum suggeriert für die Programme Quereinstieg, Mikromezzaninfonds, EXIST und uW:M die niedrigste Vollzugswirtschaftlichkeit. Dies hat bei Letzteren drei Programmen damit zu tun, dass die Zuwendungsempfangenden und Teilnehmenden deckungsgleich sind bzw. sein sollten. Auf der anderen Seite suggeriert die Kennzahl K4 für die Programme BerEb, Passgenaue Besetzung und Integrationsrichtlinie sowie in geringerem Maße Unternehmensberatung, ESF-BAMF-Programm, BIWAQ und JUSTiQ eine hohe Vollzugswirtschaftlichkeit, da die Kosten je Teilnehmenden unter 200 Euro liegen. Wie bereits angeführt, lässt sich auf Basis der Vollzugswirtschaftlichkeit nicht auf die Gesamtwirtschaftlichkeit der Programme schlussfolgern, da hierfür auch Aussagen zur Maßnahmenwirtschaftlichkeit erforderlich sind.

Im Einklang mit den aufgeführten Kostentreibern kann die Vollzugswirtschaftlichkeit, aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen, am ehesten durch Anpassung der ESF-Vorgaben und Optimierung der IT-Lösungen verbessert werden. Darunter fällt beispielsweise die frühzeitige Bereitstellung von einsatzfähigen EDV-Systemen wie DATES II und ZUWES II bis hin zur weitgehenden Beibehaltung der bestehenden Systeme, um die Kosten einer Umstellung zu minimieren. Auch die bessere personelle Ausstattung der programmverwaltenden Stellen findet häufige Erwähnung. Um mehr aussichtsreiche Bewerbungen auf die offenen Stellen zu generieren, müssten jedoch mehr entfristete Arbeitsverträge angeboten werden, um die Stellen entsprechend attraktiver zu machen. Dies lässt sich jedoch nur bedingt durch die programmumsetzenden Akteure beeinflussen.

Als Ansätze guter Praxis bei der Vollzugswirtschaftlichkeit erweisen sich insbesondere die Festlegung von klaren Zuständigkeiten und Abstimmungsroutinen zwischen den verschiedenen involvierten programmumsetzenden Akteuren, die kontinuierliche Überprüfung und Nachsteuerung bei administrativen Prozessen und bei der Zielerreichung von Vorhaben sowie die Verwendung von Pauschalen und / oder Standardeinheitskosten. Im Zuge der Covid-19-Pandemie wurden außerdem (digitale) Innovationen zur Beratung und Qualifizierung, zur Steuerung und Vernetzung, zur Übermittlung und Prüfung von Unterlagen sowie weitere (digitale) Innovationen eingeführt, die sich effektivitätssteigernd, kostensenkend und/oder anderweitig bewährt haben und somit in den meisten Fällen teilweise oder vollständig verstetigt wurden bzw. werden sollen.

5. FOLLOW-UP-MAßNAHMEN

Die Ergebnisse dieses Berichtes, die bis auf die im Bericht markierten Aktualisierungen seit September 2019 vorlagen, wurden von der ESF-Verwaltungsbehörde aufgegriffen und in mehreren Workshops mit den relevanten Stellen diskutiert. Dabei wurden Verbesserungspotenziale insbesondere in Vorbereitung auf die neue Förderperiode 2021-2027 identifiziert und entsprechende Maßnahmen umgesetzt.[53] In einigen Bereichen bestand aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben kaum Spielraum für Vereinfachungsmaßnahmen bzw. muss noch geklärt werden, inwiefern in diesen Bereichen vor dem Hintergrund der gegebenen Vorgaben noch Vereinfachungsmöglichkeiten gefunden werden können. Dazu zählen insbesondere folgende in Abschnitt 4.2.3 identifizierte Themen:

- Reduktion des Umfangs von Prüfungen der Prüfbehörde;
- Änderung der Prozesse in Vorbereitung auf Zahlungsanträge und der Abläufe hinsichtlich der jährlichen Rechnungslegung sowie
- weitergehende Reduktion von Berichts- und Nachweispflichten.

Umgesetzte Vereinfachungsmaßnahmen

Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen entlang ihrer Bedeutung für die Reduzierung des administrativen Aufwands in der Förderperiode 2021-2027 im Vergleich zur Förderperiode 2014-2020 kurz beschrieben und ihre wahrscheinlichen Auswirkungen dargestellt. Die Bedeutung der einzelnen Maßnahmen für die Reduzierung des administrativen Aufwands wurde bei Vertretenden (Fachreferate unter Einbindung von programmveraltenden Stellen) der Einzelprogramme im Rahmen der Online-Befragung erfragt, die sowohl in der Förderperiode 2014-2020 als auch in der Förderperiode 2021-2027 am ESF-OP des Bundes beteiligt waren bzw. sind (insg. 15). Sie konnten jeweils bis zu drei der folgenden Maßnahmen als besonders wichtig für die Verringerung des administrativen Aufwands kennzeichnen.

Von den Änderungen profitieren allerdings insbesondere auch gänzlich neue Programme und neue Beteiligte der ESF-Förderung des Bundes, die jedoch aufgrund des fehlenden Vergleichsmaßstabs nicht zur Bedeutung der einzelnen Maßnahmen für die Verringerung des Verwaltungsaufwands befragt werden konnten.

Durchsetzung von Vereinfachungen der rechtlichen Vorgaben auf europäischer Ebene zur Erhebung und Erfassung der Indikatoren (9 Nennungen)

Diese Maßnahme reagiert auf Vorschläge zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes im Bereich der Erfassung von Teilnehmendendaten in Abschnitt 4.2.3. So gab es den Wunsch, die teilnehmendenbezogenen Indikatoren auf ein Kern-Set zu reduzieren, weniger sensible Daten erfassen zu müssen sowie die Möglichkeit zu haben, Antworten vorzubelegen bzw. nur Fragen zu stellen, die zu den Spezifika des jeweiligen Programms passen.

---

[53] Unabhängig von den Ergebnissen dieses Berichtes hat die ESF-Verwaltungsbehörde mit Blick auf die Förderperiode 2021-2027 an einer Konsolidierung der Verwaltungsstrukturen gearbeitet: So wurde grundsätzlich versucht, die Zahl der zwischengeschalteten Stellen und die Zahl der IT-Systeme zu reduzieren sowie die administrativen Prozesse stärker anzugleichen sowie Kommunikationsprozesse zu verbessern.

