

Der Europäische Sozialfonds und dessen Umsetzung in Deutschland:

Investitionen in Köpfe

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Europäischen Union zur Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten sowie zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion. Die Ausgaben des ESF belaufen sich auf weniger als zehn Prozent des Gesamthaushaltes der Europäischen Union.

Ein Beitrag von
Ulrich Haarmann

Der **Europäische Sozialfonds (ESF)** ist das wichtigste Förderinstrument der Europäischen Union im sozial- und beschäftigungspolitischen Bereich. Gleichzeitig stellt er eine der ältesten Institutionen des Integrationsprozesses dar. Es gehört zum Gründungsmythos der EU und seiner Vorläufer, dass die Römischen Verträge von 1957 auf einem Koppelgeschäft der drei großen Gründungsmitglieder Deutschland, Frankreich und Italien beruhen: Während für die leistungsfähige deutsche Industrie der Binnenmarkt und für den starken französischen Agrarsektor die Gemeinsame Agrarpolitik geschaffen wurde, bekam Italien mit dem Europäischen Sozialfonds ein Instrument an die Hand, um mit europäischen Mitteln den unterentwickelten Mezzogiorno (Süditalien) zu fördern. Diese vermeintlichen Erwägungen der Gründungsväter spielen heute keine Rolle mehr, geblieben ist jedoch der Charakter des ESF als wichtigstes Förderinstrument für Investitionen in Humankapital und Förderung benachteiligter Gruppen.

Unterhalb der allgemeinen Zielausrichtung hat sich der Charakter des ESF im Laufe der Jahrzehnte deutlich verändert. Unterstützte der ESF ursprünglich vor allem ausbildungsbezogene Programme, so verfügt er inzwischen über ein breites Spektrum an Maßnahmen. Wesentliche Wegmarken stellten die Einbindung in die Europäische Regionalpolitik 1988 und die Schaffung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 1997 dar. Heute zielt er auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ab, auf die Verhinderung der Arbeitslosigkeit, Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie die Beteiligung am Erwerbs-



Mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds soll unter anderem die Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt bekämpft werden

leben, Förderung der Qualifikationen und Fähigkeiten der Menschen und schließlich die Bekämpfung von Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt.

Dieser einleitende Artikel zum Schwerpunkt dieser Ausgabe soll einen kurzen Überblick über die laufende Förderperiode geben und einige Grundlageninformationen über Strukturen und Schwerpunkte auf der europäischen, nationalen und regionalen Ebene vermitteln. Die weiteren Artikel dieses Schwerpunkts werden auf dieser Basis konkrete Erfahrungen aus den Städten und Kreisen erläutern.

Der Europäische Sozialfonds 2007 bis 2013

Seit 1988 ist der Europäische Sozialfonds ein Förderinstrument der Europäischen Regionalpolitik. Während zuvor die Mittel des Fonds nach bestimmten Quoten unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt wurden und

Zum Autor:

Ulrich Haarmann ist Referent im Europabüro des Deutschen Städtetages in Brüssel.

dort für nationale Beschäftigungsprogramme genutzt werden konnten, wird seit 1988 ein regionaler Ansatz verfolgt, demzufolge die Programmierung sowohl für den Europäischen Regionalfonds (ERDF) als auch für den ESF partnerschaftlich zwischen den Regionen auf NUTS 2-Ebene und der Kommission erfolgt. Seitdem befindet sich der ESF unter einem gemeinsamen Dach mit anderen Fonds. In der **laufenden Förderperiode** stellt dieses gemeinsame Dach die Verordnung 1083/2006 sowie die Durchführungsverordnung 1828/2006 dar, die gemeinsame Regeln zur Durchführung des ESF, des ERDF und des Kohäsionsfonds definieren. Die speziellen Vorgaben für den ESF sind innerhalb dieses Rahmens in der ESF-Verordnung 1081/2006 niedergelegt.

