

Deeke, Axel

Book

Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds: Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF - Umsetzung und Wirkungen

IAB-Bibliothek, No. 325

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Deeke, Axel (2010) : Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds: Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF - Umsetzung und Wirkungen, IAB-Bibliothek, No. 325, ISBN 978-3-7639-4030-1, W. Bertelsmann Verlag (wbv), Bielefeld, <https://doi.org/10.3278/300721w>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280178>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

325

Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds

Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF
– Umsetzung und Wirkungen

Axel Deeke

Forschungsarbeiten



Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

325

Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds

Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF
– Umsetzung und Wirkungen

Axel Deeke

Forschungsarbeiten



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieser Bericht ist im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm entstanden. Die Begleitforschung wurde vom IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds sowie der Bundesagentur für Arbeit finanziert.



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

Dieses E-Book ist auf dem Grünen Weg Open Access erschienen. Es ist lizenziert unter der CC-BY-SA-Lizenz.



Herausgeber der Reihe IAB-Bibliothek: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-0
■ **Redaktion:** Martina Dorsch, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-32 06, E-Mail: martina.dorsch@iab.de
■ **Gesamtherstellung:** W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld (www.wbv.de) ■ **Rechte:** Kein Teil dieses Werkes darf ohne vorherige Genehmigung des IAB in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet oder verbreitet werden.

© 2010 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

In der „IAB-Bibliothek“ werden umfangreiche Einzelarbeiten aus dem IAB oder im Auftrag des IAB oder der BA durchgeführte Untersuchungen veröffentlicht. Beiträge, die mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet sind, geben nicht unbedingt die Meinung des IAB bzw. der Bundesagentur für Arbeit wieder.

ISBN 978-3-7639-4029-5 (Print)
ISBN 978-3-7639-4030-1 (E-Book)
ISSN 1865-4096

Best.-Nr. 300721

www.iabshop.de

www.iab.de

Inhalt

Verzeichnis der Übersichten, Tabellen und Abbildungen	7	
Vorbemerkung	17	
A	Gegenstand, Auftrag und Konzept der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm	19
1	Das Programm	19
2	Evaluationskonzept des ESF.....	22
3	Die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm	25
3.1	Prozess- und kontextorientierte Wirkungsanalyse	25
3.2	Struktur und Ablauf der Begleitforschung	29
4	Aufbau des Berichts.....	32
B	Das ESF-BA-Programm und seine Umsetzung	35
1	Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage	35
2	Das Programm als Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB III – institutionelle Ausgangsbedingungen beim Programmstart im Jahr 2000	38
2.1	Das Programm im Kontext der Ziele des ESF und des SGB III.....	38
2.1.1	Das Programmkonzept als Beitrag zur Umsetzung der ESF-Ziele	38
2.1.2	Das Programm als Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung.....	46
2.2	Förderansätze.....	50
2.3	Inputziele – geplanter Förderumfang und Budget.....	60
2.4	Umsetzungsstrukturen und Anspruch auf reflexive Steuerung.....	71
2.4.1	Umsetzungsstrukturen	72
2.4.2	Reflexive Steuerung?	77
3	Änderungen des Programms im arbeitsmarktpolitischen Wandel.....	83
3.1	Zur Entwicklung des Arbeitsmarktes seit dem Programmstart im Jahr 2000	84
3.2	Gesetzliche Änderungen der Arbeitsmarktpolitik und Reform der BA...	95
3.2.1	Reform der Arbeitsmarktpolitik.....	95
3.2.1.1	Reform des SGB III.....	95
3.2.1.2	Einführung des SGB II.....	96
3.2.1.3	Strategische Neuausrichtung der BA.....	98

3.2.2	Änderungen im ESF-BA-relevanten Instrumentenkasten	99
3.2.2.1	Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen.....	100
3.2.2.2	Kurzarbeit bei endgültigem Wegfall der Arbeitsplätze.....	101
3.2.2.3	Förderung von Existenzgründungen.....	102
3.3	Änderungen des Programms als Anpassung an die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes.....	104
3.3.1	Qualifizierung von Arbeitslosen	107
3.3.2	Qualifizierung während Kurzarbeit.....	110
3.3.3	Ergänzende Förderung von Existenzgründungen	111
3.3.4	Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund	112
4	Die Umsetzung des Programms von 2000 bis 2007	114
4.1	Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung – Fragestellung...	114
4.2	Materieller Verlauf der Programmumsetzung	116
4.2.1	Förderentwicklung im Überblick.....	116
4.2.2	Qualifizierung von Arbeitslosen	123
4.2.3	Qualifizierung während Kurzarbeit.....	128
4.2.4	Förderung von Existenzgründungen.....	131
4.2.5	Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse.....	135
4.3	Finanzieller Verlauf der Programmumsetzung	136
5	Fazit.....	140
5.1	Zusammenfassung.....	140
5.2	Schlussfolgerungen.....	145
C	Ergebnisse und Wirkungen der Förderansätze.....	147
1	Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation	147
2	Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen	154
2.1	Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage.....	154
2.2	ESF-Förderung im Vergleich zur gesetzlichen Regelförderung – deskriptive Befunde.....	156
2.2.1	Zielgruppenerreichung.....	156
2.2.2	Verbleib.....	163
2.3	Wirkungen der ESF-geförderten Weiterbildung	169
2.3.1	Analytisches Konzept	169
2.3.2	Methodischer Ansatz, Datengrundlagen und Vorgehen.....	173
2.3.3	Ergebnisse.....	179
2.3.3.1	Deskription der Stichproben – Modellvariablen	179

2.3.3.2	Wirkungen für die ESF-geförderten Teilnehmer/innen im Vergleich zu nichtteilnehmenden Arbeitslosen	184
2.3.3.3	Wirkungen für die ESF-geförderten Teilnehmer/innen im Vergleich zu Teilnehmer/innen ohne ergänzende ESF-Unterstützung.....	200
2.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	213
3	Ergänzende Hilfen bei einer Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit	218
3.1	Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage.....	218
3.2	Ergänzende ESF-Förderung im Vergleich mit der SGB III-Förderung von Existenzgründungen – deskriptive Befunde zu den geförderten Personengruppen.....	222
3.3	Wirkungsanalysen zum Gründungsseminar und Coaching im Verhältnis zum Überbrückungsgeld.....	228
3.3.1	Analytisches Konzept und Vorgehen.....	228
3.3.2	Gründung nach dem Gründungsseminar?	230
3.3.3	Wirkungen der ergänzenden Hilfen zum Überbrückungsgeld.....	231
3.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	234
4	Berufsbezogene Deutschförderung und Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund	237
4.1	Einleitung: Arbeitslose mit Migrationshintergrund als Zielgruppe aktiver Arbeitsmarktpolitik	237
4.2	Berufsbezogene Deutschkurse ab 2004.....	244
4.2.1	Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlagen	244
4.2.2	Geförderte Personengruppen	247
4.2.3	Verbleib.....	250
4.3	Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse bei beruflicher Weiterbildung von Migranten – eine Wirkungsanalyse mit Befragungsdaten.....	253
4.3.1	Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage.....	253
4.3.2	Deskription der Migrantenstichproben im Längsschnittdatensatz – Teilnehmer/innen und Arbeitslose	255
4.3.3	Wirkungsanalyse der ESF-geförderten Weiterbildung mit und ohne ergänzender Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen.....	260
4.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	266
5	Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall....	267
5.1	Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlagen	267
5.2	Kurzarbeit und Qualifizierung – geförderte Personengruppen.....	274

5.3	Verbleibsanalysen	279
5.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	285
D	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	291
1	Aufgaben und Vorgehen der Begleitforschung.....	291
2	Das Programm im arbeitsmarktpolitischen Wandel – Möglichkeiten und Grenzen der ergänzenden ESF-Förderung	293
3	„Europäischer Mehrwert“? – Ergebnisse der Wirkungsanalysen zum Instrumenteneinsatz	297
3.1	ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Zielgruppen.....	299
3.2	Ergänzende Hilfen bei einer Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit	303
3.3	Berufsbezogene Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund.....	305
3.4	Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall.....	309
4	Fazit.....	311
E	Quellen und Literatur	315
1	Quellen	315
2	Literatur	319
	Anhang 1: Tabellen	329
	Anhang 2: Berichte und Veröffentlichungen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm.....	371
1	Übergreifende Zwischen- und Ergebnisberichte	371
2	Inhaltliches und methodisches Konzept der Begleitforschung	371
3	Datenbasis „Individualdatenbank“	372
4	Policy-Analyse: Programmumsetzung und Governancestrukturen...	373
5	Mikroanalytische Evaluation der ESF-Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen und von Trainingsmaßnahmen.....	374
6	Mikroanalytische Evaluation der ESF-Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit.....	375
7	Evaluation der Qualifizierung während Kurzarbeit	376
8	Evaluation der Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund	376
	Kurzfassung.....	379

Verzeichnis der Übersichten, Tabellen und Abbildungen

Übersichten

Übersicht B.1: Aktionsschwerpunkte der EBS.....	40
Übersicht B.2: Querschnittsziele der EBS.....	40
Übersicht B.3: Artikel 2 der ESF-Verordnung: Anwendungsbereich.....	42

Tabellen

Tabelle B.2.1: Mittelausstattung der ESF-„Dachprogramme“, darunter des ESF-Bund, 2000 bis 2006 zu Ziel 1 und Ziel 3 (in Mio. € und %)	61
Tabelle B.2.2: ESF-Inputziele 2000 bis 2006 von Bund und Ländern	63
Tabelle B.2.3a: EPPD zu Ziel 3 – ESF-Politikbereiche und Maßnahmen insgesamt sowie für die ESF-Bundesprogramme, darunter das ESF-BA-Programm.....	66
Tabelle B.2.3b: OP des Bundes (Humanressourcen) zu Ziel 1 – ESF-Politik- bereiche und Maßnahmen, darunter das ESF-BA-Programm....	67
Tabelle B.3.1: Wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung im Bundesgebiet	87
Tabelle B.3.2: Registrierte Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet	89
Tabelle B.3.3: Langzeitarbeitslosigkeit.....	90
Tabelle B.3.4: Nichtleistungsbezieher/innen – Anteil am JD AloBestand	92
Tabelle B.3.5a: Arbeitslose nach Rechtskreisen im Bundesgebiet.....	93
Tabelle B.3.5b: Arbeitslose nach Rechtskreisen in Westdeutschland.....	94
Tabelle B.3.5c: Arbeitslose nach Rechtskreisen in Ostdeutschland	94
Tabelle B.4.1: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmeart im Bundesgebiet 2000 bis 2007	118
Tabelle B.4.2: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmeart in Westdeutschland (Ziel 3) 2000 bis 2007.....	119
Tabelle B.4.3: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmeart in Ostdeutschland (Ziel 1) 2000 bis 2007	120
Tabelle B.4.4a: Eintritte in Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW), (nur SGB III), darunter Eintritte in ESF-FbW.....	124
Tabelle B.4.4b: Eintritte in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) in den Rechtskreisen von SGB II (ohne zkt) und SGB III sowie in ESF-FbW 2005 bis 2007	125