Hierfür hat sich die ESF-Verwaltungsbehörde auf Europäischer Ebene eingesetzt und gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten folgende Vereinfachung durchgesetzt[54]: Mit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2021/1057 am 30. Juni 2021 muss ab der Förderperiode 2021-2027 die Datenerhebung nun nur noch erfolgen, sofern die gemeinsamen Outputindikatoren zutreffend und relevant sind. In der Praxis bedeutet dies, dass beispielsweise Vorbelegungen für eine Zielgruppe möglich sind (z.B. arbeitslos, wenn sie eine Maßnahme ausschließlich an Arbeitslose richtet) oder Outputindikatoren nicht erfasst werden müssen (z.B. zum Bildungsabschluss bei Schüler*innen).

Es ist zu erwarten, dass diese Maßnahme den Aufwand bei den Stellen reduziert, die Monitoringdaten erheben und auswerten müssen. Dazu zählen je nach Programm programmverwaltende und/oder programmbegleitende Stellen sowie die Zuwendungsempfangenden. Nicht zuletzt dürften Endbegünstigte davon profitieren, die weniger sensible bzw. nur sinnvolle Fragen beantworten müssen und dadurch entlastet werden. Neben einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands dürfte diese Maßnahme somit auch einen positiven Effekt auf die Akzeptanz Europäischer Förderung haben.

Neustrukturierung der IT-Systeme inkl. der technischen Erfassung von Teilnehmendendaten (8 Nennungen)

Diese Maßnahme reagiert auf Vorschläge zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes durch optimierte und effizientere EDV-Strukturen, eine Vereinfachung der Fragebogenstruktur (inkl. einer sprachlichen Vereinfachung) für die Teilnehmerdatenerfassung bei grundsätzlicher Weiternutzung bestehender Datenbanken. Dabei bestand auch der Wunsch nach einer frühzeitigen Bereitstellung eines funktionierenden und endabgestimmten Datenerhebungssystems.

Aus Sicht der Verwaltungsbehörde kam hinzu, dass Daten zu den Teilnehmenden in acht verschiedenen IT-Systemen erfasst und für die Berichterstattung an die Europäische Kommission in das Programmverwaltungssystem der ESF-Verwaltungsbehörde (DATES II) importiert werden mussten. Dies führte zu einer hohen Komplexität aufgrund der Vielzahl von Verfahren, IT-Systemen und beteiligten Akteuren und für die ESF-Verwaltungsbehörde zu einem sehr hohen zeitlichen Aufwand für die Beratung und Anleitung der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen zu Beginn der Förderperiode 2014-2020. Aufwändig war auch die Datenbereitstellung an die Evaluierenden (z. B. Kontaktdaten für die Erhebung der längerfristigen gemeinsamen Ergebnisindikatoren), da die Kontaktdaten von der ESF-Verwaltungsbehörde aus den verschiedenen Vorsystemen angefragt und datenschutzkonform aufbereitet werden mussten.

Für die Förderperiode 2021-2027 wurde den Ressorts daher angeboten, die materiellen Daten in einem zentralen System der ESF-Verwaltungsbehörde (DATES III) zu erfassen. Dieses Angebot

---

[54] Zudem konnte mit der am 18. Juli 2018 in Kraft getretenen Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 eine Reduzierung der Anzahl der verpflichtend zu erfassenden Indikatoren erreicht werden. Diese Maßnahme war bereits zum ersten Erhebungszeitpunkt für diesen Bericht bekannt und floss in die Einschätzungen der Online-Befragung 2018 ein (s. hierzu Abschnitt 4.2.3): Es wurden rückwirkend drei Indikatoren zur Haushaltssituation der Teilnehmenden aus der ESF-Verordnung (EU) 1304/2013 gestrichen. Diese Maßnahme wirkte sich bereits seit 2018 auf die Förderung in der Förderperiode 2014-2020 aus und wird auch in der Förderperiode 2021-2027 wirksam sein.

wurde von drei Ressorts (BMFSFJ, BMI bzw. BMWBS[55] und BMU) angenommen. Die anderen Ressorts werden die materiellen Daten weiterhin in separaten Systemen erfassen und nach DATES III importieren. Die Gründe für die Weiterverwendung separater Systeme liegen einerseits in hausinternen Vorgaben zur Nutzung eigener Systeme in bestimmten Ressorts und sind andererseits häufig auch inhaltlicher Natur (z. B. mit der Förderlogik und der Passgenauigkeit auf konkrete Programme). Auch diese Ressorts haben sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um Vereinfachungen für die Zukunft bemüht.[56]

Die Anforderungen im Hinblick auf die Datenerfassung wurden in vier gemeinsamen Workshops mit den Ressorts, Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen erhoben und u.a. der Teilnehmendenfragebogen gemeinsam entwickelt. In die DATES III-Testung der Datenerfassung wurden ebenfalls ausgewählte Fachreferate und programmverwaltende Stellen eingebunden.

Da die IT-Architektur für die Förderperiode 2021-2027 inkl. des neuen zentralen Datenerfassungssystems vollständig überarbeitet wurde und eine frühere Anpassung in den alten Systemen weder effizient noch nachhaltig gewesen wäre, werden die Veränderungen erst mit dem Start der Förderperiode 2021-2027 wirksam.

Es ist zu erwarten, dass diese Maßnahme einerseits den Aufwand bei der ESF-Verwaltungsbehörde reduziert, indem die Anzahl der Vorsysteme etwas reduziert wird. Andererseits dürften auch Fachreferate, programmverwaltende Stellen und Zuwendungsempfangende von verbesserten Systemen, einer vereinfachten Kommunikation und einem passgenaueren und verständlicheren Teilnehmendenfragebogen profitieren – wobei das Ausmaß der Vereinfachung davon abhängen dürfte, inwieweit auf ein einheitliches System gewechselt wurde bzw. inwieweit ressortintern eigene Vereinfachungen umgesetzt wurden.

Verbesserte und rechtssichere Möglichkeit zur Nutzung vereinfachter Kostenoptionen auf Basis der BNBest ESF-Bund (6 Nennungen)

Diese Maßnahme reagiert einerseits auf den Wunsch unterschiedlicher Akteure nach der stärkeren Nutzung vereinfachter Kostenoptionen sowie auf den Wunsch der Vereinheitlichung der ESF-Vorgaben mit nationalem Recht.