Der ESF steht heute in der öffentlichen Wahrnehmung etwas hinter dem ERDF zurück, was damit zusammenhängen mag, dass „Investitionen in Beton“, wie sie lange Zeit durch den ERDF schwerpunktmäßig gefördert wurden, in der Regel sichtbarer sind als „Investitionen in Köpfe“. Diese Wahrnehmung spiegelt jedoch gleichzeitig die unterschiedliche finanzielle Ausstattung der beiden Fonds wider: Von den für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden 347,41 Milliarden Euro fließen lediglich rund 76 Milliarden Euro in den ESF. Davon entfallen wiederum knapp 80 Prozent auf Konvergenz-Regionen (Ziel 1). Zählt man öffentliche und private Kofinanzierung hinzu, stehen für die Ziele des ESF im genannten Zeitraum etwa 118 Milliarden Euro zur Verfügung.

In inhaltlicher Hinsicht gibt der siebte Europäische Sozialfonds den Mitgliedstaaten und Regionen fünf Schwerpunkte vor, die diese nach eigenen Gewichtungen in ihren Programmen berücksichtigen können. Die fünf Schwerpunkte sind:

- Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten, Unternehmen und Unternehmer, um den wirtschaftlichen Wandel besser bewältigen zu können,
- Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende und Personen, die nicht erwerbstätig sind, sowie Vermeidung von Arbeitslosigkeit insbesondere für Jugendliche und Ältere,
- Verbesserung der Situation von benachteiligten Personen auf dem Arbeitsmarkt und Bekämpfung jeder Form der Diskriminierung,
- Stärkung des Humankapitals durch Bildung und Ausbildung sowie

- Förderung von Partnerschaften durch Vernetzung relevanter Akteure auf dem Arbeitsmarkt auf der transnationalen, nationalen und lokalen Ebene.

Um die Kohärenz mit der Lissabon-Strategie sicherzustellen, kommen zwei weitere Schwerpunkte ausschließlich im Bereich der „Konvergenz“ hinzu: die Ausweitung und Verbesserung der Investitionen in das Humankapital sowie die Stärkung der institutionellen Kapazität und der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und Dienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Die Ziele der früheren Gemeinschaftsinitiative EQUAL wurden in die Programme des ESF integriert und werden in deren Rahmen fortgeführt („Mainstreaming“).

Der Europäische Sozialfonds auf Bundesebene

Zur Förderarchitektur des ESF in der laufenden Förderperiode gehört zunächst, dass jeder Mitgliedstaat der Europäischen Kommission einen Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) vorlegen muss, wel-



Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds werden Hochschulen und Forschungseinrichtungen gefördert, die zur dauerhaften Verankerung einer Kultur der unternehmerischen Selbstständigkeit an Hochschulen beitragen

cher dafür sorgen soll, dass die Förderung durch die EU-Strukturfonds mit den strategischen Zielen und Prioritäten der EU-Kohäsionspolitik übereinstimmt. Der **Plan** enthält neben einer ausführlichen Analyse der Stärken und Schwächen der geförderten Gebiete auch eine Darstellung der deutschen Förderstrategie. Der NSRP umfasst sowohl den ERDF als auch den ESF. Auf der Basis des NSRP werden für die einzelnen Fonds Operationelle Programme (OP) erarbeitet, die in größerer Detailschärfe die Förderschwerpunkte entlang von Prioritätsachsen definieren.

In **Deutschland** erhalten Bund und Länder im laufenden Förderzeitraum insgesamt fast 9,4 Milliarden Euro aus dem ESF. Während beim ERDF der Großteil der Mittel

durch die Länder verwaltet wird, verbleibt ein größerer Anteil der ESF-Mittel beim Bund: Knapp 40 Prozent der Mittel entfallen auf das Bundesprogramm und gut 60 Prozent auf die 17 Länderprogramme, wobei Niedersachsen zwei Programme hat – eines für den Regierungsbezirk Lüneburg als Ziel 1-Gebiet und eines für den Rest Niedersachsens als Ziel 2-Gebiet [siehe Abbildung unten].

Im NSRP hat die Bundesregierung die fünf Schwerpunkte der ESF-Verordnung auf drei thematische Prioritäten verkürzt (thematische Prioritäten 5 bis 7): Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten, Verbesserung des Humankapitals und Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen.

