Bemessung des Arbeitsplatzzuwachses

Wie können die Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen bewertet werden

Diese Unterlage beschreibt die Mindestanforderungen und die erforderlichen Informationen für die Einschätzung und die Auswertung von Beschäftigungseffekten, wobei die Schwierigkeiten berücksichtigt werden, denen die Verfasser der Programme bei der Bemessung des Einflusses von oft sehr vielfältigen Prioritäten und Maßnahmen gegenüberstehen. Die Methode ist im Kontrollbogen zusammengefaßt, der eine direkte Anleitung mit den wesentlichen Verfahrensschritten gibt. Er findet sich zusammen mit einem ausgearbeiteten Beispiel im Anhang. Die Definitionen der benutzten Konzepte werden im Glossar aufgeführt.

Die Maßnahmen der Strukturfonds erzeugen nicht nur Beschäftigungseffekte, sie können u.a. auch die Abwanderungsquote verringern, die Umwelt verbessern oder das Pro-Kopf-BIP steigern helfen. Doch viele der anderen Effekte sind vom Beschäftigungseffekt abhängig oder eng mit ihm verknüpft. Überdies hat die **Schaffung von Arbeitsplätzen derzeit erste Priorität.**

Strukturfondsmaßnahmen können die Beschäftigung auf verschiedene Weise beeinflussen[1]. Bei der Einschätzung vor Programmbeginn kann eine volle Berücksichtigung dieser Effekte nur begrenzt erfolgen. In späteren Phasen des Bewertungsprozesses sollten allerdings Bemühungen unternommen werden, die Information im Verhältnis zur Wichtigkeit der Maßnahme zu vervollständigen. Bei der Einschätzung von Beschäftigungseffekten vor Programmbeginn ist es ausreichend, die wichtigsten Effekte zu berücksichtigen, wobei in so großem Umfang wie möglich frühere Erfahrungen genutzt werden sollten. Ferner sind bei den verschiedenen Beschäftigungsbegriffen, basierend auf dem Glossar in dieser Unterlage, einheitliche Definitionen zu benutzen.

Zur genauen Einschätzung und Gegenüberstellung der echten Beschäftigungseffekte müssen *Nettoeffekte*[2] dargestellt werden, d.h. nach Berücksichtigung der *Mitnahmeeffekte* (ohnehin eintretender Beschäftigungsgewinn), *Verlagerungseffekte* (Beschäftigungsverlust in anderen Teilen des Programmgebiets) und *Multiplikationseffekte*. Allerdings wäre es vertretbar, die voraussichtlichen Bruttoeffekte vor Programmbeginn zu berechnen und bei den wichtigeren Maßnahmen die Schätzungen im weiteren Verlauf zu verfeinern (z.B. durch laufende Bewertung und Erhebungen). Ziel ist es, möglichst nach Prioritäten und Maßnahmen - eine verläßliche Prognose der Beschäftigungseffekte zu erstellen, die sich in einem späteren Stadium überprüfen läßt. **Es ist wichtig, daß diese Schätzungen die richtige Größenordnung aufweisen und auf gemeinsamen Definitionen basieren; ihre Berechnungsweise muß durchschaubar und überprüfbar sein.**

1. Zur Erklärung dieser verschiedenen Mechanismen und ihrer Relevanz für die Strukturfondsmaßnahmen, siehe das MEANS-Handbuch Nr. 6: “Evaluating the contribution of the Structural Funds to employment” (Auswertung des Beitrags der Strukturfonds zur Beschäftigung).
2. Die Definitionen der *kursiv* gedruckten Begriffe finden sich im Glossar.

Die wichtigsten Beschäftigungseffekte:

- **Entstehung von Arbeitsplätzen als direktes Ergebnis** der Strukturfondsmaßnahmen, z.B. durch Bauarbeiten oder Ausführung von Fortbildungsprojekten. Diese Arbeitsplätze sind meist befristet, und die entsprechenden Zahlen sollten deutlich als solche gekennzeichnet und in Personenjahren ausgedrückt werden.
- **Neue oder umgewandelte Arbeitsplätze als direkte Folge** der Strukturfondsmaßnahmen, z.B. durch Unterstützung für KMU. In diesen Fällen besteht ein einfaches Verhältnis zwischen der Strukturfondsmaßnahme und den neuen bzw. umgewandelten Arbeitsplätzen, und der Beschäftigungseffekt kommt überwiegend den Begünstigten der Maßnahmen zugute.
- **Neue oder umgewandelte Arbeitsplätze als indirekte Folge** der Strukturfondsmaßnahmen, z.B. Verbesserung der allgemeinen oder spezifischen Infrastruktur (z.B. Fremdenverkehrsattraktion). In diesen Fällen äußert sich die Wirkung in nicht beschäftigungsbezogenen Indikatoren, wie kürzeren Fahrzeiten, erhöhtem Frachtaufkommen oder zunehmenden Gästezahlen. Der Beschäftigungseffekt entsteht hier eher indirekt - mit steigenden Urlauberzahlen erhöht sich der Umsatz der örtlichen Wirtschaft, was wiederum einen Beschäftigungszuwachs oder eine Umwandlung bewirkt.

Schätzungen der Beschäftigungseffekte sind nur dann realistisch, wenn sie Faktoren wie Verlagerungs- und Mitnahmeeffekte berücksichtigen, durch die sich der Gesamtbeschäftigungseffekt der Strukturfondsmaßnahmen (bisweilen erheblich) reduziert. In Fällen, in denen Politiken speziell auf spezifische Sektoren oder Gruppen (wie z.B. Langzeitarbeitslose) ausgerichtet sind, ist ein hohes Verlagerungsniveau zugunsten der Zielgruppe möglicherweise wünschenswert (*Substitutionseffekt*), ein solcher Erfolg sollte jedoch nicht mit einer allgemeinen Schaffung von Arbeitsplätzen verwechselt werden.