Hierfür hat die ESF-Verwaltungsbehörde beim BMF bereits für die Förderperiode 2014-2020 einen Abweichungsantrag gestellt, der die Rechtssicherheit der Anwendung vereinfachter Kostenoptionen verbessert. Darauf aufbauend wurden für die Förderperiode 2021-2027

---

[55] Im Zuge des Regierungswechsels Ende 2021 ist die Verantwortung für bestimmte ESF-Programme vom bisherigen BMI in das neu geschaffene BMWBS übergegangen.

[56] So hat beispielsweise das BMBF für die Förderperiode 2021-2027 entschieden, die Abwicklung ESF-kofinanzierter Projekte mit seinen eigenen Systemen easy-Online / profi / profi-Online umzusetzen: Die Zuwendungsempfänger sollen von der Skizzeneinreichung über die Antragstellung und die Projektumsetzung bis hin zum Verwendungsnachweis ausschließlich mit dem System easy-Online / profi-Online zu tun haben. Das BMBF sowie die programmverwaltenden Stellen werden wie in der Förderperiode 2014-2020 zusätzlich mit profi sowie mit DATES arbeiten, um Daten aus profi direkt und ohne Zwischensystem in DATES III zu übertragen. Hiervon verspricht sich das BMBF eine stringentere Umsetzung der Projektförderung bei ESF-kofinanzierten Projekten im Vergleich zur bisherigen Struktur mit dem easy-/profi-System und dem zusätzlichen, nicht verknüpften ZUWES II-System – sowohl im Ressort als auch für die programmverwaltenden Stellen und die Zuwendungsempfänger. Schlussendlich soll dieses Vorgehen zu einer Reduzierung des administrativen Aufwands bei allen Beteiligten führen.

besondere Nebenbestimmungen ESF-Bund (BNBest ESF-Bund) mit dem BMF und dem BRH abgestimmt, die insbesondere die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen zuwendungsrechtlich verankern.

Es ist zu erwarten, dass durch diese Maßnahme die Rechtssicherheit für alle Akteure insbesondere im Kontext von Prüfungen steigt. Außerdem sind Effizienzgewinne zu erwarten, da die Abstimmung von Richtlinien zukünftig vereinfacht wird.

Standardisierter und transparenter Prozess zur Prüfung von Förderrichtlinien vor Veröffentlichung, einschließlich der Einbindung der Prüfbehörde (5 Nennungen)

Diese Maßnahme reagiert auf den Wunsch nach einer stärkeren Abstimmung mit der Prüfbehörde vor Programmbeginn sowie in allen Phasen der Programmumsetzung.

Hierfür hat die ESF-Verwaltungsbehörde einen standardisierten und transparenten Prozess zur Prüfung von Förderrichtlinien vor ihrer Veröffentlichung etabliert, der es insbesondere ermöglicht, dass die Prüfbehörde frühzeitiger und strukturierter eingebunden ist. Außerdem wurden die bereits vorher existierenden Arbeitshilfen stärker strukturiert und in ihrer Bedeutung aufgewertet.

Diese Maßnahme dürfte vor allem die Fachreferate sowie im weiteren Verlauf die programmverwaltenden Stellen entlasten, indem die Unsicherheiten und Aufwände im weiteren Prozess reduziert werden.

Verzicht auf Einwilligungserklärungen bei der Teilnehmendendatenerfassung (5 Nennungen)

Die Maßnahme reagiert darauf, dass das Einholen von Einwilligungserklärungen für die Datenerfassung bei den Teilnehmenden aus Datenschutzgründen in der Förderperiode 2014-2020 – verstärkt auch im Zuge der Covid-19-Pandemie (vgl. Kapitel 4.2.3) – als aufwandssteigernd wahrgenommen wurde.

Mit der Verordnung (EU) 2021/1060 vom 24. Juni 2021 ist eine Einwilligung der Teilnehmenden ab der Förderperiode 2021-2027 nicht mehr notwendig. Stattdessen ist künftig eine Aufklärung mit Hilfe eines Informationsblattes ausreichend; eine Unterschrift muss nicht mehr eingeholt werden.

Es ist zu erwarten, dass diese Maßnahme künftig zu Aufwandsreduzierungen insbesondere bei den Zuwendungsempfangenden und den Endbegünstigten bzw. den Teilnehmenden führt.

Gemeinsam abgestimmte Vorgaben für die Programmumsetzung (insbesondere inhaltliche Vorgaben für die Förderrichtlinien, abgestimmte Fördergrundsätze, Abstimmung der BNBest ESF-Bund, Leitfäden sowie Überarbeitung der Vorgaben für Verwaltungsprüfungen) (4 Nennungen)

Die Maßnahme reagiert auf Wünsche der beteiligten Stellen, dass rechtzeitig vor Beginn der Förderung besser abgestimmte und konsolidierte Vorgaben für die Programmumsetzung vorliegen sollten, um klarere und einfachere Förderrichtlinien erstellen zu können.

Hierfür hat die ESF-Verwaltungsbehörde unter enger Einbindung und in engem Austausch mit den Ressorts, Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen in Arbeitsgruppen und Workshops abgestimmte Vorgaben für die Programmumsetzung erarbeitet. Dazu zählen insbesondere

inhaltliche Vorgaben für die Erstellung von Förderrichtlinien, abgestimmte Fördergrundsätze, die weiter oben bereits erwähnten BNBest ESF-Bund sowie Leitfäden mit überarbeiteten Vorgaben für Verwaltungsprüfungen.

Es ist zu erwarten, dass auf dieser Basis ein konsolidiertes, übersichtlicheres, transparenteres und nachvollziehbareres System von Vorgaben für die Programmumsetzung entstanden ist. Dem steht ein erhöhter Abstimmungsaufwand gegenüber.

Erwartete Veränderung des Verwaltungsaufwandes

Insgesamt werden von den befragten Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen durch die getroffenen Maßnahmen über alle Beteiligten hinweg tendenziell geringfügige Aufwandsverringerungen erwartet. Viele rechnen jedoch auch mit einem gleichbleibenden Aufwand, zwei sogar mit einer Aufwandserhöhung (vgl. Abbildung 39).