Tabelle B.4.5a: Eintritte in Trainingsmaßnahmen (TM) (nur SGB III) darunter Eintritte in ESF-TM.....	127
Tabelle B.4.5b: Eintritte in Eignungsfeststellungs- und Trainings- maßnahmen (TM) in den Rechtskreisen von SGB II (ohne zkt) und SGB III sowie in ESF-TM 2005 bis 2007	128
Tabelle B.4.6: Kurzarbeitende in strukturell bedingter Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit (jahresdurchschnittlicher Bestand) und ESF-BA-geförderte Eintritte von Kurzarbeitenden in Qualifizierungsmaßnahmen	129
Tabelle B.4.7: Existenzgründungen mit Überbrückungsgeld (ÜG) (nur SGB III) und Eintritte in ESF-Coaching	132
Tabelle B.4.8: Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit mit Existenzgründungszuschuss (ExGZ) (nur SGB III) und Eintritte in ESF-Coaching.....	133
Tabelle B.4.9: Existenzgründungen mit Gründungszuschuss (SGB III) und Eintritte in ESF-Coaching 2006 und 2007.....	133
Tabelle B.4.10: Eintritte in ESF-BA-Kurse zur Vermittlung berufs- bezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund.....	135
Tabelle B.4.11: Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 bis 2007 in Millionen Euro im Ziel 3-Gebiet.....	137
Tabelle B.4.12: Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 bis 2007 in Millionen Euro im Ziel 1-Gebiet.....	137
Tabelle B.4.13: ESF-Mittelansatz und Ausschöpfung im ESF-BA-Programm 2000 bis 2007 (in Mio. Euro).....	138
Tabelle B.4.14: Ausgaben der BA für Leistungen der aktiven Arbeits- förderung, darunter ESF-BA-Programm in Millionen Euro (Kapitel 2 und 3 des BA-Haushalts: Eingliederungstitel und sonstige Leistungen der Arbeitsförderung).....	140
Tabelle C.2.1: Eintritte in ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) in den Jahren 2000 bis 2007 (Summe)	158
Tabelle C.2.2: Anteile der Eintritte von Nichtleistungsbezieher/innen an den Eintritten in ESF-FbW und SGB III-FbW von 2000 bis 2002 (ohne vom ESF ergänzte Eintritte).....	159
Tabelle C.2.3: Eintritte in die ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) im Bundesgebiet nach personellen Merk- malen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 00–07 in Prozent (bei Berufsausbildung nur 00–05).....	160

Tabelle C.2.4:	Eintritte in die ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) in Westdeutschland nach personellen Merkmalen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 00–07 in Prozent (bei Berufsausbildung nur 00–05)...	160
Tabelle C.2.5:	Eintritte in die ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) in Ostdeutschland nach personellen Merkmalen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 00–07 in Prozent (bei Berufsausbildung nur 00–05)...	161
Tabelle C.2.6:	Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW im Bundesgebiet.....	165
Tabelle C.2.7:	Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW im Bundesgebiet	165
Tabelle C.2.8:	Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW in Westdeutschland.....	166
Tabelle C.2.9:	Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Westdeutschland.....	166
Tabelle C.2.10:	Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW in Ostdeutschland.....	167
Tabelle C.2.11:	Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Ostdeutschland.....	167
Tabelle C.2.12:	Panelbefragung ESF-FbW und Vergleichsgruppen.....	177
Tabelle C.2.13:	Ausgewählte Merkmale der Stichproben der Teilnehmer/innen mit ergänzender ESF-Förderung, nur mit SGB III-Förderung und der arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen in Prozent.....	181
Tabelle C.2.14:	Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrennt nach der Dauer seit Maßnahmebeginn (Cox-Regression).....	190
Tabelle C.2.15:	Ohne Abbrecher: Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrennt nach der Dauer seit Maßnahmebeginn (Cox-Regression).....	192
Tabelle C.2.16:	Übergangswahrscheinlichkeit in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis von ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen und Bestandsarbeitslosen (Cox-Proportional-Hazards-Modell)	198
Tabelle C.2.17:	Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit und ohne Abbrecher (Cox-Regression).....	204
Tabelle C.2.18:	Übergangswahrscheinlichkeit in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis von ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen und SGB III-Regelförderungsteilnehmer/innen (Cox-Proportional-Hazards-Modell)	210
Tabelle C.3.1:	Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld und in ein ESF-Gründungsseminar (ESF-GS) – Summen 2000 bis 2003.....	224

Tabelle C.3.2: Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld und in ein ESF-Gründungsseminar nach personellen Merkmalen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2000 bis 2003 in Spaltenprozent	225
Tabelle C.3.3: Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld (ÜG), Existenzgründungszuschuss (ExGZ), Gründungszuschuss (GZ) sowie in ESF-Coaching – Summen 2000 bis 2007	225
Tabelle C.3.4: Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld und ein ergänzendes ESF-Coaching nach personellen Merkmalen – Prozentanteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2000 bis 2007 (Berufsausbildung nur 2000 bis 2005)	226
Tabelle C.3.5: Eintritte in den Bezug eines Existenzgründungszuschusses (ExGZ) und ein ergänzendes ESF-Coaching nach personellen Merkmalen – Prozentanteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2003 bis 2007 (Berufsausbildung nur 2003 bis 2005).....	227
Tabelle C.3.6: Eintritte in den Bezug eines Gründungszuschusses (GZ) und ein ergänzendes ESF-Coaching nach personellen Merkmalen – Prozentanteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2006 und 2007 (Berufsausbildung ab 2006 k. A.).....	227
Tabelle C.4.1: Zugänge in Arbeitslosigkeit 2006 insgesamt (ohne zkt), darunter von Personen mit Migrationshintergrund (laut BA-Definition nur Migranten)	238
Tabelle C.4.2: Zugänge 2006 in die Arbeitsförderung für ausgewählte Instrumente, darunter nach Migrationshintergrund im Bundesgebiet (ohne zkt)	242
Tabelle C.4.3: Eintritte in ESF-BA-Sprachkurse nach personen- und erwerbsbiografischen Merkmalen (2004 bis 2006) im Bundesgebiet	248
Tabelle C.4.4: Verbleib der Teilnehmer/innen der Jahre 2004 bis 2006 sechs Monate nach Maßnahmeaustritt	251
Tabelle C.4.5: Mit retrospektiven Längsschnittdaten auswertbare Stichproben der Befragungen von Teilnehmer/innen an beruflicher Weiterbildung mit ergänzender ESF-Förderung 2000 bis 2002 und Vergleichsgruppen, darunter Migrantensowie davon mit Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse.....	254
Tabelle C.4.6: Stichproben von Migranten mit ergänzender ESF-Förderung, nur mit SGB III-Förderung und arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen nach ausgewählten Merkmalen in Prozent	256

Tabelle C.4.7: Übergangswahrscheinlichkeit von Migranten in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrennt nach der Dauer seit Maßnahmebeginn (Cox-Regression).....	264
Tabelle C.5.1: Verbleib 6, 12, 18 und 24 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit (Austritte 2000 bis 2005 insgesamt)	282

Anhangtabellen

A-Tabelle 1: Eintritte in ESF-FbW ohne Modul im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	329
A-Tabelle 2: Eintritte in ESF-FbW ohne Modul in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	330
A-Tabelle 3: Eintritte in ESF-FbW ohne Modul in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	331
A-Tabelle 4: Eintritte in ESF-FbW mit Modul im Bundesgebiet 2000 bis 2004 nach personellen Merkmalen	332
A-Tabelle 5: Eintritte in ESF-FbW mit Modul in Westdeutschland 2000 bis 2004 nach personellen Merkmalen	333
A-Tabelle 6: Eintritte in ESF-FbW mit Modul in Ostdeutschland 2000 bis 2004 nach personellen Merkmalen	334
A-Tabelle 7: Eintritte in ESF-FbW ohne und mit Modul (Summe) im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	335
A-Tabelle 8: Eintritte in ESF-FbW ohne und mit Modul (Summe) in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	336
A-Tabelle 9: Eintritte in ESF-FbW ohne und mit Modul (Summe) in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	337
A-Tabelle 10: Eintritte in ESF-Trainingsmaßnahmen im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	338
A-Tabelle 11: Eintritte in ESF-Trainingsmaßnahmen in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	339
A-Tabelle 12: Eintritte in ESF-Trainingsmaßnahmen in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	340
A-Tabelle 13: Eintritte in ESF-Gründungsseminar im Bundesgebiet 2000 bis 2003 nach personellen Merkmalen	341
A-Tabelle 14: Eintritte in ESF-Gründungsseminar in Westdeutschland 2000 bis 2003 nach personellen Merkmalen	342

A-Tabelle 15: Eintritte in ESF-Gründungsseminar in Ostdeutschland 2000 bis 2003 nach personellen Merkmalen	343
A-Tabelle 16: Eintritte in ESF-Coaching bei Überbrückungsgeld im Bundes- gebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	344
A-Tabelle 17: Eintritte in ESF-Coaching bei Überbrückungsgeld in West- deutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	345
A-Tabelle 18: Eintritte in ESF-Coaching bei Überbrückungsgeld in Ost- deutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	346
A-Tabelle 19: Eintritte in ESF-Coaching bei Existenzgründungszuschuss im Bundesgebiet 2003 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	347
A-Tabelle 20: Eintritte in ESF-Coaching bei Existenzgründungszuschuss in Westdeutschland 2003 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	347
A-Tabelle 21: Eintritte in ESF-Coaching bei Existenzgründungszuschuss in Ostdeutschland 2003 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	348
A-Tabelle 22: Eintritte in ESF-Coaching bei Gründungszuschuss im Bundesgebiet 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen.....	348
A-Tabelle 23: Eintritte in ESF-Coaching bei Gründungszuschuss in West- deutschland 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen	349
A-Tabelle 24: Eintritte in ESF-Coaching bei Gründungszuschuss in Ost- deutschland 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen	349
A-Tabelle 25: Eintritte in FbW – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	350
A-Tabelle 26: Eintritte in FbW – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in West- deutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	351
A-Tabelle 27: Eintritte in FbW – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in Ost- deutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	352
A-Tabelle 28: Eintritte in Trainingsmaßnahmen – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	353
A-Tabelle 29: Eintritte in Trainingsmaßnahmen – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	354

A-Tabelle 30:	Eintritte in Trainingsmaßnahmen – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	355
A-Tabelle 31:	Eintritte in Überbrückungsgeld – SGB III im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen	356
A-Tabelle 32:	Eintritte in Überbrückungsgeld – SGB III in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	357
A-Tabelle 33:	Eintritte in Überbrückungsgeld – SGB III in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen.....	358
A-Tabelle 34:	Eintritte in Existenzgründungszuschuss – SGB III im Bundesgebiet 2003 bis 2006 nach personellen Merkmalen	359
A-Tabelle 35:	Eintritte in Existenzgründungszuschuss – SGB III in Westdeutschland 2003 bis 2006 nach personellen Merkmalen.....	359
A-Tabelle 36:	Eintritte in Existenzgründungszuschuss – SGB III in Ostdeutschland 2003 bis 2006 nach personellen Merkmalen.....	360
A-Tabelle 37:	Eintritte in Gründungszuschuss – SGB III im Bundesgebiet 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen.....	360
A-Tabelle 38:	Eintritte in Gründungszuschuss – SGB III in Westdeutschland 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen.....	361
A-Tabelle 39:	Eintritte in Gründungszuschuss – SGB III in Ostdeutschland 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen.....	361
A-Tabelle 40:	Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW im Bundesgebiet	362
A-Tabelle 41:	Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Westdeutschland.....	362
A-Tabelle 42:	Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Ostdeutschland.....	362
A-Tabelle 43:	Verbleib im 6. Monat – Überbrückungsgeld im Bundesgebiet	363
A-Tabelle 44:	Verbleib im 6. Monat – Überbrückungsgeld in Westdeutschland	363
A-Tabelle 45:	Verbleib im 6. Monat – Überbrückungsgeld in Ostdeutschland	363
A-Tabelle 46:	Verbleib im 6. Monat – Existenzgründungszuschuss im Bundesgebiet	364
A-Tabelle 47:	Verbleib im 6. Monat – Existenzgründungszuschuss in Westdeutschland	364
A-Tabelle 48:	Verbleib im 6. Monat – Existenzgründungszuschuss in Ostdeutschland	364