Je wichtiger die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze als Kriterium für die Projektauswahl wird, von desto größerer Bedeutung wird auch die Schätzung der Beschäftigungseffekte. Die Ermittlung der Bruttoeffekte mag zur Erstellung grob vergleichbarer Daten im Vorstadium am günstigsten sein; doch wird die Bemessung der Kosten pro Arbeitsplatz für die einzelnen Projekte und somit auch für Maßnahmen und Programme durch den jeweiligen Einfluß von Verlagerungs- oder Mitnahmeeffekten erheblich modifiziert.

Neben der Quantifizierung des Beschäftigungseffekts ist zu beachten, daß **die Schätzungen** der Programmbegleitung, der *Zwischen*- oder *Ex-post*-Bewertung **überprüfbar sein müssen**. Daher sollte die angewandte Methode genau ersichtlich sein und den Bewertern ein späteres Nachrechnen der Zahlen erlauben, etwa durch Zugrundelegung verschiedener Hypothesen. Überoptimistische Schätzungen sind zu vermeiden.

Im Vorstadium ist es erforderlich, die Folgen der gewählten Methode abzuschätzen, insbesondere hinsichtlich der Mitnahme- und Verlagerungseffekte und sonstiger Hypothesen. Der Planer muß auch sicherstellen, daß genügend Mittel für deren Berechnung und Überprüfung zur Verfügung stehen und daß alle nötigen vorbereitenden Arbeiten wie die Zusammenstellung von Kontrollgruppen oder die Erhebung begleitender Daten, beim Programmbeginn unternommen werden. Hierzu kann auch ausdrücklich ein Teil des Mittelansatzes für technische Hilfe vorgesehen werden.

Methodologie

Wichtigste Informationsquelle für die Erstellung verläßlicher Schätzungen des Beschäftigungseffekts sind die Erfahrungen aus dem letzten Programmzeitraum (in dem die Begleit- und Bewertungsverfahren verbessert wurden) sowie die Ergebnisse der Bewertungs- und sonstiger Studien. Die möglichen Methoden sind im MEANS-Handbuch Nr. 6 "Evaluating the contribution of Structural Funds to employment" ausführlich beschrieben.

Folgende Standardmethode wird empfohlen:

- Die Beschäftigungseffekte sollten auf Ebene der Maßnahmen berechnet werden;
- Anzugeben sind sowohl Brutto- wie Netto-Beschäftigungszahlen unter Verwendung der Definitionen im Glossar dieser Abhandlung;
- Wenn möglich sollte zwischen zusätzlichen und umgewandelten Arbeitsplätzen unterschieden werden;
- Der Brutto-Beschäftigungseffekt ist aufgrund der voraussichtlichen materiellen Ergebnisse der jeweiligen Maßnahmen zu schätzen;
- Die Schätzung des voraussichtlichen Beschäftigungsgewinns sollte sich auf Erfahrungen aus dem vorangegangenen Programm sowie auf Resultate aus der Begleitung und Bewertung stützen;
- Bei der Schätzung des Netto-Beschäftigungseffekts sind Mitnahme-, Verlagerungs- und Multiplikationseffekte zu berücksichtigen, ebenfalls anhand der Erfahrungen, Begleit- und Bewertungsdaten aus früheren Programmen;
- Für jede Kalkulationsstufe ist die jeweilige Berechnungsweise zu erläutern. Dies gilt besonders dann, wenn bei Faktoren wie Mitnahme- und Verlagerungseffekten ein "Standardsatz" für mehrere Maßnahmen oder ein gesamtes Programm verwendet wird;
- Etwa verwendete ökonomische Modelle sind genau zu beschreiben;
- In Fällen, in denen die voraussichtliche Wirkung einer Maßnahme normalerweise in nicht beschäftigungsbezogenen Größen angegeben wird (z.B. höhere

Touristenausgaben), sollte eine Schätzung des Beschäftigungseffekts vorgenommen und die zugrundeliegende Berechnungsweise/Methodologie erläutert werden.

Basisbezogene Ausarbeitung der erwarteten Beschäftigungseffekte

Die basisbezogene Ausarbeitung, d.h. nach einzelnen Maßnahmen, hat mehrere Vorteile. So wird in erster Linie genau ersichtlich, wie jeder Programmbestandteil zum Gesamtbeschäftigungseffekt beiträgt. Ferner können die Erfahrungen aus vorhergehenden Programmen berücksichtigt werden. Mit dem basisbezogenen Ansatz lassen sich Effizienz und Wirksamkeit der verschiedenen Aspekte eines Programms genau einschätzen.

Der basisbezogene Ansatz ist mit zweierlei Schwierigkeiten verbunden. Zum einen bleiben bei der getrennten Behandlung der einzelnen Maßnahmen etwaige Synergien unberücksichtigt. Andererseits kann es beim maßnahmenbezogenen Ansatz zur doppelten Zählung von Beschäftigungseffekten kommen, z.B. wenn der EFRE die Erschließung eines Geländes, danach den Bau des Unternehmenszentrums und sodann die dort niedergelassenen KMU fördert. Zwar können sich Synergieeffekte und Doppelzählungen einigermaßen ausgleichen, doch dürften sich letztere eher bemerkbar machen. Daher ist es angebracht, in Maßnahmenbögen und Zusammenfassungen genau anzugeben, wo sich entsprechende Effekte aus anderen Maßnahmen auf dieselben Begünstigten auswirken können. Dies ist auch generell zu empfehlen, denn die Kenntnis der etwaigen Begünstigten ist wesentlich für eine ordnungsgemäße Programmverwaltung.