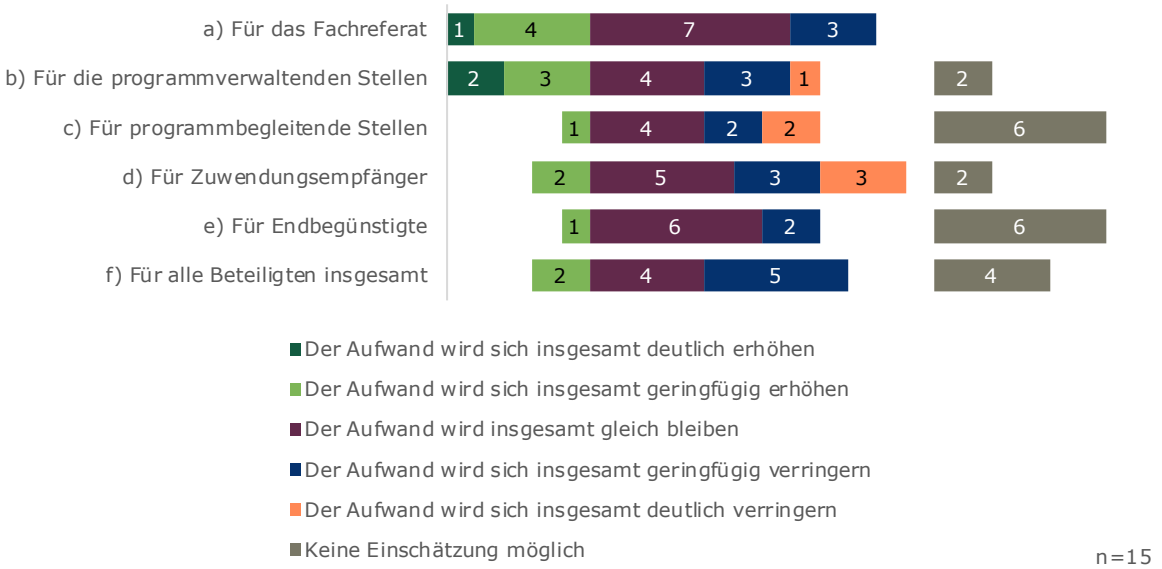
Von einer Verringerung des Aufwandes scheinen am ehesten Zuwendungsempfangende und programmbegleitende Stellen zu profitieren. Hier werden in sechs bzw. vier Programmen geringfügig oder sogar deutlich geringere Aufwände erwartet. Dagegen werden nur in einem bzw. zwei Programmen geringfügig höhere Aufwände erwartet. In Freitextfeldern wird hinsichtlich der Zuwendungsempfangenden insbesondere auf die Reduzierung des Aufwandes aufgrund der Nutzung vereinfachter Kostenoptionen verwiesen. Als positiver Nebeneffekt wird zudem erwähnt, dass diese Vereinfachung sich auch förderlich auf die Beteiligung von kleineren Trägern auswirken dürfte. Bezogen auf die programmbegleitenden Stellen wird eine (geringfügige) Aufwandsverringerung durch die Neustrukturierung der IT-Systeme in Verbindung mit einem eigenen, passgenauen und programmspezifischen Monitoring erwartet. Zudem werden durch die verstärkte Nutzung von vereinfachten Kostenoptionen geringere Aufwände bei programmverwaltenden Stellen z. B. in der Verwendungsnachweisprüfung erwartet.

Für die Fachreferate sowie die programmverwaltenden Stellen wird dagegen in mehreren Programmen ein geringfügig oder deutlich steigender Verwaltungsaufwand erwartet. Damit überwiegt bei diesen Stellen die Zahl der Programme, die Aufwandssteigerungen erwarten (je 5) die Zahl der Programme, die geringfügige oder deutliche Aufwandsverringerungen erwarten (3 bzw. 4). Hier wird in den Freitextfeldern insbesondere darauf verwiesen, dass derzeit vor allem die Aufwandserhöhung u. a. durch frühzeitige und umfassende Einbindung spürbar ist, während eine Verringerung des Aufwands beispielsweise durch bessere, technisch besser umgesetzte oder besser verzahnte IT-Systeme erst längerfristig erwartet wird. Vereinzelt weisen andere Fachreferate und programmverwaltende Stellen darauf hin, dass sie aufgrund der bisherigen Erfahrungen (vgl. Kapitel 4.2.3) befürchten, dass die umgesetzten Maßnahmen – wie beispielweise die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen – unter dem Strich keine Verringerung des Verwaltungsaufwandes bewirken, sondern dass im Gegenzug an anderer Stelle Bürokratieaufwand z. B. bei der Ermittlung der Pauschalsätze oder durch unverhältnismäßige Prüfmaßstäbe hinzukommt. In Einzelfällen scheinen weitere, nicht auf die Maßnahmen der ESF-Verwaltungsbehörde zurückführbare Veränderungen (z. B. Umstellung der Förderprozesse, erhöhter Aufwand zum Befragungszeitpunkt durch sich überlagernde Prozesse aus der auslaufenden und neu beginnenden Förderperiode) in die Einschätzung eines eher steigenden Aufwands mit eingeflossen zu sein.

Im Hinblick auf die Endbegünstigten werden nur bedingt spürbare Veränderungen im Aufwand erwartet. Nur in zwei Programmen wird mit einem geringfügig geringeren Aufwand gerechnet, in den meisten Programmen wird ein in etwa gleicher Aufwand erwartet, in einem ein geringfügig erhöhter Aufwand.

Hinzu kommt eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei der ESF-Verwaltungsbehörde, die in der Abbildung nicht berücksichtigt ist.

Abbildung 41: Erwartete Veränderung des Verwaltungsaufwandes durch die ergriffenen Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Bewertung des Prozesses zur Umsetzung der Maßnahmen

Weiter oben wurde bereits deutlich, dass die Umsetzung der Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Entwicklung der IT-Systeme und der Erarbeitung gemeinsamer Vorgaben für die Programmumsetzung eine **frühzeitigere und umfassendere Einbindung der Ressorts, Fachreferate und programmverwaltenden Stellen** erforderte. Die Einbindung umfasste insbesondere die Teilnahme an Workshops und Arbeitsgruppen sowie Testungen von IT-Systemen und Kommentierungen von Entwürfen von Leitfäden etc. Daher wurden die Fachreferate und programmverwaltenden Stellen neben der Bedeutung der einzelnen Maßnahme und der erwarteten Veränderung des Verwaltungsaufwandes auch danach gefragt, wie sie den Prozess bewerten.