A-Tabelle 49: Verbleib im 6. Monat – Gründungszuschuss	364
A-Tabelle 50: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW ohne Modul im Bundesgebiet	365
A-Tabelle 51: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW ohne Modul in Westdeutschland	365
A-Tabelle 52: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW ohne Modul in Ostdeutschland	365
A-Tabelle 53: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW mit Modul im Bundesgebiet	366
A-Tabelle 54: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW mit Modul in Westdeutschland	366
A-Tabelle 55: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW mit Modul in Ostdeutschland	366
A-Tabelle 56: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW insgesamt im Bundesgebiet	367
A-Tabelle 57: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW insgesamt in Westdeutschland	367
A-Tabelle 58: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW insgesamt in Ostdeutschland	367
A-Tabelle 59: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Überbrückungsgeld im Bundesgebiet	368
A-Tabelle 60: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Überbrückungsgeld in Westdeutschland	368
A-Tabelle 61: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Überbrückungsgeld in Ostdeutschland	368
A-Tabelle 62: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Existenzgründungszuschuss im Bundesgebiet	369
A-Tabelle 63: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Existenzgründungszuschuss in Westdeutschland	369
A-Tabelle 64: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Existenzgründungszuschuss in Ostdeutschland	369
A-Tabelle 65: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Gründungszuschuss.....	370
A-Tabelle 66: Verbleib im 6. Monat – ESF-Existenzgründerseminare im Bundesgebiet	370
A-Tabelle 67: Verbleib im 6. Monat – ESF-Existenzgründerseminare in Westdeutschland	370
A-Tabelle 68: Verbleib im 6. Monat – ESF-Existenzgründerseminare in Ostdeutschland	370

Abbildungen

Abbildung C.2.1: Übergang in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	186
Abbildung C.2.2: Alte Bundesländer: Übergang in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	186
Abbildung C.2.3: Neue Bundesländer: Übergang in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	187
Abbildung C.2.4: Nichtleistungsbezieher/innen: Übergang in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	187
Abbildung C.2.5: Übergang in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis: Vergleich ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen mit Bestandsarbeitslosen.....	195
Abbildung C.2.6: Gesamt: Übergang in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	202
Abbildung C.2.7: Alte Bundesländer: Übergang in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	203
Abbildung C.2.8: Neue Bundesländer: Übergang in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	203
Abbildung C.2.9: Übergang in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis: Vergleich ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen mit SGB III-Regelförderungsteilnehmer/innen	209
Abbildung C.4.1: Übergang von Migranten in eine ungeförderde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.....	261
Abbildung C.5.1: Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall (2000 bis 2006).....	275
Abbildung C.5.2: Personelle Merkmale der Teilnehmer/innen an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall (in Prozent, Eintritte 2000 bis 2006)	277
Abbildung C.5.3: Verbleib 6, 12, 18 und 24 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach Jahr des Austritts (2000 bis 2005)	283
Abbildung C.5.4: Verbleib 6 und 12 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit von Austritten des Jahres 2006	284

Vorbemerkung

In der Zeit von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008 wurde die im Sozialgesetzbuch III geregelte aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ergänzt. Das Programm wurde in Verantwortung des BMAS (damals Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, heute Bundesministerium für Arbeit und Soziales) mit einer später mehrfach geänderten Förderrichtlinie eingeführt und von der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt.

Im Sommer des Jahres 2000 beauftragte das BMAS das IAB mit der Begleitforschung zu diesem ESF-BA-Programm. In den folgenden Jahren erstellte das Projektteam des IAB jährliche Projektberichte, darunter entsprechend den Vorgaben des ESF Berichte zur Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2003 und zu deren Aktualisierung im Jahr 2005. Darüber hinaus wurde die einschlägige Fachöffentlichkeit in Wissenschaft und arbeitsmarktpolitischer Praxis mit zahlreichen Veröffentlichungen über Zwischenergebnisse der Begleitforschung informiert (vgl. dazu das Verzeichnis im Anhang dieses Berichts).

Mit dem vorliegenden Bericht schließt die Begleitforschung ihre Arbeit ab. Zunächst werden die Befunde zur Programmdurchführung resümiert. Anschließend werden die Ergebnisse der Untersuchungen zu den einzelnen Förderschwerpunkten des Programms vorgestellt, darunter insbesondere Analysen zu den Wirkungen der Förderung auf den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

An dieser Stelle gilt der Dank allen, die das Begleitforschungsprojekt in seiner langen Laufzeit sehr positiv und konstruktiv unterstützt haben. Dies sind vor allem die Programmverantwortlichen im BMAS und die vielen Expertinnen und Experten in der Zentrale der BA, in den Regionaldirektionen und vor Ort in den Agenturen für Arbeit. Im IAB gilt der Dank des Verfassers den Kolleginnen und Kollegen, die im Projektteam mit unterschiedlicher Dauer und verschiedenen Arbeitsschwerpunkten beteiligt waren, aber ablaufbedingt an diesem Bericht nicht mehr mitarbeiten konnten. Ihre Beiträge sind in den entsprechenden Kapiteln kenntlich gemacht und im Anhang 2 aufgelistet. Namentlich soll hier denen gedankt werden, die trotz ihrer wichtigen Arbeit häufig unerwähnt bleiben. Die Aufgaben der Projektassistenz wurden mit großem Engagement nacheinander wahrgenommen von Ruth Frommberger, Olivia Solner und Claudia Schiener. Dank gilt schließlich auch Eva Gleißner, die die Fertigstellung dieses Berichts technisch unterstützt hat.

A Gegenstand, Auftrag und Konzept der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm

1 Das Programm

Die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Länder wurde wie schon bis 1999 auch in der Phase der Europäischen Strukturfonds von 2000 bis 2006 aus Mitteln des ESF ergänzt (mit einer späteren Verlängerung bis 2008). Ein erheblicher Teil der ESF-Mittel des Bundes wurde seit dem Jahr 2000 bis zum Herbst 2008 in Verbindung mit der individuellen Arbeitsförderung nach dem SGB III im Rahmen des bundesweiten ESF-BA-Programms eingesetzt. Das Programm sollte die gesetzliche Arbeitsförderung qualitativ ergänzen und war mit ihr über die Mischfinanzierung aus ESF-Mitteln und SGB III-Mitteln verknüpft.¹

Mit seinem Schwerpunkt im Bereich der beruflichen Qualifizierung wurde das Programm zielgruppenorientiert konzipiert. Es sollte die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen im Verhältnis zum SGB III zusätzlich bzw. verstärkt gefördert werden, um Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern und vom Ausschluss vom Arbeitsmarkt bedrohte Personengruppen zu unterstützen. Daneben ergänzte das Programm von Beginn an die Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit und die Qualifizierung von Kurzarbeitenden bei endgültigem Wegfall der Arbeitsplätze.

Die gesetzliche Regelförderung wurde in zweierlei Hinsicht ergänzt. Erstens sollten mithilfe eines ESF-Unterhaltsgeldes solche Arbeitslose in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen einbezogen werden, die wegen fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen (hinreichende Vorbeschäftigungszeit mit Beitragszahlung) kein Unterhaltsgeld bzw. Arbeitslosengeld nach dem SGB III erhalten können und deshalb in der Regel nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen teilnehmen (können). Zweitens bot das Programm für alle Zielgruppen die Möglichkeit zur Teilnahme an spezifischen Maßnahme(bausteine)n, die im Rahmen des SGB III nicht gefördert werden konnten: Weiterbildungsmodulare in Verbindung mit der regulären Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) (nur bis Ende 2002), Existenzgründungsseminare (bis Frühjahr 2003) und Coaching für Überbrückungsgeldbezieher sowie Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit. Im Herbst 2004 wurde schließlich mit den Maßnahmen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund ein neuer Förderschwerpunkt eingeführt.

¹ Im ESF-Zusammenhang wird üblicherweise der Begriff „Kofinanzierung“ verwendet. Aber wer kofinanziert was? Aus Sicht der EU-Kommission wird mit dem ESF die nationale Arbeitsförderung kofinanziert. Aus Sicht z. B. der BA wird der Einsatz des ESF aus Mitteln der nationalen Arbeitsförderung (SGB III) kofinanziert. Deshalb wird an dieser Stelle der demgegenüber neutrale Begriff der „Mischfinanzierung“ verwendet.

Das Programm setzte also bei einigen Förderlücken des SGB III an, erweiterte den von Arbeitsförderung (bei beruflicher Qualifizierung) erreichbaren Personenkreis und sollte das Wirkungspotenzial der ergänzten gesetzlichen Förderinstrumente steigern. Darin unterschied es sich im Grundsatz nicht von seinem Vorläuferprogramm, dem sogenannten „AFG-Plus“.² Da sich die Problemlage auf dem Arbeitsmarkt nicht geändert hatte und weil die Umsetzung des Vorläuferprogramms als relativ erfolgreich eingeschätzt wurde, gab es aus Sicht der Verantwortlichen keinen Anlass, das neue Programm grundsätzlich anders zu schneiden. Auch in der Zeit von 1995 bis 1999 wurde die gesetzliche Arbeitsförderung (bis 1997 nach dem AFG, dann ab 1998 dem SGB III) in den Förderbereichen der Qualifizierung von arbeitslosen Zielgruppen und von Kurzarbeitenden sowie ergänzender Hilfen zur Existenzgründung aus Mitteln des ESF ergänzt. Weggefallen waren im neuen Programm ab 2000 lediglich die bis 1999 wegen zu geringer Inanspruchnahme durch Betriebe kaum umgesetzten ergänzenden Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme.

Auch in der Konstruktion des Programms, seiner Umsetzung durch die damalige Bundesanstalt, heutige Bundesagentur für Arbeit,³ auf der Grundlage von Förderrichtlinien des Bundesarbeitsministeriums sowie in den spezifischen Bedingungen seiner Finanzierung hatte sich gegenüber dem Vorläuferprogramm im Prinzip nichts geändert. Bis 2008 konnte im Rahmen der Individualförderung (also keine Projektförderung wie bei den Länderprogrammen) nur dann eine ESF-Leistung gewährt werden, wenn zugleich eine Leistung der gesetzlichen Regelförderung gemäß SGB III erbracht wurde. Das Programm war über die Kofinanzierung und deren leistungsrechtlich definierten Konditionen in jedem einzelnen Förderfall mit den Leistungen nach dem SGB III verknüpft, nicht jedoch mit dem 2005 eingeführten SGB II. Es handelte sich somit nicht um ein Programm im herkömmlichen Sinne, also ein Programm mit eigenständigem Problembefug, Anreizsystem und Instrumenten sowie mit gesondertem Budget. Selbst die Programmziele waren wie schon beim Vorläuferprogramm nicht in den Richtlinien (von Anfang 2000) benannt, sondern erschlossen sich erst aus den übergeordneten Zielen des ESF.

Die enge Verknüpfung mit der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB III beinhaltete – wie schon beim „AFG-Plus“ – das Risiko, bei Änderungen der gesetzlichen Grundlage und deren geschäftspolitischen Umsetzung durch die BA das Programm anpassen zu müssen. Und tatsächlich hatte der Wandel der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik erhebliche Auswirkungen auf die Strukturen des Programms und seine Umsetzung. Das Konzept des „Fordern und Fördern“ wurde mit dem Job-AQTIV-Gesetz im

2 Zu diesem Programm vgl. den Abschlussbericht der damaligen Begleitforschung von Deeke und Schuler (2003).

3 Zur Vereinfachung werden im Folgenden nur noch die zum 01.01.2004 eingeführten neuen Bezeichnungen der Organisationseinheiten der BA verwendet.

Jahr 2001 vorbereitet, in den folgenden Jahren dann schrittweise mit den ersten drei „Hartz-Gesetzen“ für das SGB III eingeführt und schließlich mit dem vierten „Hartz-Gesetz“ auf das mit dem SGB II ab 2005 völlig neu geschnittene Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und Fürsorgesystem ausgeweitet.

Beim Start des ESF-BA-Programms im Jahr 2000 waren im Vergleich zum vorherigen Programm zunächst zwei Änderungen im institutionellen Kontext der ESF-BA-Förderung wichtiger. Dies betrifft erstens die Einbettung in übergeordnete ESF-„Dachprogramme“ in Verbindung mit einem neuen Steuerungsansatz des ESF und zweitens die Verpflichtung auf die Europäische Beschäftigungsstrategie mit ihren Beschäftigungspolitischen Leitlinien.