Während die ersten beiden Prioritäten auf arbeitsmarktnahe oder auf bereits in den Arbeitsmarkt integrierte Personengruppen ausgerichtet sind, zielt die dritte Priorität auf arbeitsmarktferne Gruppen. Diese drei thematischen Prioritäten stellen auch die Prioritätsachsen des Operationalen Programms des Bundes für den ESF dar. Hinzu treten als vierte und fünfte Prioritätsachse so genannte transnationale Maßnahmen, die einen stärkeren Austausch von Erfahrungen und Fachwissen zwischen einer Vielzahl von Akteuren wie staatlichen Stellen, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und anderen Initiativen und Netzwerken ermöglichen sollen sowie Maßnahmen zur technischen Hilfe. Außerdem sind in allen Prioritätsachsen die Querschnittsziele „Nachhaltigkeit“, „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ und „Menschen mit Migrationshintergrund“ zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Mittelverteilung legt die Bundesregierung einen relativen Schwerpunkt auf die Prioritätsachse 3, auf die rund 43 Prozent der Mittel entfallen. Ebenfalls „großzügig“ ausgestattet ist die Prioritätsachse 1 mit 36 Prozent, während die Prioritätsachsen 2, 4 und 5 mit zehn, vier und sieben Prozent nur ein geringes finanzielles Gewicht aufweisen.

Unterhalb der Ebene des Operationellen Programms befinden sich die konkreten Ausgabenprogramme, die die Bundesregierung aus den ESF-Mitteln mitfinanzieren lässt. Dabei handelt es sich zum größten Teil um Programme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Daneben sind aber auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

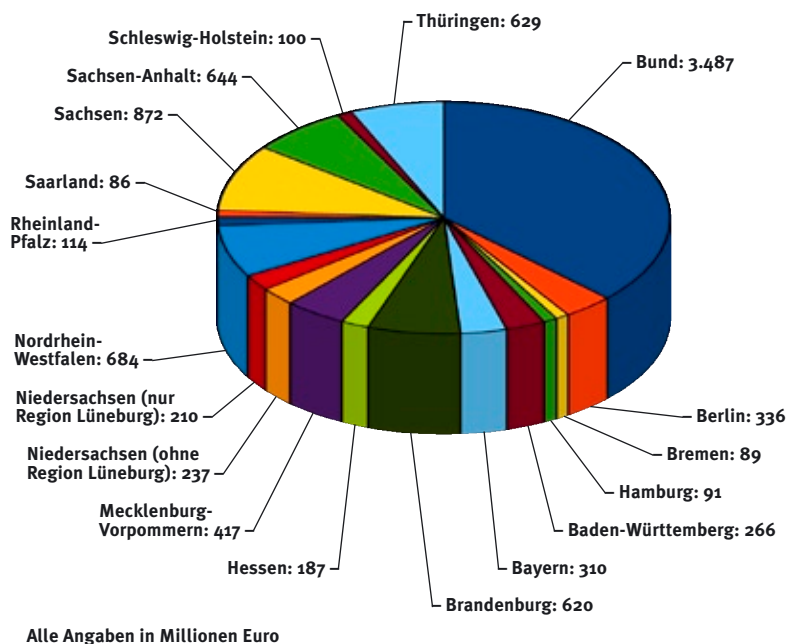
Jugend sowie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beteiligt. Beispiele für diese Programme sind etwa im Rahmen der Prioritätsachse 1 die Programme QualiKug oder Exist, im Rahmen der Prioritätsachse 2 Programme wie Jobstarter oder passgenaue Vermittlung und im Rahmen der Prioritätsachse 3 Programme wie XENOS, Soziale Stadt, das Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser oder die lokalen Bündnisse für Familien. Auch die Förderung des Bundes zum Ausbau der Kinderbetreuung im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes stammt teilweise aus ESF-Mitteln der Prioritätsachse 3. Wie viele ESF-Mittel in einzelne Programme fließen, steht nicht von vorneherein fest, sondern wird erst im jährlichen Haushaltsverfahren entschieden.

Der Europäische Sozialfonds auf Landesebene

Wie der Bund mussten auch die Länder Operationelle Programme für ihre ESF-Mittel aufstellen. Die darin enthaltenen Prioritätsachsen orientieren sich weitgehend an den Vorgaben des NSRP und dem Operationellen Programm des Bundes. Alle Operationellen Programme der Länder enthalten als erste Prioritätsachse den Förderschwer-

Abbildung

Verteilung der ESF-Mittel in Deutschland von 2007 bis 2013



punkt Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit, als zweite Prioritätsachse die Förderung von Humankapital und als dritte Prioritätsachse die Eingliederung benachteiligter Personen. Die unterschiedliche Nuancierung dieser Prioritätsachsen ist zu vernachlässigen. Unterschiede ergeben sich jedoch hinsichtlich der Berücksichtigung der Prioritätsachsen 4 und 5 des Operationellen Programms des Bundes sowie hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Achsen innerhalb des Operationellen Programms. Während in allen 17 Operationellen Programmen der Länder geringe Mittel für technische Hilfe bereitgestellt sind, enthalten lediglich sechs Operationelle Programme auch einen durchweg gering ausgestatteten Förderschwerpunkt „transnationale Maßnahmen“.