Insgesamt wird der Prozess von den Fachreferaten und programmverwaltenden Stellen sehr unterschiedlich bewertet. Am häufigsten stimmen die Befragten den Aussagen zu, dass die **Vorgaben transparenter und nachvollziehbarer** wurden, und dass der Prozess eine **gute Basis für zukünftige Lern- und Feedbackprozesse** im Rahmen der Programmumsetzung bietet. In den Freitextfeldern wird hierauf insbesondere mit der Bitte um Fortführung von Austausch- und Abstimmungsprozessen Bezug genommen (s. unten unter „Weitere Vorschläge zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes“).

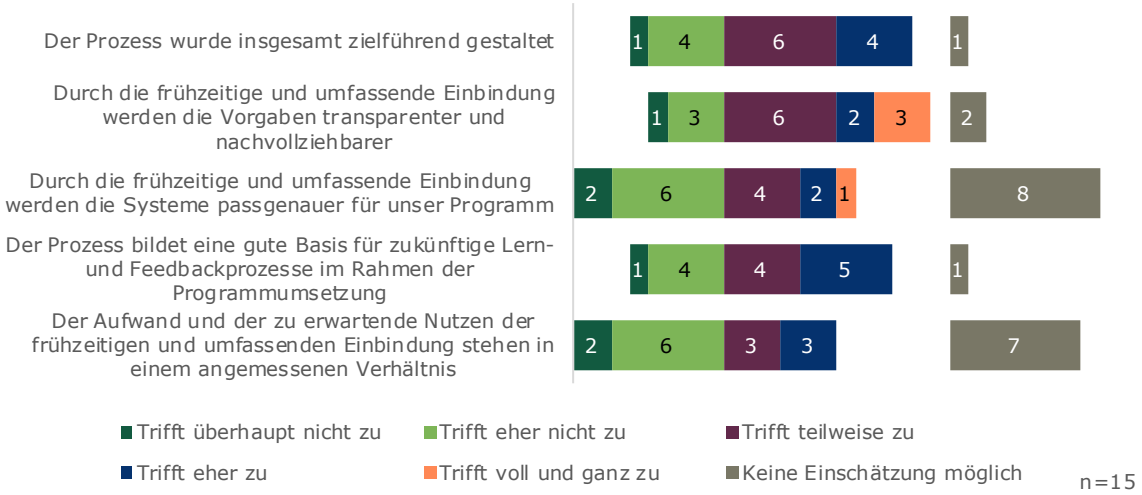
Am geringsten ist die Zustimmung für die Aussage, dass die Systeme durch den Prozess passgenauer für das eigene Programm wurden sowie dass der Aufwand und der zu erwartende Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die eher kritische Bewertung dieser Aussagen ist vor dem Hintergrund der Maßnahmen und des Prozesses tendenziell zu erwarten gewesen:

- So führt eine Vereinheitlichung von IT-Systemen und Vorgaben erwartungsgemäß zu einer geringeren **Passgenauigkeit**. Hier wird ein Trade-Off zwischen der Höhe des Verwaltungsaufwandes im Gesamtsystem und der Passgenauigkeit auf einzelne Programme deutlich. In den Freitextfeldern wird dieser Trade-Off in unterschiedlichen Schattierungen ebenfalls angesprochen. Unter anderem wird auf die Grenzen und negativen Nebeneffekte

eines höheren Standardisierungsgrades verwiesen. Insbesondere wird befürchtet, dass bei einer zu hohen Normierung von Fördergrundsätzen und IT-Systemen „Innovationen im Thema hinter einer ordnungsgemäßen Projektabwicklung zurückstehen könnten" und darauf hingewiesen, dass es einerseits viele Besonderheiten einzelner Programme gibt und sich andererseits die Umsetzungspraxis zwischen den verschiedenen Ressorts deutlich unterscheiden kann. Diesem Umstand sei bei Bemühungen um Standardisierung und Einheitlichkeit ebenfalls Rechnung zu tragen.

- Hinsichtlich des **Kosten-Nutzen-Verhältnisses** muss insbesondere die zeitliche und akteursbezogene Verteilung des Kostens und des Nutzens berücksichtigt werden, die zu der eher kritischen Bewertung beigetragen haben dürfte: So konzentrierte sich der Aufwand für den Prozess neben der ESF-Verwaltungsbehörde ganz maßgeblich auf die Ressorts, die Fachreferate und die programmverwaltenden Stellen (vgl. Abbildung 42), während der Nutzen auch nicht unwesentlich programmbegleitenden Stellen und insbesondere Zuwendungsempfangenden zu Gute kommen dürfte (vgl. Abbildung 41). Zum Befragungszeitpunkt dürften den Befragten zudem die Aufwände noch sehr präsent gewesen sein, während sich der Nutzen noch nicht manifestiert haben bzw. von hohen Verwaltungsaufwänden zum Beginn der Förderperiode überlagert worden sein dürfte. In den Freitextfeldern wurde jedoch auch zu „wenig Gestaltungspielraum und wenig Möglichkeiten von programmspezifischer Anforderungsanalyse" sowie eine fehlende Veränderbarkeit von wesentlichen Entscheidungen (z. B. hinsichtlich Schnittstellen) kritisiert, was den Nutzen ggf. beeinträchtigt haben dürfte.

Abbildung 42: Bewertung des Prozesses



Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Weiterhin wurde in den Freitextfeldern vielfach betont, dass die **Einbindung als sehr zeitintensiv wahrgenommen** wurde. Besonders die anfängliche Einbindung und Transparenz wird positiv hervorgehoben. Gleichzeitig wird auf die Problematik verwiesen, dass der frühzeitige Beginn der Einbindung den Nachteil hatte, dass die geplanten Abläufe (z.B. Gestaltung der Auswahlverfahren) in den einzelnen Programmen teils noch nicht feststanden und dementsprechend auch nicht zielführend eingebracht werden konnten; andererseits wurde auch eine noch frühzeitigere Einbindung gewünscht, um „praxisorientierte Anforderungen aus Sicht der programmverwaltenden Stellen, der programmbegleitenden Stellen und potenzieller Antragstellender/Zuwendungsempfangender noch besser einbringen zu können.