Durch den maßnahmenbezogenen Ansatz lassen sich die Erfahrungen aus dem letzten Programmzeitraum sowie die Informationen aus den Bewertungsstudien und Erhebungen einbringen. Die einschlägigen Begleitinformationen sind voll zu berücksichtigen und die Vorausschätzungen auf die tatsächlichen Ergebnisse ähnlicher Maßnahmen im Zeitraum 1994-1996 zu beziehen, selbst wenn dies bei bestimmten Maßnahmen eine erhebliche Reduzierung des voraussichtlichen Beschäftigungseffekts bedeutet. Es ist wichtiger, realistische Schätzungen für den Zeitraum 1997-1999 zu erstellen, als sie mit denen des Zeitraums 1994-1996 in Übereinstimmung bringen zu wollen. Die Erfahrungen aus den vergangenen zwei Jahren sollten zu einer gründlicheren und genaueren Einschätzung der voraussichtlichen Beschäftigungseffekte führen.

Oft wird die Kritik vorgebracht, daß sich Beschäftigungseffekte nicht im voraus abschätzen lassen, weil das makroökonomische Umfeld die Endergebnisse eines Programms entscheidend beeinflußt. Dies ist zweifellos richtig, es enthebt jedoch nicht von der Pflicht einer systematischen Bewertung der voraussichtlichen Wirkungen. Hier gibt es zwei Ansatzmöglichkeiten. Der Verfasser des Programms richtet sich entweder nach volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen (meist aufgrund einschlägiger Informationen von nationalen Stellen) oder geht von einer Fortschreibung der

bestehenden Situation aus (weniger wünschenswert). In jedem Fall muß die benutzte Hypothese deutlich gemacht werden, damit bei der späteren Begleitung und Bewertung die Prognosegrundlage berücksichtigt werden kann, insbesondere beim Vergleich mit den Ergebnissen.

Definitionen und Terminologie

Die Definitionen und Terminologie im Anhang sind verbindlich. Alle Schätzungen sind als Brutto- und Netto-Beschäftigungseffekt in Vollzeitäquivalent auszudrücken. Hierdurch sollte eine realistischere Einschätzung des Beschäftigungseffekts möglich werden. Es ist wichtig, wirkliche neue Arbeitsplätze von Arbeitsplätzen zu unterscheiden, die durch Strukturfondsmaßnahmen erhalten oder umgewandelt wurden.

Finanzieller Input ➔ Materieller Output ➔ Brutto-Beschäftigungseffekt

Bei Beschäftigungseffekten, die für die einzelnen Maßnahmen eines Strukturfondsprogramms dargestellt werden, besteht die transparenteste Berechnungsweise darin, den materiellen Output zu veranschlagen und dann eine Schätzung des Brutto-Beschäftigungseffekts anhand einschlägiger Erfahrungen vorzunehmen. Ein ausdrücklicher Bezug zwischen der Höhe der Finanzmittel, der Höhe des materiellen Outputs und dem geschätzten Beschäftigungseffekt muß hergestellt werden. Bei den meisten Maßnahmen ergibt sich ein problemloser Übergang vom materiellen Output zum Brutto-Beschäftigungseffekt, dennoch ist die Berechnungsgrundlage jeweils genau anzugeben.

Brutto-Beschäftigungseffekt ➔Netto-Beschäftigungseffekt

Der Übergang von geschätzter Brutto- auf Nettobeschäftigung ist von wesentlicher Bedeutung für eine realistische Einschätzung der Strukturfondsmaßnahmen. Inwieweit sich der Brutto-Beschäftigungseffekt durch Mitnahme-, Verlagerungs- und Substitutionseffekte verringert, wird je nach Art der Maßnahmen unterschiedlich sein. Dies sollte aufgrund früherer Erfahrungen, Erhebungs- und Forschungsarbeiten bestimmt werden. Sofern nur begrenzte Erfahrungen vorliegen, ist die Vorausschätzung dieser Effekte bei der späteren Zwischenbewertung zu bestätigen oder anzupassen. In manchen Fällen läßt sich ein Standardwert für die Mitnahme-, Verlagerungs- und Multiplikationseffekte bei allen oder mehreren Maßnahmen zugrunde legen. Dann ist die Berechnungsweise des Standardwerts genau darzulegen.

Nicht-beschäftigungsbezogene Effekte

In vielen Fällen wird der Übergang vom materiellen Output zur Schätzung des Beschäftigungseffekts in nicht-beschäftigungsbezogenen Indikatoren ausgedrückt. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Verkehr, Tourismus und Berufsbildung. Dabei handelt es sich um Zwischeneffekte, die letztendlich einen Beschäftigungseffekt haben werden.