Im Rahmen des ESF-Ziel 3 „Bildung, Ausbildung und Beschäftigung“ hatten der Bund und die Länder in Westdeutschland ein gemeinsames Einheitliches Programmplanungsdocument (EPPD) vorgelegt, demzufolge sie ihre jeweiligen Einzelprogramme im Hinblick auf die Förderziele des ESF arbeitsteilig ausrichten und untereinander abgestimmt umsetzen wollten. Für Ostdeutschland hatten der Bund und die Länder unter dem Dach eines übergreifenden Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) zu Ziel 1 jeweils gesonderte Operationelle Programme (OP) vorgelegt. Dabei hatte sich der Bund mit seinem OP auf die Förderung der „Humanressourcen“ konzentriert, also auf den Schwerpunkt des GFK zu Ziel 1, der dem westdeutschen Ziel 3 bzw. dem EPPD entsprach. Das EPPD zu Ziel 3 sollte wiederum als Bezugsrahmen auch für die ESF-Förderung im Ziel 1-Gebiet dienen. Das ESF-BA-Programm war nun stärker als in der Zeit bis 1999 in die Umsetzung übergeordneter gemeinsamer ESF-Bund-Länderprogramme eingebunden, in seiner Zielsetzung dort definiert, in der Ressourcenausstattung auf Verhandlung und Abstimmung nicht mehr wie früher nur auf Bundesebene, sondern nun auch im föderalen Verhältnis von Bund und Ländern verwiesen, und wurde in seiner Implementation und Zielerreichung auch als Beitrag zur arbeitsteiligen Umsetzung des ESF in Deutschland insgesamt betrachtet.

Diese Einbettung des ESF-BA-Programms in übergeordnete Programmzusammenhänge ging zurück auf einen damals neuen Ansatz der Europäischen Kommission zur Umsetzung der EU-Strukturfonds und damit auch des ESF. Im Unterschied zur vorherigen Strukturfondsphase hatte die Kommission ihren früheren, bis hinunter auf die Ebene der Einzelprogramme bürokratisch konditionierenden Steuerungsanspruch zurückgenommen. Im Vordergrund sollte ab 2000 eine zielorientierte Steuerung bei dezentraler Verantwortung der Mitgliedstaaten für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung ihrer abgestimmten Einzelprogramme stehen. Durch ein entsprechendes System der Programmierung, Finanzabwicklung, Begleitung und Bewertung wurden die Anforderungen zur Koordination der Durchführung aller Einzelprogramme auf nationaler Ebene, in Deutschland also im Verhältnis von Bund und Ländern, erheblich gesteigert. Im Vergleich zu der Zeit bis 1999 war

die Durchführung der Einzelprogramme seitdem mit einem relativen Autonomieverlust der jeweiligen Programmverantwortlichen verbunden.

Schließlich hatte sich der institutionelle Kontext – nicht nur für das neue ESF-BA-Programm, sondern für alle ESF-Programme und für die gesetzliche Arbeitsförderung – durch die Einführung der sogenannten Europäischen Beschäftigungsstrategie ab 1998 geändert. Alle Programme und die reguläre Arbeitsförderung sollten sich nach entsprechenden Beschlüssen des Rates auf die Beschäftigungspolitischen Leitlinien beziehen, mussten in jährlichen Nationalen Aktionsplänen berichtet werden und wurden in ihrer Zielerreichung einem international vergleichenden Benchmarking unterzogen (Keller 1999). Dieses Verfahren wird mittlerweile als „Methode der offenen Koordinierung“ (MOK) bezeichnet (Bauer/Knöll 2003; Goetschy 2003; Schmid/Kull 2004). Mit ihr sollte die vertikale bürokratische Regulierung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zugunsten eines Systems von Zielvereinbarungen zwischen allen Akteuren bei dezentraler Verantwortung für die Zielerreichung aufgegeben werden (Lang/Naschold/Reissert 1998). Konsequenz war – vergleichbar der neuen Steuerungsphilosophie des SGB III, dass der darin gegebenen Ungewissheit über die Zielerreichung mit einem differenzierten Feedback-System der Begleitung und Bewertung als Mittel reflexiver Steuerung abgeholfen werden sollte (Hemmann 2002).

Genau das war auch der neue Steuerungsansatz des ESF und charakterisierte seitdem das für ihn verbindliche System der Begleitung und Bewertung. Dieses wurde mit den ESF-Dachprogrammen in Deutschland für alle Einzelprogramme von Bund und Ländern bzw. für ihre integrierte Berichterstattung und Evaluation konkretisiert. Damit war der allgemeine Anforderungsrahmen für die Evaluation aller ESF-Programme und damit auch für die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm gegeben.

2 Evaluationskonzept des ESF

Eine entscheidende Voraussetzung für die Realisierung des Anspruchs auf zielorientierte Steuerung des ESF war, dass das Monitoring und die Evaluation in zeitlicher und sachlicher Hinsicht so gestaltet wurden, dass sie als Feedback-System noch während der Laufzeit der ESF-Programme genutzt werden konnten. Mit Daten und Analysen zur Implementation und zur Zielerreichung sollten Informationsgrundlagen für Entscheidungen zu eventuellen Programmkorrekturen oder weiterhin unveränderter Durchführung der Programme geschaffen werden können.

Entsprechende Anforderungen wurden in den „Arbeitspapieren“ der Kommission im Zuge der mehrstufigen Programmierung des ESF (und der anderen Strukturfonds) detailliert dargelegt und sind in den Prozess der Ausarbeitung und

Verhandlung der Programme eingeflossen. Speziell für den ESF wurde von der Generaldirektion Beschäftigung ein „Leitfaden zur Begleitung und Bewertung“ (1999) vorgelegt, in dem die Anforderungen genauer beschrieben wurden. Das Monitoring mit jährlichen Durchführungsberichten („Begleitung“) war demnach Aufgabe der für die Programmumsetzung zuständigen Verwaltungsbehörde. Die Evaluation („Bewertung“) oblag den ESF-Begleitausschüssen, die ihrerseits hierzu unabhängige wissenschaftliche Evaluatoren einsetzten. Vorgesehen waren nach der ex-ante-Evaluation als Bedingung der kommissionsseitigen Genehmigung der nationalen Programme zu Beginn der Förderung (2000) dann im Jahr 2003 eine Halbzeitbewertung sowie eine „ergänzende Zwischenevaluation“ als Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 und eine ex-post-Evaluation zum Ende der Strukturfondsphase.

Zwar scheint diese organisatorische Struktur des Begleit- und Bewertungssystems auf den ersten Blick den Regelungen der vorherigen Programmphase bis 1999 zu entsprechen. Aber nun wollte die Kommission im Sinne der Dezentralisierung von Verantwortung an den für die Begleitung und Bewertung zuständigen ESF-Begleitausschüssen nur noch beratend teilnehmen. Die Programmverantwortlichen sollten anders als zuvor eine wissenschaftliche Evaluation von Programmbeginn an begleitend einsetzen. Dies galt nicht nur für die oberste nationale Programmebene, sondern möglichst auch für die darin involvierten Einzelprogramme. Vor allem war nun mit der Vorgabe von Indikatoren einschließlich Wirkungsindikatoren, die auf die Ermittlung von Nettoeffekten zielen, eine neue Anforderung gegeben.

Die Neuregelungen zu Monitoring und Evaluation können erstens als Reaktion auf entsprechende Defizite in der Vergangenheit interpretiert werden. Dabei ging es vor allem um bessere und zeitnahe Informationen über die Implementation im Interesse einer Optimierung der Implementationsstrukturen und -prozesse und um mehr Kenntnisse über die Wirkungen der ESF-Förderung. Zweitens zielten die Neuregelungen auf bessere Vergleichsmöglichkeiten des ESF-Einsatzes innerhalb eines Mitgliedstaates und international im Benchmarking zur Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der EBS. Drittens schließlich sollten aus der Perspektive der Kommission betrachtet Monitoring und Evaluation auch als Instrumente von Zielcontrolling und Finanzcontrolling nutzbar sein. Sie sollten also helfen, den Kontrollverlust der Kommission, der mit der Zurücknahme bürokratischer Regulierungsansprüche verbunden war, durch zielorientiertes Feedback zu kompensieren. Allerdings war dies auch mit dem Risiko verbunden, dass das neue Feedback-System seinerseits bürokratisch überfrachtet wird, also kontraproduktive Effekte zeitigt (Deeke 2000a).

Selbst die Inhalte der Evaluationsberichte wurden mit dem genannten ESF-Leitfaden vorgegeben. Demnach sollten bereits in der Halbzeitbewertung neben einer

Prüfung der Kohärenz der Programme und einer Analyse ihrer Implementationsstrukturen einschließlich des Monitoringsystems möglichst schon Wirkungen ermittelt werden. Weil Wirkungsanalysen mit der kontrafaktischen Fragestellung, was ohne die Förderung gewesen wären, Zeit brauchen, konnte dieser Anspruch bei der Halbzeitbewertung in der Regel nur mit Hinweisen und Analysen zu Bruttoeffekten in einem ersten Schritt realisiert werden. Die Beantwortung wirkungsanalytischer Fragen zu Nettoeffekten im Sinne der kontrafaktischen Fragestellung war demnach erst in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 zu erwarten.

Die kommissionsseitigen Anforderungen wurden in den deutschen ESF-Dachprogrammen zu Ziel 1 und Ziel 3 aufgegriffen und insbesondere in den Dokumenten zur Programmergänzung ausführlicher im Blick auf die dazu vereinbarten praktischen Vorkehrungen näher beschrieben. Dies erfolgte nicht ohne Probleme, weil die gesetzten Anforderungen – etwa hinsichtlich der Indikatoren und damit verbundener Berichtspflichten – zunächst nicht unbedingt verträglich erschienen mit den herkömmlichen Verwaltungs- und Berichtssystemen der klassischen vollzugsorientierten Steuerung von Programmen in Deutschland.

Die Arbeitsteilung zwischen Monitoring und Evaluation wurde in der Programmergänzung zum EPPD Ziel 3 (2001) konkretisiert und festgeschrieben.⁴ Dies erfolgte auch, weil in der vorherigen Strukturfondsphase diese Arbeitsteilung nicht eindeutig war. In der Regel war die Evaluation der Programme in den neunziger Jahren aufgrund unzureichender Ressourcen für das Begleitsystem mit Datenproblemen konfrontiert, musste sich auf die Rolle eines nachholenden Monitoring beschränken und konnte dies nur mit erheblicher Mühe in Antworten zu Fragen nach den Ergebnissen der Förderung ausdifferenzieren (Jaedicke/Seyfried 2000; Deeke 1999). Im Vordergrund stand deshalb ab 2000 das Bemühen, die Datengrundlagen zu verbessern und frühzeitig wirkungsanalytische Untersuchungen zur Zielerreichung des ESF zu ermöglichen. Dazu wurde das sogenannte „Stammblattverfahren“ vereinbart, wonach im Zuge des Monitoring zu allen Einzelprogrammen die Einzeldaten zu den geförderten Personen, Projekten und Unternehmen im Förderprozess erfasst und mit Informationen zum Verbleib nach der Förderung fortgeschrieben werden. Damit sollte die Evaluation der Programme von Monitoringaufgaben entlastet werden, also mit ihren Analysen einschließlich dazu ggf. erforderlicher ergänzender Erhebungen auf den Fundus der Prozessdaten des „Stammblattverfahrens“ aufsetzen.

Im Zentrum der Datenerfassung und Aufbereitung für das Monitoring und die daran anschließende Evaluation stand im Unterschied zur EFRE-Förderung der mikroanalytische Blick auf den individuellen Nutzen der ESF-Förderung für die ge-

4 Dies wurde in der Halbzeitbewertung des EPPD evaluiert (vgl. RWI/SÖSTRA/Ronning 2003: 101 ff.).

förderten Personen. Dies trug dem Umstand Rechnung, dass es sich bei der ESF-Förderung – zumindest in Deutschland – um eine ergänzende Förderung der Länder und des Bundes zur ohnehin umgesetzten gesetzlichen Arbeitsförderung handelte, also insbesondere zur Arbeitsmarktpolitik in Form angebotsseitiger Unterstützung von Risikogruppen des Arbeitsmarktes. Damit war der Blick auf makroökonomische Effekte nicht ausgeschlossen, aber angesichts des in Deutschland quantitativ nachrangigen Gewichts des ESF für die Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik hatten Fragen zu Makroeffekten nur eine marginale Bedeutung und erschienen deshalb in den Planungen zu Monitoring und Evaluation nur am Rande.