Im Prozessverlauf (z.B. bei der Entwicklung der IT-Systeme oder bei der Abstimmung der BNBest ESF-Bund) scheinen sich die Beteiligten auch aufgrund des Zeitdrucks bei der Entwicklung insbesondere der IT-Systeme nicht immer ausreichend informiert gefühlt zu haben und sie

konnten die für sie relevanten Anforderungen nach eigener Einschätzung nicht immer in einem ausreichenden Maße einbringen. Dies könnte dazu beigetragen haben, dass einzelne Ressorts und Programme auch weiterhin eigene Wege gehen und kaum von den Vereinfachungen profitieren werden.

Weitere Vorschläge zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes

Darüber hinaus haben die Fachreferate und programmverwaltenden Stellen auch in der zweiten Befragung eine Reihe von weiteren Vorschlägen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes gemacht, die an die folgenden unterschiedlichen Akteure gerichtet wurden. Hierbei ist erneut zu beachten, dass die Adressat*innen bei einigen Vorschlägen lediglich die Überbringenden bzw. Umsetzenden von Vorgaben aus den entsprechenden EU-Verordnungen sind:

Tabelle 6:EU Kommission

Kategorie	Anmerkungen
Vorgaben Allgemein	• Verringerung der Anzahl von Querschnittszielen. • Verzicht auf die neuerdings geforderten Erklärungen der zu beratenden KMU zur Einhaltung der Grundrechte-Charta bei Beratungsprogrammen.
Teilnehmenden-Fragebogen	• Vereinfachung der Berichterstattung (Indikatoren).
Prüfung	• Vereinfachung der Prüfanforderungen.
KMU-Erklärung	• Zustimmung zu vereinfachter KMU-Erklärung mit Ankreuzfeldern für Kleinst-, Klein- oder Mittlere Unternehmen (Analog der Förderperiode 2007-2014).

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Tabelle 7: ESF-Verwaltungsstruktur (Verwaltungsbehörde, Bescheinigungsbehörde, Prüfbehörde)

Kategorie	Anmerkungen
Vorgaben Allgemein	• Weniger zentrale Vorgaben. • Konkrete Mindeststandards zu den Querschnittszielen zu Beginn vorlegen. • Transparente und fortlaufende Information zu Änderungen, eindeutige bzw. regelmäßig aktualisierte Leitfäden. • Umsetzung national anders organisieren, z.B. nationale Vorfinanzierung.
Abstimmungsprozesse	• Konsequente Beibehaltung des beschrittenen Wegs der ESF- Verwaltungsbehörde zur Gestaltung transparenter und einheitlicher Prozesse insbesondere mit Blick auf die Prüfbehörde und die programmverwaltenden Stellen. • Weiterhin Unterstützung der Fachreferate. • Weiterhin Einbindung wie z. B. bei der Entwicklung der TN-Erfassungsbögen.
Datenbanken	• Einführung einer elektronischen Schnittstelle für das Prüfmodul in DATES III, da bisher aufwändige manuelle Eingabe im Massenverfahren. Alternativ Genehmigung einer komprimierten Eingabemöglichkeit.
Prüfung	• „Echte Pauschalen", ohne dass diese im Nachhinein doch noch belegt werden müssen. • Verständigung mit allen in Frage kommenden Prüfenden auf einen Prüfmaßstab.[57] • Organisation von Austauschformaten von programmverwaltenden Stellen und Prüfstelle, um bedeutende Entscheidungen zur Auslegung von Fördervorgaben bereits vorab abzustimmen (um Prüffeststellungen zu vermeiden). • Konstruktiver Prüfungsansatz mit verstärktem Blick auf die Realität der Programm- bzw. Projektumsetzung. • Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Prüfung wahren.
Berichts- und Nachweispflichten	• Antrag und Bescheide sollten verlässlich sein und nicht mit dem Verwendungsnachweis wieder in Frage gestellt werden. • Vereinfachung der Nachweisführung, z.B. • ein Personalkostenbeleg je Mitarbeitenden und Kalenderjahr statt monatlicher Belege;

[57] Bislang wurden laut Fachreferat zum Teil bereits geprüfte Ausgaben nachgeprüft und das vorherige Prüfergebnis geändert/korrigiert. Hierdurch gehe das Vertrauen der Zuwendungsempfänger verloren.

Kategorie	Anmerkungen
	• kein Aufschlüsseln des elektronischen Belegs nach Gehalt, Sozialversicherung, etc., da alle Angaben in den stichprobenhaft zur Prüfung vorzulegenden Gehaltsabrechnungen vorhanden sind.

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Tabelle 8: Programmumsetzende Stellen (Verwaltungsstelle, Fachreferat, Programmverwaltende Stelle(n))

Kategorie	Anmerkungen
Personal	• Auf der Grundlage der bisherigen Abstimmungsprozesse und Vorarbeiten wie z.B. den Fördergrundsätzen: Entwicklung einer einheitlichen Verwaltungspraxis und des Förderprogrammverständnisses in den programmspezifischen Fachteams unter Berücksichtigung der programmspezifischen Besonderheiten, insbesondere durch Schulung der Fachteams.
Abstimmungsprozesse	• Organisation von Austauschformaten zwischen allen programmverwaltenden Stellen, damit die Fördervorgaben einheitlich ausgelegt werden können und relevante Sachverhalte besprochen werden können.

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Tabelle 9: ESF-Prüfbehörde

Kategorie	Anmerkungen
Prüfungen	• Einmal getroffene Entscheidungen auf Ebene der Verwaltungsstellen, Fachreferate und programmverwaltenden Stellen sind grundsätzlich zu akzeptieren. Prüfungen sind dabei auf die nachvollziehbare Auslegung von Vorgaben durch obige Akteure zu beschränken. Nur dadurch kann zeitnahe Rechtssicherheit für die Beteiligten hergestellt werden.

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis der Online-Befragung der Fachreferate 2022.

Insgesamt machen die Hinweise deutlich, dass auf der einen Seite Fortschritte im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand erzielt wurden und der eingeschlagene Weg fortgeführt werden soll. Andererseits werden (erneut) Punkte angesprochen, die bislang aufgrund bestehender Restriktionen noch nicht adressiert werden können. Nicht zuletzt werden neue Punkte angesprochen, die sich beispielsweise aufgrund der Veränderungen der Rahmenbedingungen in der Förderperiode 2021-2027 ergeben und potenziell zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen.