Trotz der Schwierigkeiten müssen die Beschäftigungseffekte dieser Indikatoren im voraus eingeschätzt werden, wobei alle verfügbaren Mittel - frühere Erfahrungen, Erhebungen und Studien, ökonometrische Modelle - heranzuziehen sind. Die für die Umwandlung nicht-beschäftigungsbezogener Faktoren in Beschäftigungseffekte benutzten Hypothesen und Berechnungsgrundlagen sind genau darzulegen. Sofern Beschäftigung nicht das Hauptanliegen einer Maßnahme ist und nur ein geringer Effekt erwartet wird, kann ein einfacher Hinweis wie "weniger als 50 Arbeitsplätze" genügen.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Vielzahl von Maßnahmen, die durch die Strukturfonds gefördert werden können zusammen mit einer typischen Reihe materieller und nicht-beschäftigungsbezogener Outputs. Es sei darauf hingewiesen, daß jede Tätigkeit in einem Abschnitt eine Anzahl verschiedener Outputs und Auswirkungen haben kann, die Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. In vielen Fällen ist die Umwandlung nicht-beschäftigungsbezogener Indikatoren in Beschäftigungseffekte problemlos (z.B. läßt sich eine Umsatzsteigerung durch den Durchschnittsbetrag des erhöhten Umsatzes dividieren, der für je einen zusätzlichen Vollarbeitsplatz erforderlich ist), doch muß die Berechnungsweise auch in solchen Fällen dargelegt werden.

Etwa herangezogene *Gegenrechnungen* bei einzelnen Maßnahmen oder vollständigen Programmen sind genau zu erläutern und zu begründen. In manchen Fällen werden hierzu Ergebnisse aus den früheren Programmen oder Zwischen- und Endbewertungen heranzuziehen sein. In anderen Fällen muß die Gegenrechnung auf einem plausiblen und realistischen Ansatz beruhen.

Schluß

Die hier empfohlene Methode berücksichtigt sowohl die Notwendigkeit einer verläßlicheren Einschätzung der Beschäftigungseffekte als auch die praktischen Schwierigkeiten, denen die Verfasser und die Verwalter der Programme gegenüberstehen. Die Vorausschätzung des Beschäftigungseffekts ist ein wichtiger Bestandteil der Programmplanung und des Begleitprozesses, auch wenn der maßnahmenbezogene Ansatz zunächst zeitaufwendig erscheinen mag.

Durch diese Methode lassen sich Erfahrungen sowie entsprechendes Bewertungsmaterial aus früheren Zeiträumen zusammen mit allen relevanten Bewertungsmaterialien und Erfahrungen aus vergleichbaren Regionen und Programmen heranziehen, mit dem Ergebnis, daß die Schätzungen auf der konkreten Anwendung in den Regionen beruhen. Es ist jedoch wichtig, die Begriffsdefinitionen im Anhang zu verwenden und Mitnahme- und Verlagerungseffekte voll zu berücksichtigen.

Tabelle 1 Art der Massnahmen

Typische materielle Outputs ►	Typische nicht-beschäftigungsbezogene Auswirkungen ►	Beschäftigungseffekte
Unternehmensentwicklung • Anzahl geförderter KMU • Anzahl geförderter neuer KMU • Anzahl F&E-Initiativen • Anzahl Zuschüsse/Darlehen • Anzahl Beratungsbesuche	• Zunahme des Unternehmensumsatzes • Zunahme der Ausfuhren • Zunahme der Überlebensrate von KMU • Zunahme der F&E-Tätigkeit • Zunahme von Investitionen	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze* • *Umgewandelte Bruttoarbeitsplätze*
Unternehmensinfrastruktur • Hektar Gelände mit Kanalisation, Elektrizität usw. • Hektar verbessertes Gelände • Hektar zugänglich gemachtes Gelände • m2 an Infrastrukturen angeschlossene Räumlichkeiten	• Hektar erschlossenes Gelände • Zahl angesiedelter Unternehmen	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze* • *Umgewandelte Bruttoarbeitsplätze*
Wirtschaftliche Infrastruktur • Kilometer verbesserte Straße • Kilometer verbesserte Schienenwege • Verbesserte Verkehrssysteme	• Fahrzeitersparnis • Höheres Frachtaufkommen • Höheres Fahrgastaufkommen	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze*
Fremdenverkehr • Neue/verbesserte Attraktionen • Neue/verbesserte Einrichtungen • Anzahl geförderter KMU • Anzahl Marketingkonzepte • Anzahl Zuschüsse/Darlehen	• Zunahme der Besucherzahlen • Zunahme der Aufenthaltsdauer • Zunahme der Besucherausgaben • Zunahme des Unternehmensumsatzes	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze* • *Umgewandelte Bruttoarbeitsplätze*
Arbeitsmarktberatung und -vermittlung • Anzahl (erfolgreich) beratener und vermittelter Personen	• Verbesserung des lokalen Arbeitsmarkts • Erhöhung der Vermittelbarkeit des Einzelnen • Anzahl der zu Nichtbeschäftigungsmaßnahmen weitergeleiteten Personen (z.B. weitere Schulung)	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze* • *Anzahl von vermittelten Stellen*
Fortbildung • Anzahl fortgebildeter Personen • Anzahl geförderter KMU • Erworbene berufliche Qualifikationen • Anzahl fortgebildeter Arbeitnehmer oder fortgebildete spezifische Zielgruppen	• Zunahme des Unternehmensumsatzes • Zunahme der Beschäftigung von benachteiligten Gruppen • Zunahme der Überlebensrate von KMU • Zunahme der Zahl von Unternehmensgründungen	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze* • *Umgewandelte Bruttoarbeitsplätze*
Lohnzuschüsse • Anzahl der bezuschußten Personen und Firmen	• Zunahme der Unternehmensproduktivität und -wettbewerbsfähigkeit	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze*
Umwelt • Hektar verbessertes Gelände • Anzahl verbesserter Standorte • Anzahl Umweltprüfungen • Anzahl Recycling-Initiativen	• Zunahme der Touristenzahlen • Zunahme der Erschließung von Gelände • Zunahme umweltorientierter Unternehmen	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze* • *Umgewandelte Bruttoarbeitsplätze*
Erneuerung der Kommunen • Verbesserung kommunaler Einrichtungen • Geförderte KMU • Unterstützte Einzelpersonen	• Zunahme der Erwerbsquoten • Verringerung der lokalen Arbeitslosigkeit • Zunahme der Zahl von Unternehmen und Kooperativen in den Kommunen • Zunahme der Haushaltseinkommen	• *Zusätzliche Bruttoarbeitsplätze* • *Umgewandelte Bruttoarbeitsplätze*