3 Die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm

3.1 Prozess- und kontextorientierte Wirkungsanalyse

Die Aufgaben der Begleitforschung umfassten ein breites Spektrum von Implementationsanalysen und Wirkungsuntersuchungen zum Einsatz der Instrumente und Leistungen des Programms. Dabei war wichtig, dass aufgrund des spezifischen Ansatzes des Programms – ESF-Ergänzung in kofinanzierender Verzahnung mit dem gesetzlichen Instrumentarium in jedem einzelnen Förderfall – die Evaluation implizit auch die Aufgabe eines Wirkungsvergleichs mit den Instrumenten der Regelförderung hatte. Die Frage nach dem added value des ESF erfordert, dass die vom ESF ergänzte gesetzliche Regelförderung mit in den Blick genommen wird.

Auf der analytischen Ebene der Programmevaluation stehen Fragen zur Umsetzung im institutionellen Kontext der gesetzlichen Arbeitsförderung unter Berücksichtigung der Entwicklung der Probleme von Arbeitsmarkt und Beschäftigung im Vordergrund des Interesses. Dabei geht es darum, ob das Programm im Sinne der ESF-Ziele ausgestaltet und entsprechend umgesetzt wurde, ob und inwieweit es dabei von der Entwicklung der gesetzlichen Arbeitsförderung beeinflusst wurde, sowie darum, ob es bei entsprechendem Bedarf in seiner Laufzeit adäquat modifiziert wurde. Diese implementationsbezogenen Fragen der Begleitforschung ergeben sich aus der Überlegung, dass die Art und Weise der Umsetzung des Programms bzw. seiner einzelnen Instrumente auch die Effektivität der Förderung im Ergänzungsverhältnis zur SGB III-Förderung beeinflusst, also wirkungsrelevant ist.

Auf der mikroanalytischen Ebene geht es um den individuellen Nutzen der Leistungen des ESF-BA-Programms in ihrem Zusammenspiel mit den ergänzten SGB III-Leistungen für die Zielgruppen. Zu beantworten sind die Fragen, ob und wie das Förderangebot konkretisiert und angenommen wurde, ob die ESF-Leistungen in Kombination mit den Leistungen der Regelförderung die Teilnahme

an den Maßnahmen bis zum Abschluss erfolgreich unterstützt haben, ob und inwieweit im Ergebnis die Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt im Sinne der angezielten Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit verbessert wurden und welchen Effekt dies letztlich – in Abhängigkeit auch von der je spezifischen regionalen Arbeitsmarktsituation – auf die Chancen zu einem Übergang in nachhaltige Beschäftigung oder Verbleib in Arbeitslosigkeit hatte.

Die Komplexität der Aufgaben erfordert einen entsprechend differenzierten analytischen Bezugsrahmen. Dazu wurde die Begleitforschung als prozess- und kontextorientierte Wirkungsanalyse konzipiert (Deeke 2000b; Deeke/Kruppe 2002). In diesem Verständnis wurde die Begleitforschung nicht wie herkömmlich primär als Untersuchung des Prozesses der Programmumsetzung angelegt, die getrennt von der ex-ante-Analyse der Formierung des Programms und der ex-post-Analyse seiner Wirkungen durchgeführt wird. Vielmehr geht es auch um eine Reanalyse der bei der Ausarbeitung des Programms leitenden Überlegungen und vor allem darum, möglichst noch während der Laufzeit wirkungsbezogene ex-post-Analysen zu bisherigen Ergebnissen durchzuführen. Dies kann verlaufsbedingt und in Abhängigkeit von der Datenlage nur nach einiger Zeit erfolgen und ist – typisch für Begleitforschung – mit dem zusätzlichen Problem verbunden, dass sich der Untersuchungsgegenstand noch während der Untersuchung (mehr oder weniger stark) verändert. Das Konzept selber kann zunächst unabhängig von diesem Problem jeweils spezifisch für die Evaluation auf Programmebene und die Analysen zum Instrumenteneinsatz verdeutlicht werden.

Auf Programmebene ist das Konzept der Begleitforschung angelehnt an den für Untersuchungen von arbeitsmarktpolitischen Programmen entwickelten Ansatz der Target-oriented Policy Evaluation (Schmid/O'Reilly/Schömann 1996).⁵ Im Unterschied zu konventionellen Soll-Ist-Vergleichen werden mit diesem Ansatz auch die mit dem Programm verbundenen Zielsetzungen ihrerseits im Blick auf die ihnen zugrunde liegenden Problemlagen und in ihrer Begründung durch die beteiligten Akteure bei der Programmierung betrachtet. Darüber hinaus ist der Prozess der Programmdurchführung selber ein Gegenstand der Untersuchung, nicht einfach nur der Vergleich von Input und Output. Die Implementationsanalyse hat eine zweifache Funktion. Sie soll zur Erklärung der Programmwirkungen beitragen – ausgehend von der These, dass die Art und Weise der Programmumsetzung Einfluss auf den Grad der Zielerreichung bzw. Zielverfehlung hat. Zudem kann sie helfen, Fragen zur Effizienz zu beantworten. Schließlich muss die „Umwelt“ des Programms in seiner Analyse berücksichtigt werden. Kontextanalyse heißt z. B.,

5 Das Konzept wurde mit Unterstützung der Generaldirektion V der Europäischen Kommission erarbeitet und ist erkennbar in das kommissionsseitige Evaluierungskonzept für die Strukturfondsphase 2000 bis 2006 eingegangen.

dass die Lage und Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung als ein Problemfeld betrachtet werden, welches die Formierung des Programms begründet und unter dem Aspekt des intendierten Wirkungszusammenhangs betrachtet als ein dynamisches Interventionsfeld des Programms zu berücksichtigen ist. Dazu gehört auch die Analyse potenzieller Einflüsse aus der Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen – sei es im politischen und rechtlichen Kontext des Programms, seinen Durchführungsbedingungen oder sei es im Marktprozess selber, in den mithilfe des Programms interveniert wird. Gerade für die Analyse des ESF bzw. hier des ESF-BA-Programms ist dieser Kontextbezug relevant. Weil das Programm in mischfinanzierter Verschränkung mit der gesetzlichen Arbeitsförderung und im koordinierten Bezugsrahmen der übergreifenden „Dachprogramme“ von Bund und Ländern, also nicht autonom umgesetzt wurde, sollte es im Sinne von „embedded policy“ untersucht werden.

In methodischer Hinsicht sind dabei zwei Dimensionen von Politikforschung relevant: erstens die Dimension der Problem- und Policy-Analyse, in der oft die Möglichkeit zum Rückgriff auf statistische Daten und Analysen mit kausalanalytischem Anspruch besteht, und zweitens die Dimension der Interaktionsanalyse, bei der schon aufgrund der kontingenten Akteurkonstellationen und Koordinationsprozesse die Möglichkeiten zur Identifizierung von Ursache-Wirkungszusammenhängen eher beschränkt erscheinen (Scharpf 2002). Geht man jedoch wie hier davon aus, dass Kausalitätsnachweise in Form statistischer Kausalitätsschätzung für Generalisierungen und Politikempfehlungen allein unzureichend sind, weil sie empirische Kausalität nur indizieren, aber inhaltlich selber nicht begründen, so gerät die Frage nach der theoretisch-analytischen Begründung für eine „kausale Rekonstruktion“ (Mayntz 2002a) des Politikprozesses und seiner Wirkungen in den Blick. Für die Analyse der Umsetzung des ESF-BA-Programms bietet sich dazu der analytische Blick auf Aspekte von Politikverflechtung in vertikal und horizontal vernetzten Koordinationsstrukturen an (z. B. Héretier 1993; Scharpf 1991). Und die Untersuchung der Wirkungsmöglichkeiten und -grenzen des Programms lenkt den Blick darauf, dass der Arbeitsmarkt kein isoliertes System ist und nicht zuletzt deshalb aktive Arbeitsmarktpolitik (einschließlich des ESF) grundsätzliche Wirkungsgrenzen hat. Diese erschließen sich erst dann, wenn Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik nicht partialanalytisch, sondern unter dem Aspekt gesamtwirtschaftlicher und sozialer Zusammenhänge betrachtet werden.

Der konkrete Einsatz einzelner Instrumente der individuellen Arbeitsförderung in der gesetzlichen Regelförderung und deren Ergänzung durch den ESF zielt auf die Herstellung bzw. Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, um Arbeitslosigkeit durch den Eintritt in möglichst dauerhafte Beschäftigung beenden oder auch schon vorab vermeiden zu können. Der analytische Bezugspunkt ist auf dieser Untersu-

chungsebene demnach nicht das Instrument selber, sondern der Nutzen, den sein Einsatz (in Alternative zu anderen Möglichkeiten) für die angestrebte Problemlösung ermöglicht. Es geht um die Vermeidung bzw. Beendigung von Arbeitslosigkeit unter Aspekten ökonomischer und sozialer Rationalität.

Hierzu relevante Wirkungsanalysen fragen zunächst nach dem individuellen Nutzen für die Geförderten auf der mikroanalytischen Ebene. Beantwortet werden soll, was ohne die Förderung gewesen wäre, was also ihr spezifischer Effekt nach Abzug von Mitnahmeeffekten ist. Im Sinne einer quasi-experimentellen Logik werden dazu möglichst ähnliche Vergleichsgruppen herangezogen, damit der Nettoeffekt der Förderung für den Erwerbsverlauf der geförderten Personen mithilfe multivariater Analyseverfahren geschätzt werden kann.⁶ Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass neben den relevanten, je nach Maßnahmart und Ziel differenziert zu erfassenden Merkmalen geförderter Personen und Vergleichsgruppen auch nicht-individuelle Aspekte wichtig sind. Die Wirkungsuntersuchung weist also über die mikroanalytische Ebene hinaus – z. B. auf institutionelle Aspekte der Umsetzung aktiver Arbeitsförderung und der Strukturierung von Arbeitsmarktchancen.

Damit ist wie im Falle der Frage nach kausalen Zusammenhängen auf Programmebene der Umstand angesprochen, dass Nachweise statistischer Kausalität – hier auf der Mikroebene – ohne begründete Belege für empirische Kausalität nicht hinreichen, also die Forderung nach einer kausalen Rekonstruktion der in Frage stehenden Wirkungszusammenhänge einen theoretisch-analytischen Begründungszusammenhang benötigt.⁷ Dazu wird hier in Anlehnung an Gazier (1999) das analytische Konzept von Beschäftigungsfähigkeit aufgegriffen. Beschäftigungsfähigkeit ist demnach nicht (nur) eine individuelle Eigenschaft von Personen. Sie wird erst in den institutionellen Strukturen und Prozessen von Arbeitsmarkt und Beschäftigung realisiert oder verfehlt. Dies hat Konsequenzen für das analytische Design von Wirkungsanalysen zum Instrumenteneinsatz, die sich wiederum unter den Aspekten der Prozessorientierung und Kontextorientierung charakterisieren lassen (Deeke/Kruppe 2003).

Unter dem Aspekt der Prozessorientierung interessiert, welche konkreten Ziele mit einer Maßnahme in jeweiliger Orientierung auf die Problemsituation der Zielgruppen vor dem Hintergrund der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes verbunden werden, warum welche Teilnehmer aus dem Kreis der förderbaren Perso-

6 Fragen zu möglichen Substitutions- und Verdrängungseffekten können dagegen erst auf makroanalytischer Ebene verfolgt werden.