6. FAZIT UND AUSBLICK

Ziel der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Programme des ESF-OP des Bundes war es, Unterschiede zwischen den Programmen in der Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung aufzuzeigen und zu erklären sowie programmübergreifende Faktoren aufzuzeigen, die den Aufwand für die Programmumsetzung erhöhen. Der Fokus der Analyse lag dabei auf der Vollzugswirtschaftlichkeit, da zum Zeitpunkt der ursprünglichen Untersuchung keine systematischen Erkenntnisse zu den Ergebnissen und Wirkungen der Programme vorlagen und somit keine Aussagen zur Maßnahmenwirtschaftlichkeit der Programme getroffen werden konnten. Die Analyse präsentiert daher mit der Vollzugswirtschaftlichkeit lediglich Ergebnisse zu einem Teilaspekt der Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung.

Doch auch auf Basis der vorliegenden Ergebnisse konnten einige übergreifende Aussagen getroffen werden. So wurde zum einen festgestellt, dass die überaus große Mehrheit der Programme auf Basis der quantitativen Kennzahlen vollzugswirtschaftlich ist. Für die fünf Programme, die demnach weniger vollzugswirtschaftlich sind, konnten die jeweiligen Gründe herausgearbeitet werden. Summiert über alle Programme weist die Umsetzung der 25 zum Untersuchungszeitpunkt betrachteten Programme des ESF-OP des Bundes eine hohe Vollzugswirtschaftlichkeit auf, wenn sie an den Kennzahlen „Anteil der Kosten für die Programmumsetzung an den Gesamtförderkosten" (K2) „Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Vorhaben" (K3) und „Höhe der Kosten für die Programmumsetzung je Teilnehmenden-Eintritt" (K4) gemessen wird. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die großen Programme sich überproportional positiv auf den Durchschnittswert auswirken.

Auch aus der Analyse der Gründe für eine hohe oder niedrige Vollzugswirtschaftlichkeit sowie der Treiber des administrativen Aufwandes ergaben sich keine Erkenntnisse, die auf grundlegende Probleme in der Konzeption, Planung und Umsetzung der Programme hindeuten und einen zeitnahen Nachsteuerungsbedarf erfordern würden. Dennoch ist aus Sicht der Fachreferate und programmverwaltenden Stellen der administrative Aufwand in der Programmumsetzung – insbesondere im Zuge der Covid-19-Pandemie – spürbar gestiegen. Diesen Mehraufwand konnten auch die in diesem Zusammenhang eingeführten Maßnahmen und Vereinfachungen nicht gänzlich auflösen. Umso relevanter erscheinen vor diesem Hintergrund die herausgearbeiteten Verbesserungspotenziale und (digitalen) Ansätze guter Praxis bei der Konzeption, Steuerung und Umsetzung des ESF-OP des Bundes insgesamt sowie der einzelnen Programme. Diese wurden zum Teil in einem partizipativen Prozess in der Vorbereitung der Förderperiode 2021-2027 berücksichtigt.

In Kapitel 5 wurde dargelegt, mit welchen Maßnahmen die ESF-Verwaltungsbehörde auf die identifizierten Verbesserungsmöglichkeiten reagiert hat, wie der Prozess der Umsetzung dieser Maßnahmen verlaufen ist und welche Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen auf den Verwaltungsaufwand zu erwarten sind. Insgesamt wird deutlich, dass durch die getroffenen Maßnahmen zumindest eine geringfügige Verbesserung der Effizienz der Umsetzung des ESF auf Bundesebene sowie eine Reduzierung des Aufwands insbesondere für die Zuwendungsempfangenden und die programmbegleitenden Stellen zu erwarten ist und dass der Prozess vielversprechend war. Dennoch bestehen bestimmte Ineffizienzen weiter fort bzw. konnten noch nicht abschließend aufgelöst werden. Nicht zuletzt kommen durch die neuen

Verordnungen und deren Auslegung neue Aspekte hinzu, die mutmaßlich zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen.

Die in diesem Bericht dargestellte Benchmark-Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit dürfte zudem eine der ersten ihrer Art sein, die einen Vergleich mehrerer Bundesförderprogramme auf Basis einer einheitlichen und standardisierten Vorgehensweise vornimmt. Damit verbindet sich die Hoffnung, dass die gewonnenen Erkenntnisse als hilfreiche Benchmarks für zukünftige Einzelevaluationen von Förderprogrammen herangezogen werden können. Zumindest können die im Bericht dargelegten methodischen Überlegungen einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Standardisierung der Kontrolle der Vollzugswirtschaftlichkeit von Förderprogrammen leisten. Ein Aspekt, der in künftigen Untersuchungen der Vollzugswirtschaftlichkeit näher betrachtet werden könnte, sind die Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den herausgearbeiteten Förderansätzen einerseits und den als Erklärungsansätzen herangezogenen Einflussfaktoren wie die Bewilligungsquote, die Ausgestaltung des Antragsverfahrens, der Umfang des Monitorings, die Risikoeinstufung, etc. (siehe Abschnitt 2.2). Daraus ließen sich etwaige zusätzliche Erkenntnisse über die Programmstrukturen und -umsetzung der Programme generieren.

QUELLENVERZEICHNIS

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2015): 1. Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/WU; 2. Kalkulationszinssätze für WU. Schreiben des BMF vom 19. Mai 2015 - II A 3 - H 1012-10/07/0001 :0011, DOK 2015/0245298.

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2016a): Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14. März 2001 (GMBl 2001, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 14. Dezember 2016 - II A 2 - H 1005/13/10014 :001, DOK 2016/113469.

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2016b): 1. Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/WU; 2. Kalkulationszinssätze für WU. Schreiben des BMF vom 11. Mai 2016 - II A 3 - H 1012-10/07/0001 :012, DOK 2016/0444399.

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2017): 1. Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/WU; 2. Kalkulationszinssätze für WU. Schreiben des BMF vom 21. August 2017 - II A 3 - H 1012-10/07/0001 :013, DOK 2017/0635460.

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2018): 1. Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen/WU; 2. Kalkulationszinssätze für WU. Schreiben des BMF vom 14. Mai 2018 - II A 3 - H 1012-10/07/0001 :014, DOK 2019/0269715.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2014a): Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2014 – 2020. CCI: 2014DE05SFOP002. Verfügbar unter: https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Meldung/2014/2014_10_21_op.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Letzter Zugriff: 13.05.2019].

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2014b): Zusätzliche Information zur Ermittlung der Output- und Finanzindikatoren des Leistungsrahmens.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2016): Positionspapier der ESF-Verwaltungsbehörde des Bundes zur Ausgestaltung des ESF ab 2021 - Für ein neues „Lean Fund Management" (LFM). Verfügbar unter: https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/FP%202014-2020/lfm_de.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Letzter Zugriff: 13.05.2019].