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, daß ein genaues Verständnis der Ziele einer Aktion und der Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung der Schlüssel zu einer realistischen Einschätzung und Auswertung ist. Eine klare Darstellung oder Typologie der Maßnahmen und ihrer erwarteten Wirkung ist für eine angemessene Eigenbewertung ebenso wichtig wie für einen breiteren Vergleich. Überdies ist die Entwicklung und Überprüfung von Koeffizienten für künftige Berechnungen nur durch eine bessere Klassifizierung und Beschreibung der Maßnahmen möglich.

Wie das Diagramm im Anhang zeigt, ist der logische Zusammenhang recht einfach. Jede Maßnahme hat materielle Outputs, die mehr oder weniger genau vorhergesagt und gemessen werden können. Diese Outputs haben eine Reihe von Auswirkungen, zu denen u.a. Beschäftigungseffekte gehören. Die Beschäftigungseffekte können in einigen Fällen vorhergesagt oder direkt beobachtet werden, häufig werden jedoch Informationen aus anderen Quellen wie frühere Erfahrungen, spezifische Erhebungen über Begünstigte oder andere Ansätze erforderlich sein. Wenn die Bruttoeffekte auf Maßnahmenebene berechnet sind, ist es notwendig, die Nettoeffekte unter Verwendung der hier definierten Konzepte und der z.B. im MEANS-Handbuch Nr. 6 "Evaluating the contribution of the Structural Funds to employment" aufgeführten Methoden zu schätzen.

SCHLÜSSELDEFINITIONEN UND TERMINOLOGIE

Wichtig ist, daß bei der Beschreibung von Beschäftigungseffekten eine zusammenhängende Terminologie verwendet und genau angegeben wird, welche Art von Beschäftigungseffekt jeweils eingeschätzt oder vorgeschlagen wird. Es sollte immer klar zwischen Brutto- und Nettoeffekten sowie nach Möglichkeit zwischen umgewandelten und zusätzlichen Arbeitsplätzen unterschieden werden.

Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze

Alle Beschäftigungseffekte sind möglichst in **Vollzeitäquivalenten** anzugeben, auch wenn das Ziel oder Ergebnis einer Strukturfondsmaßnahme in der Schaffung bzw. Umwandlung von Teilzeitarbeitsplätzen besteht.

Brutto-/Nettobeschäftigungseffekte

Bruttoeffekte sind der aggregierte Beschäftigungseffekt ohne Berücksichtigung von Faktoren wie Mitnahme-, Verlagerungs- und Substitutionseffekten. Bei den Nettoeffekten werden Mitnahme-, Verlagerungs- und Substitutionseffekte sowie gegebenenfalls Multiplikationseffekte berücksichtigt. Bei allen Zahlenangaben sollte deutlich gemacht werden, ob es sich um Brutto- oder Nettowerte handelt.

Neue/zusätzliche Arbeitsplätze und umgewandelte Arbeitsplätze

Der Gesamteffekt der Strukturfondsmaßnahmen auf die Beschäftigung läßt sich nach neuen/zusätzlichen Arbeitsplätzen und umgewandelten Arbeitsplätzen aufschlüsseln. Die beiden Kategorien sind unten näher definiert. In den Vorausschätzungen sollte immer zwischen beiden Kategorien unterschieden werden.

Nachhaltigkeit der Beschäftigungseffekte

Es ist wichtig, zwischen Beschäftigungseffekten zu unterscheiden, die bekanntermaßen zeitlich begrenzt sind, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Außerdem sollte in gewissem Maße aber auch die Nachhaltigkeit der Beschäftigung berücksichtigt werden. Ist beispielsweise das Ziel einer Maßnahme die Gründung neuer Unternehmen und steht fest, daß nach einem Jahr noch 90%, nach zwei Jahren aber nur noch 66% dieser Unternehmen existieren werden, so wäre es irreführend, die Beschäftigungseffekte als Gesamtzahl der am Ende des ersten Jahres vorhandenen Arbeitsplätze darzustellen.

In Fällen, in denen die Beschäftigungseffekte im Laufe der Zeit abnehmen dürften (wie z.B. bei der Gründung neuer Unternehmen), sollte dies in gewissem Maße mit berücksichtigt werden, wobei der zur Einschätzung dieser Effekte gewählte zeitliche Rahmen anzugeben und zu begründen ist. Es ist jedoch zu beachten, daß auch der umgekehrte Fall eintreten kann, d.h. daß der Beschäftigungseffekt nach einiger Zeit womöglich höher ist, wenn z.B. ein Unternehmen seinen Umsatz schrittweise steigert und somit mehr Arbeitsplätze entstehen.