7 Im Unterschied zu den methodischen Problemen der Interaktionsanalyse in der Programmforschung geht es hier allerdings weniger um das Small-N-Problem, sondern vor allem erstens darum, dass (potenziell) erklärungsrelevante Faktoren (z. B. institutionelle Mechanismen der Chancenzuweisung) nicht als personenbezogene statistische Daten „greifbar“ sind, sowie zweitens darum, dass implizite Theorien über Wirkungszusammenhänge ihrerseits erst empirisch explizit gemacht werden müssen (vgl. z. B. Reskin 2003). Dies ist nach wie vor ein Problem der mikroanalytischen Wirkungsuntersuchungen im Bereich von Arbeitsmarktpolitik, die sich allein auf statistisches Matching beziehen.

nen ausgewählt werden und welche fördernden und hemmenden Bedingungen in Organisation und Ablauf der Maßnahmen möglicherweise für den Teilnehmererfolg und hinsichtlich nachfrageseitiger „Bedarfe“ für den anschließenden Übergang in adäquate Beschäftigung oder Verbleib in Arbeitslosigkeit relevant sind. Damit sind institutionelle Kontexte der individuellen Förderung angesprochen (z. B. die konkrete Förderpraxis der Arbeitsämter, die Maßnahmen selber bzw. Maßnahmeträger).

Der Aspekt der Kontextorientierung ist für die Wirkungsanalyse zu den einzelnen Instrumenten insbesondere relevant, wenn es um die Erklärung der Zielerreichung bzw. Zielverfehlung geht. Denn das Ziel der dauerhaften und qualitativ angemessenen Integration in Beschäftigung kann mithilfe individueller Arbeitsförderung nur auf indirektem Wege erreicht werden. Grundsätzlich zielt angebotsorientierte Arbeitsförderung auf einen kontingenten Wirkungszusammenhang, weil die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit keine Sicherheit darin bietet, dass dies auch von der Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt entsprechend gesehen und durch Einstellung in ein Beschäftigungsverhältnis „honoriert“ wird (bzw. in Abhängigkeit vom Marktprozess realisiert werden kann). Daher wäre es sinnvoll, wenn die maßnahme- und personenbezogene Wirkungsanalyse durch eine betriebsbezogene Untersuchung zu der Frage ergänzt würde, welchen Stellenwert die individuelle Teilnahme an Maßnahmen bei betrieblichen Rekrutierungsentscheidungen hat. Weil dies angesichts der Fülle der Aufgaben die Möglichkeiten einer Begleitforschung überschreitet, musste hier darauf verzichtet werden. Diesem wirkungsrelevanten Kontext individueller Förderung kann und soll aber dadurch zumindest in Ansätzen Rechnung getragen werden, dass (so weit es die Datenlage erlaubt) die Analysen hinsichtlich der regionalspezifischen Arbeitsmarktkonstellationen ausdifferenziert werden.

Insgesamt beinhaltet das mit der Begleitforschung verfolgte Untersuchungskonzept einen anspruchsvollen analytischen Bezugsrahmen. Er ergibt sich schon aus den Vorgaben an die Evaluation, wie sie in den einschlägigen Arbeitspapieren der Kommission und dann im Rahmen der Programmpapiere für die Ziele 1 und 3 in Deutschland festgehalten sind. Dabei konnte nicht erwartet werden, dass im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm alle analytischen Probleme gelöst werden. Dies würde die Möglichkeiten eines Projekts übersteigen. Die ange deutete konzeptionelle Verortung kann aber helfen, die notwendige forschungspragmatische Umsetzung im Sinne methodologischer Reflexivität zu kontrollieren.

3.2 Struktur und Ablauf der Begleitforschung

Anfang 2000 wurde zwischen dem BMAS und der BA eine Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung des ESF-BA-Programms abgeschlossen. Darin wurde u. a. vereinbart, dass das IAB die Begleitforschung im Sinne der ESF-Leitlinien zur Begleitung

und Bewertung durchführt. Das IAB erarbeitete anschließend das Projektkonzept mit einem Untersuchungs- und Ablaufplan für die Zeit von September 2000 bis Ende 2007 (Deeke 2000b), welches dann im Sommer 2000 bewilligt wurde. Weil im Jahr 2006 die Laufzeit des Programms bis zum Herbst 2008 verlängert wurde, wurde dann die Laufzeit der Begleitforschung bis Ende 2008 verlängert.

Die Begleitforschung erfolgte über die gesamte Laufzeit hinweg als ein Verbund mehrerer Teilprojekte, die ablaufbedingt mit unterschiedlicher Intensität und Schwerpunktsetzung durchgeführt wurden. Diese Projekte beinhalteten insbesondere:

- den Aufbau und die Fortschreibung einer Individualdatenbank mit den relevanten administrativen Daten der BA zu geförderten Personen und Vergleichsgruppen,
- Erhebungen und Analysen zur Implementation des Programms als zentraler Baustein der Evaluation auf Programmebene,
- Erhebungen und Analysen zur Zielgruppenreichung,
- Verbleibsanalysen im regionalen Vergleich,
- mikroanalytische Wirkungsuntersuchungen zu Instrumenten und Leistungen des Programms.

Mit dem Projekt „Individualdatenbank“ wurde die zentrale Datengrundlage für die Begleitforschung generiert. Ausgangsbasis waren die administrativen Daten (Prozessdaten) zu Personen, Maßnahmen und Leistungen im ESF-BA-Programm, die vom Monitoring der BA seit Sommer 2001 fortlaufend bereitgestellt wurden. Diese Daten wurden im Rahmen der Projektarbeit mit weiteren Prozessdaten der BA aus ihrer Bewerberangebotsdatei (alle arbeitslos und arbeitsuchend Gemeldeten) sowie einschlägigen anderen Datenbanken zur Regelförderung verknüpft und so zu Forschungsdaten aufbereitet (Kruppe/Oertel 2003). Dabei handelte es sich um äußerst aufwändige Arbeiten, denn zu Beginn der Begleitforschung war die Datenlage für die Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik generell bei der BA und damit auch für das IAB noch sehr ungünstig. Individualdaten mussten für die Forschung erst noch zugänglich gemacht und aufbereitet werden (Deeke/Wiedemann 2002). Dies dauerte mehrere Jahre und erst heute kann festgehalten werden, dass mittlerweile Forschungsdaten in großem und differenziertem Umfang zur Verfügung stehen.⁸

8 An dieser Entwicklungsarbeit hat sich die Begleitforschung nicht zuletzt für ihre eigenen Zwecke aktiv und in Kooperation mit der dafür zuständigen IT-Abteilung des IAB beteiligt. Dabei kam es relativ oft auch zu Verzögerungen und Rückschritten, weil die BA ihre Systeme der Datenerfassung und die Merkmalsstrukturen ihrer operativen Datenbanken und daraus gewonnenen Einzeldaten der Statistik bzw. später des Datawarehouse (DWH) bis in die jüngste Zeit mehrfach geändert hatte. In einigen, zum Teil auch für die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm relevanten Förderbereichen (z. B. Transfermaßnahmen und Transferkurzarbeit) ist die Datenlage allerdings immer noch ungünstig, weil Individualdaten (noch) nicht in elektronischer Form vorliegen. Vgl. dazu und zu den Konsequenzen für den Ablauf sowie die diesbezüglichen Möglichkeiten und Grenzen der Begleitforschung den Beitrag von Scioch und Szameitat (2007).

Wichtig sind daneben Daten aus eigenen Erhebungen der Begleitforschung. Dies gilt zum einen für qualitative Erhebungen, wie sie etwa in Form von Expertengesprächen zur Implementation des Programms auf allen Ebenen der BA durchgeführt oder im Rahmen instrumentenspezifischer Implementationsanalysen oder regionaler Fallstudien eingesetzt wurden. Zu den eigenen Erhebungen der Begleitforschung gehören aber auch größere, bundesweit repräsentative Befragungen im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung, die ablaufbedingt erst nach Abschluss der Halbzeitbewertung durchgeführt werden konnten.

Aufgrund des breiten methodischen Spektrums in der Erhebung, Aufbereitung und Auswertung einer Vielfalt quantitativer und qualitativer Daten zu unterschiedlichen Sachverhalten würde eine genauere Beschreibung an dieser Stelle ohne inhaltliche Spezifizierung zu „technisch“ ausfallen. Deshalb wird in diesem Bericht die Datengrundlage erst im jeweiligen inhaltlichen Zusammenhang, also im Rahmen der Vorstellung des je besonderen Untersuchungsansatzes für die einzelnen Analysebereiche, näher beschrieben.

Über den Stand und die (Zwischen-)Ergebnisse der Begleitforschung wurde das BMAS mit jährlichen Arbeitsberichten sowie weiteren inhaltlichen Projektberichten informiert. Diese wurden in der Regel anschließend für die Fachöffentlichkeit publiziert.⁹ Dabei waren insbesondere die Berichte wichtig, mit denen die Begleitforschung entsprechend den Vorgaben der ESF-Leitlinien zur Begleitung und Bewertung im Jahr 2003 ihre Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms vorgelegt hatte (Deeke u. a. 2004) und im Jahr 2005 dann die Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Deeke u. a. 2005).¹⁰

Wie vorgesehen lagen die Schwerpunkte des Berichts zur Halbzeitbewertung bei der Analyse der bisherigen Umsetzung des Programms in West- und Ostdeutschland und deskriptiv-analytischen Befunden zur Heterogenität des Instrumenteneinsatzes sowie zur Zielgruppenerreichung (Deeke u. a. 2004). Aufgrund der schwierigen Datenlage (Prozessdaten) und weil eigene größere Erhebungen erst nach einiger Zeit durchgeführt wurden (um eine hinreichende Anzahl von Fällen auch mit Verbleibsinformationen nach Maßnahmeaustritt zu haben), konnten in der 2005 erfolgten Aktualisierung der Halbzeitbewertung dann nur erste ausgewählte Ergebnisse instrumentenspezifischer Wirkungsanalysen vorgestellt werden (Deeke u. a. 2005). Zugleich wurde die Analyse der Programmumsetzung ausführlicher aktualisiert, weil es vor dem Hintergrund der „Hartz-Gesetze“ und der damit verbundenen Neuausrichtung der Geschäftspolitik der BA zu gravierenden Veränderungen in der ESF-BA-Förderung gekommen war (Deeke 2005a). Aufgrund der

9 Die vollständige Liste aller Projektberichte und Veröffentlichungen der Begleitforschung findet sich im Anhang.

10 Mit beiden Ergebnisberichten wurde auch zur „Dachevaluation“ (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1) durch das RWI und SÖSTRA beigetragen (vgl. RWI/SÖSTRA/Ronning 2003 und 2006).

Verlängerung der Laufzeit der Begleitforschung um ein Jahr konnten dann auch in der Zeit nach der Aktualisierung der Halbzeitbewertung noch erfolgte Änderungen der gesetzlichen Arbeitsförderung und der sie ergänzenden ESF-Förderung im hier vorgelegten Endbericht berücksichtigt werden.

4 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in zwei Hauptteile gegliedert. Im Teil B werden die Ergebnisse der Untersuchungen zur Formierung und Umsetzung des Programms vorgestellt. Im Teil C stehen die Befunde zu den Ergebnissen und den Wirkungen des Programms im Mittelpunkt.