Durchaus größere Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich jedoch bei der unterschiedlichen Gewichtung der Prioritätsachsen 1 bis 3. Auffällig im Vergleich zum Bund ist vor allem, dass die Länder ein deutlich höheres Gewicht auf die Förderung des Humankapitals (Prioritätsachse 2) legen. 13 der 17 Operationellen Programme legen einen relativen Schwerpunkt auf diese Prioritätsachse. Die Spannweite unter diesen 13 Operationellen Programmen reicht von 35 Prozent in Hamburg bis zu 58 Prozent in Schleswig-Holstein. Schlusslicht in dieser „Kategorie“ ist Niedersachsen, welches in seinen beiden Operationellen Programmen diese Prioritätsachse nur mit 18,5 Prozent (ohne Lüneburg) beziehungsweise 19,1 Prozent (Lüneburg) der Mittel ausgestattet hat. Vier der 17 Operationellen Programme sehen einen relativen Schwerpunkt bei der Prioritätsachse 3 (Eingliederung) vor, nämlich Niedersachsen (ohne Lüneburg) mit 54,8 Prozent, Niedersachsen (Lüneburg) mit 43,5 Prozent, Baden-Württemberg mit 40,7 Prozent und Rheinland-Pfalz mit 40 Prozent. Unter den übrigen 13 Operationellen Programmen schwankt die Ausstattung dieser Prioritätsachse zwischen 17 Prozent in Schleswig-Holstein und 38 Prozent in Brandenburg. Deutlich enger beisammen liegen die Länder dagegen bei der Berücksichtigung von Prioritätsachse 1. Neben den Ausreißern Berlin mit 11,4 Prozent und Sachsen-Anhalt mit 32 Prozent liegen zwölf Operationelle Programme innerhalb einer Spannweite von 15 Prozent (Bayern) bis 23,3 Prozent (Niedersachsen ohne Lüneburg). Ein eindeutiges Muster hinsichtlich möglicher Unterschiede zwischen Stadt- und Flächenstaaten oder

zwischen Ziel 1- und Ziel 2-Programmen ist nicht feststellbar.

Ausblick

Die dem EFRE eher untergeordnete Rolle des ESF entspricht auch, dass es sich in der Diskussion um die Zukunft der Strukturfonds in erster Linie um Themen dreht, die



Eines der Hauptziele der Europäischen Sozialpolitik ist die Förderung von Beschäftigung

den EFRE betreffen und weniger den ESF. Zwei Leitplanken für die Zukunft scheinen jedoch schon deutlich sichtbar zu sein: Zum einen wird der ESF auch nach 2013 unter einem gemeinsamen Dach mit den anderen Strukturfonds verwaltet werden und weiterhin einen regionalen Ansatz verfolgen. Zum zweiten wird der ESF in stärkerem Maße als es bereits für die Lissabon-Strategie der Fall war für die EU 2020-Strategie in Anspruch genommen werden. Die dort enthaltenen sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele wie Steigerung der Beschäftigtenquote und Reduzierung der Anzahl Armutsgefährdeter dürften die inhaltliche Ausrichtung des achten ESF determinieren. ■

Infos

Internetseite der Europäischen Kommission zum ESF:

☞ http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_de.htm

Verordnungen für die Vergabe von ESF-Fördermitteln im Programmzeitraum 2007-2013:

☞ http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/regulations_de.htm

Internetseite zum Europäischen Sozialfonds in Deutschland:

☞ <http://www.esf.de/portal/generator/8/startseite.html>

Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der Strukturfonds in Deutschland von 2007 bis 2013:

☞ http://www.esf.de/portal/generator/1708/property=data/nationaler_strategischer_rahmenplan_gesamt.pdf