Definitionen

Bauarbeiten und andere befristete Beschäftigungseffekte – Die aus den Bauarbeiten im Zusammenhang mit Strukturfondsprojekten resultierenden Arbeitsplätze und die Beschäftigung von Personen zur Durchführung von Projekten sind zwei Kategorien einer durch die Strukturfondsmaßnahmen bedingten zeitlich begrenzten Beschäftigung. Diese Beschäftigungseffekte sollten eindeutig als zeitlich begrenzt gekennzeichnet und in Personenjahr-Äquivalenten ausgedrückt werden (ein Personenjahr-Äquivalent ist die Zahl von Arbeitswochen, die für die Vollzeitbeschäftigung einer Person über ein Jahr erforderlich ist).

Zusätzliche/neue Bruttoarbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) – Zusätzliche/neue Bruttoarbeitsplätze sind die in erster Linie als Resultat der Strukturfondsmaßnahmen geschaffenen Arbeitsplätze ohne Berücksichtigung von Mitnahme-, Verlagerungs- und Substitutionseffekten.

Umgewandelte Bruttoarbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) – Umgewandelte/gesicherte/bewahrte Arbeitsplätze sind vorhandene Arbeitsplätze, die ohne die Strukturfondsmaßnahme verlorengegangen wären, ohne Berücksichtigung von Mitnahme- oder Verlagerungseffekten. Bei der Einschätzung dieser Effekte ist - explizit oder implizit - eine Gegenrechnung anzustellen (was wäre geschehen, wenn die Strukturfondsmaßnahme nicht durchgeführt worden wäre?).

Zu beachten ist, daß sich die Zahlenangaben zu den umgewandelten Arbeitsplätzen nur auf die Arbeitsplätze beziehen, die verlorengegangen wären, und nicht auf sämtliche von der Maßnahme in irgendeiner Weise betroffenen Arbeitsplätze. So kann der Erneuerung eines Stadtzentrums nicht die Erhaltung sämtlicher Arbeitsplätze im Zentrum zugeschrieben werden, da kaum anzunehmen ist, daß ohne die Erneuerung sämtliche Arbeitsplätze im Zentrum verlorengegangen wären. Die Gegenrechnung würde dann so aussehen: Ohne die Erneuerung wäre das Stadtzentrum vom Niedergang erfaßt worden, und es wären x% der Arbeitsplätze verlorengegangen. Diese x% (tatsächliche Zahlen) sind es, die durch die Erneuerungen im Zentrum umgewandelt wurden.

Zusätzliche/neue Nettoarbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) – Zusätzliche/neue Nettoarbeitsplätze sind die in erster Linie als Resultat der Strukturfondsmaßnahmen geschaffenen Arbeitsplätze, **abzüglich** der Mitnahme-, Verlagerungs- und Substitutionseffekte.

Umgewandelte Nettoarbeitsplätze (Vollzeitäquivalent) – Umgewandelte Nettoarbeitsplätze sind Arbeitsplätze, die ohne die Strukturfondsmaßnahme verlorengegangen wären, **abzüglich** der Verlagerungs- und Substitutionseffekte.

Gegenrechnung – Gegenrechnung bedeutet: Was wäre geschehen, wenn die Strukturfondsmaßnahme nicht durchgeführt worden wäre? Eine solche Gegenrechnung - auf mikro- wie auf makroökonomischer Ebene - ist für die Einschätzung der Beschäftigungseffekte von Strukturfondsmaßnahmen von wesentlicher Bedeutung. In vielen Fällen (z.B. bei der Einschätzung der Effekte von Fortbildungsmaßnahmen oder der Zahl erhaltener/gesicherter Arbeitsplätze) gibt es kaum eine Alternative zur Aufstellung einer

Gegenrechnung, wobei sich die Argumentation auf Erfahrungen aus ähnlichen, früheren Tätigkeiten stützen kann.

In der Praxis läßt sich die Gegenrechnung nur in sehr wenigen Fällen mit völliger Sicherheit bestätigen. Selbst bei Durchführung detaillierter Studien zur Ex-post-Bewertung ist die Gegenrechnung lediglich eine bestmögliche Schätzung. Bei Vorausschätzungen von Beschäftigungseffekten ist die der Gegenrechnung zugrundeliegende Argumentation daher ausdrücklich anzugeben (und bei der Zwischen- und Schlußbewertung zu überprüfen).

Mitnahmeeffekte – Mitnahmeeffekte sind diejenigen Effekte, die auch ohne die Durchführung der betreffenden Strukturfondsmaßnahme eingetreten wären. So hätte bei einer Regelung, in deren Rahmen den KMU Zuschüsse zur Teilnahme an internationalen Handelsmessen gewährt wurden, ein Teil der Begünstigten auch ohne diesen Zuschuß an den Messen teilgenommen. Unter diesen Umständen kam der Zuschuß einem Teil der geförderten KMU zwar gelegen, gab aber nicht den Ausschlag.

Verlagerungseffekte – Verlagerungseffekte treten ein, wenn sich durch die Beschäftigungseffekte einer Strukturfondsmaßnahme Arbeitsplätze aus anderen Teilen des Programmgebiets verlagern. So kann die finanzielle Unterstützung, die einem KMU zur Ausweitung seiner Tätigkeit gewährt wird, dazu führen, daß dieses andere Unternehmen in der Umgebung verdrängt. Dies bedeutet, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen in dem geförderten Unternehmen durch Arbeitsplatzverluste in den anderen Unternehmen ganz oder teilweise wieder ausgeglichen wird. Aufgrund solcher Verlagerungseffekte wird die Bruttobeschäftigungswirkung verringert.