Die Implementationsanalyse im Teil B erfolgt mit Bezug auf die Einbettung des ESF-BA-Programms in die übergeordneten deutschen ESF-Programme sowie die darauf bezogenen Vorgaben des ESF selber einerseits und andererseits im Blick auf die förderrechtliche, finanzielle und organisatorische Anbindung an das SGB III und dessen Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit. Einleitend werden dazu die Fragestellung vorgestellt, der Untersuchungsansatz charakterisiert und es wird zu den Datengrundlagen und den eingesetzten Erhebungsmethoden informiert. Die Abfolge der anschließenden Kapitel ist an das idealtypische Modell des Politikzyklus angelehnt. Zunächst werden die institutionellen Ausgangsbedingungen der Begründung und Formierung des Programms im Kontext der Ziele des ESF und des SGB III betrachtet. Dies betrifft insbesondere die Begründung und konkrete Ausgestaltung der unterschiedlichen Förderansätze sowie die Ressourcen im geplanten finanziellen Budget und den Strukturen der Steuerung und Umsetzung des Programms. Danach wird auf die Veränderungen des Programms vor dem Hintergrund der Entwicklung des Arbeitsmarktes und vor allem der Änderungen der gesetzlichen Arbeitsförderung eingegangen. Damit kann im Folgenden verständlich werden, warum sich das Programm in Umfang und Profil seiner Umsetzung in der langen Laufzeit erheblich geändert hatte. Dies ist Gegenstand des anschließenden Berichts zum Verlauf der materiellen und finanziellen Umsetzung des Programms für die Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2007.¹¹

Im Teil C werden dann jeweils zu den einzelnen Förderansätzen des Programms die Ergebnisse der Untersuchungen zur Zielgruppenerreichung im Vergleich mit dem SGB III vorgestellt, anschließend – sofern solche Untersuchungen aufgrund der Datenlage möglich und sinnvoll waren – Befunde von Verbleibs- bzw. Eingliederungsanalysen und Ergebnisse mikroanalytischer Wirkungsanalysen. Darin ist der

¹¹ Auf eine quantitative Bilanz von „Soll“ und „Ist“ wird hier verzichtet, weil auch die Sollvorgaben und Ressourcenausstattung des Programms in der Laufzeit mehrfach verändert wurden. Vgl. dagegen für die ersten Programmjahre eine entsprechende Bilanz in der Halbzeitbewertung (Deeke 2004a: 70 ff.).

Bericht konzentriert auf die zentralen Förderansätze: die ergänzende ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, die Hilfen zur Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit, die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund und Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigen Arbeitsausfall.¹² Anders als im Teil B wird der Teil C mit einer ausführlicheren Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation eingeleitet. Diese sind abhängig von den je spezifischen Zielen der Förderansätze und Instrumente sowie von der Verfügbarkeit und Qualität der für die Evaluation nutzbaren Prozessdaten der BA und der Daten aus eigenen Erhebungen. In diesem Zusammenhang wird nun auch ausführlicher auf das analytische Konzept von Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab eingegangen, welches vor allem in der dann berichteten Wirkungsanalyse der ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung operationalisiert und empirisch umgesetzt wurde.

Zum Abschluss des Berichts werden die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst (Teil D). Nun geht es vor allem um die resümierende Bewertung der Ergebnisse der Begleitforschung und damit um ein Fazit für die weitere Gestaltung der ESF-Förderung. Dazu hatte die Begleitforschung schon in früheren Berichten Schlussfolgerungen vorgelegt, die nun noch einmal präsentiert werden. Zum Berichtszeitpunkt sind die praktischen Konsequenzen aus dem ESF-BA-Programm bereits seit geraumer Zeit gezogen worden. Das Konzept des neuen ESF-Bundesprogramms wurde im Jahr 2007 entschieden und Ende 2008 bzw. Anfang 2009 wurde mit der Umsetzung begonnen. Gleichwohl wird hier davon ausgegangen, dass die hier berichteten Evaluationsergebnisse nicht nur rückblickend interessant sind.

12 Ausgeklammert bleibt damit erstens die Förderung einer sozialpädagogischen Betreuung von Maßnahmeteilnehmer/innen. Diese wurde Ende 2002 aus dem Programm gestrichen (vgl. dazu Deeke 2004a: 89 ff.). Zweitens wird hier nicht weiter auf die ESF-Förderung der Teilnahme von Nichtleistungsbezieher/innen an Trainingsmaßnahmen eingegangen. Dazu gab es lediglich relativ wenige Förderfälle und die Heterogenität von Trainingsmaßnahmen stellt eine gravierende Schwierigkeit für ihre Evaluation dar (vgl. dazu Kurtz 2003 und 2004).

B Das ESF-BA-Programm und seine Umsetzung

1 Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage

Gegenstand dieses Abschnitts ist die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit vom Programmstart bis zum Herbst 2008.¹³ Zur Orientierung bietet sich das Modell des rationalen Politikzyklus an mit seinen Phasen der Problemanalyse, Agenda-bildung und Formierung des Programms, der anschließenden Implementation und weiteren Durchführung des Programms bis hin zu den Ergebnissen und Wirkungen. Unter dem Aspekt von Politiklernen kann dann am Ende die Zielerreichung oder Zielverfehlung ermittelt werden und es können Schlussfolgerungen für ein eventuelles Nachfolgeprogramm gezogen werden. Wie einleitend bereits gezeigt (vgl. Kapitel A.1) entsprach der reale Prozess der Programmbegründung, Durchführung und Ergebnisbewertung jedoch nicht diesem idealtypischen Phasenmodell. Das Programm wurde während seiner Laufzeit mehrfach geändert und dies durchaus nicht immer auf der Grundlage der dazu mit dem Begleit- und Bewertungssystem gegebenen Möglichkeiten reflexiver Programmsteuerung (vgl. Deeke 2006a). Gleichwohl kann das Modell des Politikzyklus in analytischer Hinsicht hier als Leitfaden für die Untersuchung der Programmumsetzung dienen und im Sinne des Konzepts der kausalen Rekonstruktion (vgl. Kapitel A.3) zur Erklärung der Programmresultate beitragen.

In der Binnenperspektive des Programms betrachtet geht es zunächst um die Frage, ob es wie vorgesehen durchgeführt wurde oder ob es zu Friktionen gekommen ist, die der Zielerreichung womöglich sogar entgegenstanden. Zu ermitteln ist, ob den mit der Programmierung gesetzten Anforderungen und Erwartungen bei der Umsetzung in finanzieller und materieller Hinsicht entsprochen wurde oder ob es zu Abweichungen kam, die dann im Hinblick auf zugrunde liegende Ursachen zu klären wären.

Die Fragen aus der Binnenperspektive greifen zu kurz, wenn sie nicht um eine kontextorientierte Untersuchung der dem Programm zugrunde liegenden Problemanalyse und Zielsetzung sowie der Strukturen und Dynamik der externen institutionellen Zusammenhänge des Programms ergänzt werden. Nach der Formierung eines Programms kann sich die Problemlage auf dem Arbeitsmarkt geändert haben und/oder der institutionelle Kontext des Programms hat sich gewandelt. Deshalb erschienen in der Programmlaufzeit die zu Beginn gesetzten Ziele, die Ressourcenausstattung oder die Instrumentierung des Programms ggf. veränderungsbedürftig.

¹³ Für diesen Abschnitt wird der entsprechende Teil aus der „Aktualisierung der Halbzeitbewertung“ (Deeke 2005a) aufgegriffen und nochmals aktualisiert. Ablaufbedingt konnten die Daten zur materiellen und finanziellen Umsetzung im Jahr 2008 nicht mehr berücksichtigt werden.

Und es stellt sich die Frage, ob es zu einer entsprechenden Anpassung des Programms kam oder nicht.

In der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 und ihrer Aktualisierung im Jahr 2005 hatte die Begleitforschung zu diesen Fragen Zwischenergebnisse vorgelegt. Bei einem unverändert hohen Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt zeichnete sich demzufolge bereits frühzeitig ab, dass die Umsetzung nicht wie geplant realisiert werden könnte. Insbesondere aus den Konditionen der Mischfinanzierung aus ESF-Mitteln und SGB III-Mitteln in jedem einzelnen Förderfall und dem Widerspruch von zentralen, von den von ESF-Programmen generell verlangten Inputvorgaben und der dezentralen Entscheidungsfreiheit der Agenturen für Arbeit beim Instrumenteneinsatz resultierten erhebliche Steuerungsprobleme (Deeke 2004a). Bereits damals zeichnete sich ab, was von der Begleitforschung dann in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung belegt wurde: die zwischenzeitlich eingeführten „Hartz-Gesetze“ änderten die gesetzliche Arbeitsförderung gravierend („aktivierende“ statt „aktive“ Arbeitsförderung). In Verbindung damit änderte sich auch die geschäftspolitische Ausrichtung der BA (im Verhältnis von Wirtschaftlichkeit und Wirkung, Arbeitsförderung mit individuellen Handlungsprogrammen statt mit Zielgruppenprogrammen). Mit dieser Wandlung des institutionellen Kontextes konnte das Programm in quantitativer und in qualitativer Hinsicht nun nicht mehr wie im Sinne der ESF-Ziele vorgesehen umgesetzt werden (Deeke 2005a).

Im hier vorliegenden Abschlussbericht der Begleitforschung werden die früheren Befunde noch einmal resümiert und es soll ergänzend gefragt werden, ob die zwischenzeitliche Förderentwicklung bis in das Jahr 2008 hinein die früheren Befunde bestätigt oder ob sich rückblickend betrachtet heute ein anderes Bild ergibt.

Im folgenden Kapitel 2 werden die institutionellen Ausgangsbedingungen des Programms beim Start im Jahr 2000 skizziert. Zugunsten der nachfolgenden analytischen Fokussierung auf das Ergänzungsverhältnis der ESF-Förderung zum SGB III wird dabei die im Bericht zur Halbzeitbewertung noch ausführliche deskriptive Analyse des Stellenwerts des Programms im Kontext der übergeordneten ESF-Programme im Ziel 1- und Ziel 3-Gebiet nun nur kurz angesprochen.

Im Kapitel 3 wird vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Entwicklung des Arbeitsmarktes über die gesetzlichen Änderungen der Arbeitsmarktpolitik und die geschäftspolitische Neuausrichtung der BA informiert. Hierbei handelt es sich um eine nochmalige Aktualisierung des entsprechenden Beitrags in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Daran schließt eine Synopse der Änderungen des Programms bis zum aktuellen Rand an – Änderungen, die als Anpassung an die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes interpretiert werden können.

Die Befunde zum materiellen und finanziellen Verlauf der Programmumsetzung von 2000 bis einschließlich 2007 werden im Kapitel 4 berichtet. Anknüpfend an die

entsprechenden Berichtsteile der Halbzeitbewertung und ihrer Aktualisierung wird sich hier zeigen, ob es danach Änderungen in der Förderentwicklung gab, oder ob sie in Struktur und Niveau auf dem Stand der Vorjahre stehen blieb.

Die in diesem Abschnitt herangezogenen Daten resultieren aus einem typischen Methodenmix der Untersuchung einer Programmumsetzung. Neben einer Analyse der einschlägigen Programmdokumente handelt es sich zum einen um Prozessdaten zur Programmdurchführung, also aus dem Monitoringsystem der Bundesanstalt für Arbeit, die für die Forschungszwecke der Begleitforschung in spezifischer Weise aufbereitet wurden (vgl. Kruppe/Oertel 2003; Scioch/Szameitat 2007). Zum anderen werden qualitative Daten aus teilnehmenden Beobachtungen an den Sitzungen der ESF-Begleitausschüsse und Bund-Länder-Abstimmungsrunden, an den Jahresgesprächen zwischen der Generaldirektion Beschäftigung, dem Bundesarbeitsministerium und der Bundesanstalt für Arbeit sowie aus Expertengesprächen auf allen Ebenen der Programmumsetzung herangezogen.

Im dann zu ziehenden Fazit im Kapitel 5 geht es nicht mehr (wie in früheren Berichten der Begleitforschung) darum, wie das Programm zukünftig neu geschnitten werden sollte oder ob auf ein Folgeprogramm in der neuen ESF-Förderphase ab 2007/8 verzichtet werden sollte. Diese Frage ist bereits politisch beantwortet und erste Umsetzungsschritte sind eingeleitet. Dazu soll deshalb nur kurz betrachtet werden, ob diese Neuprogrammierung aus Sicht der Begleitforschung zum alten Programm eine adäquate Schlussfolgerung aus den bisherigen Erfahrungen darstellt.