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2018b): Erläuterungen zum Leistungsrahmen Operationelles Programm des Bundes: Änderungsantrag 2018.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2018c): "Neue Perspektiven und Teilhabechancen durch öffentlich geförderte Arbeit", Pressemitteilung vom 18. Juli 2018. Verfügbar unter: https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/teilhabechancengesetz.html [Letzter Zugriff: 13.05.2019]

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2019a): Materielles Controlling Effizienzberichte. Stand: 7. Januar 2019.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2019b): DATES II. Stammblatt Teil A. Stand: 31. Januar 2019.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2019c): Materielles Controlling Soll-Ist-Vergleich (Programm-Ebene). Stand: 27. Februar 2019.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle [BAFA] (2014): Evaluation der Energiesparberatung vor Ort – Endbericht.

dena (2016): Evaluation des Förderprogramms „Investitionszuschüsse zum Einsatz hocheffizienter Querschnittstechnologien im Mittelstand". Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Verfügbar unter: https://shop.dena.de/fileadmin/denashop/media/Downloads_Dateien/esd/9186_Evaluation_des_Foerderprogramms_Investitionszuschuesse_fuer_den_Einsatz.pdf [Letzter Zugriff: 13.05.2019].

Europäische Union (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303 [Letzter Zugriff: 13.05.2019].

Gottschalk, Sandra et al. (2016): Evaluation des Förderprogramms "INVEST - Zuschuss für Wagniskapital", ZEW-Gutachten und Forschungsberichte, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Interval (2016): Endbericht – Evaluierung des Markterschließungsprogramms für kleine und mittlere Unternehmen. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/mep-abschlussbericht-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Letzter Zugriff: 13.05.2019].

IREES und Fraunhofer ISI (2014): Evaluation des Förderprogramms „Energieberatung im Mittelstand", Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/evaluation-des-foerderprogramms-energieberatung-im-mittelstand.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Letzter Zugriff: 13.05.2019].

Kienbaum (2015): Endbericht – Evaluierung des Programms Förderung der Teilnahme junger innovativer Unternehmen an internationalen Leitmessen in Deutschland nach §7 BHO.

PWC (2018): Evaluierung des Auslandsmesseprogramms nach § 7 Abs. 2 BHO. Studie im Auftrag des Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/evaluierung-des-auslandsmesseprogramms.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Letzter Zugriff: 13.05.2019].

ANLAGEN

Anlage 1: Zuordnung der Programme zu Investitionsprioritäten

Anlage 2: Dimensionen der Programmtypen

Anlage 1: Zuordnung der Programme zu Investitionsprioritäten

Abbildung 43: Zuordnung der Programme zu Investitionsprioritäten

Selbständigkeit, Unternehmergeist und Gründung von Unternehmen

8 i i i	• EXIST • Mikromezzaninfonds • Unternehmensberatung (Modul I)

Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen Gebieten

8 i v	• PWE • Stark im Beruf • Vereinbarkeit

Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel

8 v	• Rückenwind • Fachkräfte sichern • IQ • Passgenaue Besetzung • Unternehmensberatung (Modul II & III) • uW:M

Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit

9 i	• BIWAQ • ESF-BAMF-Programm • Integrationsrichtlinie • JUSTiQ • LZA-Programm

Förderung des gleichen Zugangs zum lebenslangen Lernen

10 i i i	• Bildung integriert • Bildungsprämie • DiMebB • Elternchance II • Quereinstieg • ZdA

Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung

10 i v	• BBNE • BerEb • JOBSTARTER

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2014a)

Anlage 2: Dimensionen der Programmtypen

Die Clusterung der Programme des ESF-OP des Bundes erfolgt anhand von vier Dimensionen, die jeweils einen Wert auf der Skala von 1 (Niedrig) bis 3 (Hoch einnehmen können:

Grad der Standardisierung der Vorhaben:

- Niedrig = geförderte Vorhaben haben kaum bzw. keine einheitlichen Zielvorgaben (hoher Grad an Individualität), großer Freiraum bei der Umsetzung der Vorhaben
- Mittel = Mehr oder weniger einheitliche Zielvorgaben an die geförderten Vorhaben und / oder mäßiger Freiraum bei der Umsetzung der Vorhaben
- Hoch = Einheitliche Zielvorgaben an die Vorhaben, enge Vorgaben zur Umsetzung der Vorhaben, geringer Entscheidungsspielraum der involvierten Akteure (Zuwendungsempfänger, etc.)

Fokus Zielgruppenförderung:

- Niedrig = Kaum oder kein Fokus der geförderten Vorhaben auf die direkte Unterstützung der Zielgruppen und Erreichung einer möglichst hohen Anzahl Mitglieder der Zielgruppe
- Mittel = Direkte Unterstützung der Zielgruppen ist ein nicht vernachlässigbarer Teilaspekt der geförderten Vorhaben, steht aber nicht im Fokus derselben
- Hoch = Starker Fokus der geförderten Vorhaben auf die direkte Unterstützung der Zielgruppen (bspw. Teilnehmenden oder KMU) und der Erreichung möglichst vieler Mitglieder der Zielgruppe

Fokus Strukturbildung:

- Niedrig = Kaum oder kein Fokus auf die Schaffung neuer bzw. die Stärkung bestehender Strukturen und / oder Netzwerke
- Mittel = Die Schaffung neuer bzw. Stärkung bestehender Strukturen und/oder Netzwerke sind ein nicht vernachlässigbarer Teilaspekt bzw. Nebeneffekt der Vorhaben, stehen aber nicht im Fokus derselben
- Hoch = Starker Fokus der Vorhaben auf die Schaffung neuer bzw. die Stärkung bestehender Strukturen und / oder Netzwerke

Fokus Wissensbildung:

- Niedrig = Kaum oder kein Fokus der geförderten Vorhaben auf die Wissensbildung und/oder Weitergabe von Wissen
- Mittel = Wissensbildung und / oder Weitergabe von Wissen sind ein nicht vernachlässigbarer Teilaspekt der geförderten Vorhaben, stehen aber nicht im Fokus derselben
- Hoch = Starker Fokus der geförderten Vorhaben auf die Generierung von neuem Wissen (bspw. durch Forschung oder Erprobung) und/oder auf die Weitergabe von neuem bzw. bestehendem Wissen an Andere