Substitutionseffekte – Von Substitutionseffekten wird gesprochen, wenn eine Maßnahme zur Beschäftigung förderfähiger Personen an Stelle anderer, nichtförderfähiger Personen führt, die sonst beschäftigt worden wären. Ein solcher Effekt sollte als Mitnahmeeffekt behandelt werden, es sei denn, das Ziel der Maßnahme bestand darin, Arbeitsplätze für eine bestimmte Zielgruppe zu schaffen. Diese positive Interpretation würde insbesondere auf ESF-Maßnahmen zutreffen, deren ausdrückliches und oberstes Ziel die **Umverteilung** von Arbeitsplätzen zugunsten benachteiligter oder weniger begünstigter Gruppen ist.

Auswertungsstufen

Die *Ex-ante*-Bewertung oder -schätzung erfolgt während der Entwicklung und Ausarbeitung des Entwicklungsplans. Das voraussichtliche Ergebnis der Maßnahme einschließlich der erwarteten Kosteneffizienz muß eingeschätzt werden.

Die *Zwischen*bewertung oder laufende Auswertung erfolgt während der Durchführung der Maßnahme und ermöglicht nicht nur eine frühe Bestätigung des Erfolgs der Maßnahme, sondern liefert auch Informationen für eine Anpassung des Programms während der Durchführung.

Die *Ex-post*-Bewertung sollte durchgeführt werden, nachdem die Effekte der Maßnahme genügend Zeit zur Entwicklung hatten. Auf diese Weise wird eine gründliche Analyse der positiven und negativen Resultate möglich. Dies wird häufig auf einem Vergleich mit der Gegenrechnung (siehe oben) basieren.

Fazit

Bei der Vorausschätzung von Beschäftigungseffekten sind die oben aufgeführten Definitionen zu verwenden. Allen Schätzungen müssen Vollzeitäquivalente zugrunde liegen, und es sollten die Brutto- und Nettobeschäftigungseffekte dargestellt werden. Insbesondere ist die Definition "erhaltene Arbeitsplätze" zu beachten.

Weiterführende Lektüre

Als weiterführende Lektüre wird empfohlen:

- MEANS-Handbuch Nr. 6 "Evaluating the contribution of the Structural Funds to employment".

Zusammengefasste Empfehlungen

- Die Beschäftigungseffekte sollten auf Ebene der Maßnahmen berechnet werden;
- Anzugeben sind sowohl Brutto- wie Netto-Beschäftigungszahlen unter Verwendung der Definitionen im Glossar dieser Unterlage;
- Wenn möglich sollte zwischen zusätzlichen und erhaltenen Arbeitsplätzen unterschieden werden;
- Der Brutto-Beschäftigungseffekt ist aufgrund der voraussichtlichen materiellen Ergebnisse der jeweiligen Maßnahmen zu schätzen;
- Die Schätzung des voraussichtlichen Beschäftigungsgewinns sollte sich auf Erfahrungen aus dem vorangegangenen Programm sowie auf Resultate aus der Begleitung und Bewertung stützen;
- Bei der Schätzung des Netto-Beschäftigungseffekts sind Mitnahme-, Verlagerungs- und Multiplikationseffekte zu berücksichtigen, ebenfalls anhand der Erfahrungen, Begleit- und Bewertungsdaten aus früheren Programmen;
- Für jede Kalkulationsstufe ist die jeweilige Berechnungsweise zu erläutern. Dies gilt besonders dann, wenn bei Faktoren wie Mitnahme- und Verlagerungseffekten ein "Standardsatz" für mehrere Maßnahmen oder ein gesamtes Programm verwendet wird;
- Etwa verwendete ökonomische Modelle sind genau zu beschreiben;
- In Fällen, in denen die voraussichtliche Wirkung einer Maßnahme normalerweise in nicht-beschäftigungsbezogenen Größen angegeben wird (z.B. höhere Touristenausgaben), sollte eine Schätzung des Beschäftigungseffekts vorgenommen und die zugrundeliegende Berechnungsweise/Methodologie erläutert werden.

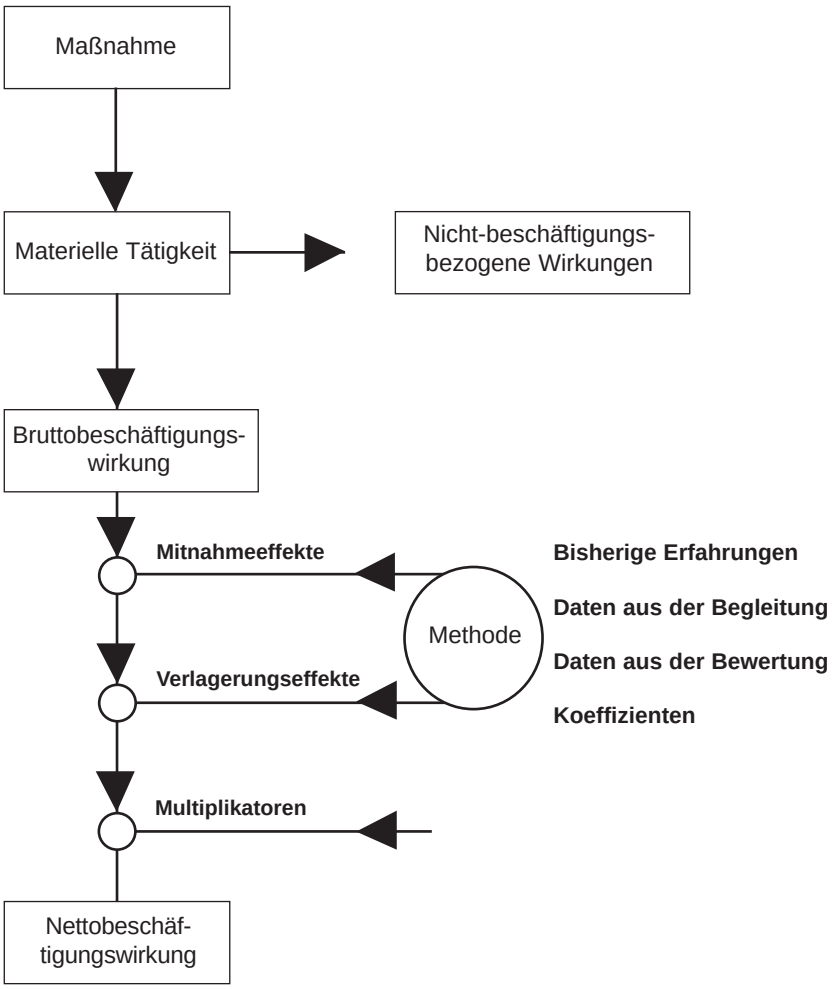
Die Vorgehensweise wird im nachstehenden Kontrollbogen, dem Diagramm und dem ausgearbeiteten Beispiel zusammengefaßt:

Kontrollbogen zur Veranschlagung der Beschäftigungseffekte

Die nachstehende Aufstellung zeigt die nötigen Schritte zur Schätzung der Beschäftigungseffekte. Die Definition der verschiedenen Begriffe findet sich im Glossar.

Bezeichnung und Beschreibung der Maßnahme:			
Etappe	**Erforderliche Daten**	**Bemerkungen**	**Veran-schlagte Zahlen**
Berechnung der befristeten Arbeitsplätze	Neue Arbeitsplätze für die Durchführung der Maßnahme (Personenjahre in Vollzeitäquivalent)	*Arbeitsplätze für Bauarbeiten oder Fachkräfte zur Ausführung der Maßnahme - die sichtbarsten und am einfachsten zu beurteilenden Beschäftigungseffekte*	
Berechnung des materiellen Outputs	Unterstützte Firmen; bewilligte Vorhaben; nutzbar gemachte Flächen (ha)	*Direkter Output, bezogen auf den jeweiligen finanziellen Input*	
Direkte Folgen (1) - Schätzung neuer Dauerarbeitsplätze (brutto)	Arbeitsplätze als direktes Ergebnis der Maßnahme, die nach Ablauf des Programms erhalten bleiben *(Vollzeitäquivalent)*	*Neueinstellungen der geförderten Unternehmen (z.B. aufgrund neuer oder erweiterter Tätigkeiten) oder frühere Arbeitslose, die jetzt aufgrund von Berufsbildungsmaßnahmen beschäftigt sind*	
Direkte Folgen (2) - Umgewandelte oder erhaltene Dauerarbeitsplätze (brutto)	Durch wirtschaftlichen Druck gefährdete Arbeitsplätze, die dank der Maßnahme sicherer sind	*Nur direkt bedrohte und künftig gesicherte Arbeitsplätze (nicht die gesamten Arbeitnehmer der geförderten Unternehmen)*	
Indirekt entstehende Arbeitsplätze (brutto)	Schätzung der Arbeitsplätze, die als Folge der Maßnahme, nicht jedoch in direkt geförderten Unternehmen entstehen	*Arbeitsplätze in Bereichen, denen die Maßnahme zugute kommt (z. B. Fremdenverkehr aufgrund neuer Einrichtungen)*	
Mitnahme	Abzug von Arbeitsplätzen, die ohnehin entstanden wären	*Manche Unternehmen hätten auch ohne Unterstützung investiert oder Auszubildende eingestellt.*	
Verlagerung und Substitution	Abzug von Arbeitsplätzen, die zu Lasten anderer Unternehmen oder Arbeitnehmer entstehen	*Die Verlagerung von Arbeitsplätzen innerhalb der betreffenden Region oder Zielgruppe muß in jedem Fall abgezogen werden. Bei der Verlagerung aus anderen Gebieten oder nichtprioritären Gruppen ist fallweise zu entscheiden.*	

Prozeßdiagramm



Beispiel	***Maßnahme: Unternehmensförderung für KMU***	
Gesamtausgaben	30,0 Mio. ECU	*10% der gesamten Progammausgaben*
EFRE	14,0 Mio. ECU	*10% der Programmausgaben (100%iger Anstieg gegenüber dem vorhergehenden Programm)*
Materieller Output	Unterstützung für 3000 KMU	*Im vorhergehenden Programm waren 15 Mio. ECU für diese Maßnahme eingesetzt; die Begleitinformationen bestätigten, daß 1500 KMU gefördert wurden.*
Brutto-beschäftigungs-effekt	1500	*Nach den Begleitdaten des vorhergehended Programms wurden dort 0,5 Arbeitsplätze pro KMU umgewandelt oder gefördert.*
Mitnahmeeffekt	-300	*Die Bewertungsdaten bestätigten, daß 20% der KMU-Förderung auf Mitnahmeeffekten beruht, d.h. eines von fünf geförderten Unternehmen hätte auch ohne Unterstützung des EFRE investiert.*
Verlagerungs-effekt	-500	*Nach den Bewertungsdaten beruhen bei dieser Art der Förderung 33% des Beschäftigungseffekts auf Arbeitsplatzverlagerungen aus anderen Teilen des Programmgebiets*
Netto-beschäftigungseffekt	700	

N.B:

1 : Alle Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalent

2 : Eine Unterscheidung zwischen umgewandelten und zusätzlichen Arbeitsplätzen war nicht möglich.