Darüber hinaus geht es abschließend um zwei weitere intendierte Erträge dieses Abschnitts. Dies betrifft erstens die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung eines mischfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Programms wie das hier analysierte ESF-BA-Programm. Dieser Aspekt wird im abschließenden Abschnitt D dieses Berichts wieder aufgegriffen. Zweitens soll mit der Analyse der Programmumsetzung ein erstes Fundament für die im nachfolgenden Abschnitt C vorgestellten Wirkungsanalysen zu den einzelnen Förderschwerpunkten des Programms gelegt werden. Dabei werden zugleich die Grenzen des Ertrags der Umsetzungsanalyse deutlich. Die Untersuchung zur Umsetzung kann zwar zur Erklärung von Programmwirkungen beitragen. Aber ein effizient umgesetztes Programm kann relativ wirkungslos bleiben (z. B. wegen zu geringer Mittelausstattung oder – bezogen auf die zugrunde liegende Problemlage – wegen falsch gesteckter Ziele). Und umgekehrt betrachtet kann ein schlecht umgesetztes Programm im Sinne der angestrebten Wirkungen durchaus effektiv sein. In diesem Falle wäre es lediglich suboptimal umgesetzt, wären also Hinweise zu einer Effizienzsteigerung der relevante analytische Ertrag.

2 Das Programm als Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB III – institutionelle Ausgangsbedingungen beim Programmstart im Jahr 2000

Als ein Schwerpunkt der ESF-Förderung des Bundes war das ESF-BA-Programm in seiner Konzeption und Umsetzung eingebettet in die übergreifenden Programme des ESF in Deutschland. Dies betraf sowohl die mit dem ESF verbundenen Ziele als auch die Mittelausstattung und Umsetzungsstrukturen bis hin zum System der Begleitung und Bewertung. Zugleich war die Durchführung des Programms abhängig von der Anschlussfähigkeit an die nationale Arbeitsförderung. Als Ergänzungsförderung zum SGB III war die Umsetzung des Programms entscheidend geprägt von der Entwicklung der gesetzlich geregelten Arbeitsförderung, einschließlich der dazu bestehenden Mittelausstattung (insbesondere im Eingliederungstitel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach § 71b SGB IV), der Umsetzungsstrukturen und des Systems von Monitoring und Evaluation der Bundesanstalt für Arbeit.

Diesen mehrschichtigen Zusammenhängen des Programms wird nun unter dem Aspekt der Einbettung des Programms in das ESF-Zielsystem und der Bindung an das SGB III nachgegangen. Anschließend wird die Konkretisierung des Programms in den Richtlinien des BMA und den Durchführungsanweisungen der BA näher betrachtet. Dabei wird sich zeigen, dass mit dem ESF-BA-Programm zunächst das Vorläuferprogramm 1995 bis 1999 („AFG-Plus“) kaum verändert fortgesetzt wurde. Geändert hatten sich aber sowohl der zuvor beschriebene institutionelle Kontext des ESF wie auch das System der Bereitstellung von Haushaltsmitteln und ihrer Abrechnung. Dies und die organisatorischen Umsetzungsstrukturen werden in den zwei letzten Teilkapiteln unter dem Aspekt potenzieller Steuerungsprobleme des Programms und des darauf bezogenen Begleitsystems erörtert. Insgesamt geht es in diesem Kapitel um eine Beschreibung und Analyse der institutionellen Ausgangsbedingungen des ESF-BA-Programms, die es von vornherein – wie sich zeigen wird – in einen komplexen, deshalb mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten für die Steuerung und dezentrale Umsetzung verbundenen politischen und verwaltungsmäßigen Zusammenhang stellten.

2.1 Das Programm im Kontext der Ziele des ESF und des SGB III

2.1.1 Das Programmkonzept als Beitrag zur Umsetzung der ESF-Ziele

Zum Beginn der Förderperiode ab 2000 wurde der ESF neu strukturiert – einerseits als „finanzieller Hebel“ der Umsetzung der sogenannten Europäischen Be-

schäftigungsstrategie (EBS), andererseits in seiner Verortung in der regionalen Strukturierung der Ziele der EU-Strukturfonds. In diesem Bezugsrahmen und im Anschluss an die Erfahrungen der vorherigen Förderphase bis 1999 wurden die Pläne zur ESF-Förderung durch Bund und Länder neu erarbeitet und in Form von Subprogrammen als je besondere Beiträge zur Umsetzung übergeordneter ESF-Programme für West- und für Ostdeutschland konzipiert. Das bundesweite ESF-BA-Programm war dabei in spezifischer Weise eingebunden. Einerseits wollte der Bund damit die Chance zur Fortsetzung des als erfolgreich angesehenen Vorläuferprogramms „AFG-Plus“ nutzen. Andererseits musste es nun im Hinblick auf die neuen Koordinationserfordernisse in das Ziel- und Implementationssystem des ESF eingepasst werden.

Die EBS wurde in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre als ein neuer Ansatz zur politischen Beantwortung der europaweiten Herausforderungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Beförderung des Strukturwandels und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union entwickelt (KOM 17.07.2002). Im sogenannten Luxemburgprozess wurden seit 1998 jährlich Beschäftigungspolitische Aktionsschwerpunkte und Leitlinien beschlossen, zu denen die Mitgliedstaaten anschließend jeweils einen Nationalen Aktionsplan vorlegten, in dem sie aufzeigten, wie sie die Leitlinien umsetzen wollten bzw. dies im Vorjahr getan hatten.

Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien umfassten vier Aktionsschwerpunkte. Sie umschreiben ein breites Spektrum von Policy-Bereichen – angefangen von der Wirtschafts- und Strukturpolitik über die Steuerpolitik bis hin zur Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Sozialpolitik.¹⁴ Im Jahr 2001 kamen zusätzlich noch Querschnittsziele hinzu (Übersichten B.1 und B.2).

14 Zur späteren Weiterentwicklung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien vgl. Jülicher/Ertelt (2003) und das 2005 eingeführte Konzept der „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ (KOM 2005; Rat der EU 2008).

Übersicht B.1: Aktionsschwerpunkte der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)

1. **Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit**
 - Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit
 - Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen
 - Förderung eines Partnerschaftskonzepts
 - Erleichterung des Übergangs von der Schule zum Beruf
 - Schaffung eines Arbeitsmarktes, der allen offensteht
2. **Entwicklung des Unternehmergeistes**
 - Erleichterung der Gründung und Führung von Unternehmen
 - Ausschöpfung neuer Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen
 - Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Steuersysteme
3. **Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten**
 - Modernisierung der Arbeitsorganisation
 - Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen
4. **Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern**
 - Durchgängige Verwirklichung der Chancengleichheit (Gender Mainstreaming)
 - Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt
 - Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
 - Erleichterung der Rückkehr ins Erwerbsleben

Quelle: Beschäftigungspolitische Leitlinien 2000.

Übersicht B.2: Querschnittsziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)

- A. Vollbeschäftigung: Erhöhung der Beschäftigungsquoten für Männer und Frauen
- B. Strategien für lebenslanges Lernen entwickeln
- C. Sozialpartnerschaft auf allen Ebenen
- D. Ausgewogenheit der Verfolgung der Aktionsschwerpunkte und Querschnittsziele unter Berücksichtigung regional differenzierter Anforderungen und Ziele
- E. Entwicklung eines Indikatorensystems zur Bewertung der Fortschritte bei den Aktionsschwerpunkten und Festlegung von Benchmarks – unter Beteiligung der Sozialpartner

Quelle: Beschäftigungspolitische Leitlinien 2001.

Zu den einzelnen Leitlinien bzw. Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan wurden quantitative Zielwerte vorgegeben (z. B. zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit), die den Grad der Zielerreichung messbar und im internationalen Benchmarking bewertbar machen sollten (Hemmann 2002). Vorgesehen war, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission dazu berichten, die dann auf dieser Grundlage den Fortschritt der EBS in den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Beschäftigungspolitischen Berichts bewerten und dem Rat Vorschläge zur weiteren Umsetzung in den Mitgliedstaaten vorlegen sollte.

Dieses Politikmodell – oft bezeichnet als „Methode der offenen Koordinierung“ (vgl. Teil A) – hat den Charakter einer politischen Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, von der sie nur abweichen konnten, wenn sie bereit waren, den damit verbundenen Legitimationsverlust politisch in Kauf zu nehmen. Sanktionen bei Zielverfehlung wie im Maastricht-Prozess waren nicht vorgesehen.

Aufgrund der vielfältigen Politikfelder der Leitlinien waren alle Europäischen Strukturfonds einbezogen (ESF, EFRE, EAGFL, FIAF). Dem ESF wurde im Blick auf die Bekämpfung bestehender und Verhinderung zukünftiger Arbeitslosigkeit ein besonderes Gewicht für die angebotsseitige Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und Chancengleichheit zugemessen. Der ESF sollte seitdem als zentraler Hebel zur Umsetzung der EBS in den Aktionsplänen der Mitgliedstaaten eingesetzt werden (KOM 23.01.2001). Im Sinne der EBS ging es dabei nicht allein um den angezielten spezifischen added value gegenüber der nationalen Arbeitsmarktpolitik. Vielmehr wurde der ESF als Instrument zur Beeinflussung der Zielsetzung und Umsetzung der nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik insgesamt angesehen.

Der Einsatz des ESF wurde deshalb in der ESF-Verordnung (vom 12. Juli 1999) ausdrücklich auf das Zielsystem der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EBS und deren (bisher) jährliche Fortschreibung ausgerichtet („Erwägungsgrund“ 5 in der ESF-VO). Dementsprechend war vorgesehen, dass die Umsetzung des ESF an den Zielkriterien der EBS gemessen wird („Erwägungsgrund“ 13). In der ESF-Verordnung wurde festgehalten, dass der „Fonds ... die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie der Humanressourcen ... (unterstützt und ergänzt), insbesondere im Rahmen mehrjähriger einzelstaatlicher beschäftigungspolitischer Aktionspläne“ (Artikel 2 Abs. 1).

Übersicht B.3: Artikel 2 der ESF-Verordnung: Anwendungsbereich

- 1) Der Fonds unterstützt und ergänzt die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie der Humanressourcen in den nachstehend aufgeführten Politikbereichen, insbesondere im Rahmen der mehrjährigen einzelstaatlichen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne:
 - a) Entwicklung und Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken zur Bekämpfung und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit von Frauen und Männern, zur Erleichterung der Wiedereingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt sowie zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen und von Berufsrückkehrern;
 - b) Förderung der Chancengleichheit aller beim Zugang zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der vom gesellschaftlichen Ausschluss Bedrohten;
 - c) Förderung und Verbesserung
 - der beruflichen Bildung
 - der allgemeinen Bildung sowie
 - der Beratungim Rahmen einer Politik des lebensbegleitenden Lernens zur
 - Erleichterung und Verbesserung des Zugangs zum und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt
 - Verbesserung und Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und
 - Förderung der beruflichen Mobilität;
 - d) Förderung von qualifizierten, ausgebildeten und anpassungsfähigen Arbeitskräften, der Innovation und der Anpassungsfähigkeit bei der Arbeitsorganisation, der Entwicklung des Unternehmergeistes, der Erleichterung zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Qualifizierung und Verstärkung des Arbeitskräftepotenzials in Forschung, Wissenschaft und Technologie;
 - e) Spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt, einschließlich ihres beruflichen Aufstiegs, ihres Zugangs zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und zum Unternehmertum, sowie Verringerung der geschlechtsspezifischen vertikalen und horizontalen Aufgliederung des Arbeitsmarktes.
- 2) Im Rahmen der in Absatz 1 angeführten Politikbereiche berücksichtigt der Fonds Folgendes:
 - a) die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, einschließlich lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie territorialer Beschäftigungsbündnisse;
 - b) die soziale und arbeitsmarktspezifische Dimension der Informationsgesellschaft, vor allem durch die Entwicklung von politischen Maßnahmen und Programmen, die das Beschäftigungspotenzial der Informationsgesellschaft

nutzbar machen und zugleich einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Möglichkeiten und Vorteilen sicherstellen sollen;

- c) die Gleichstellung von Männern und Frauen im Sinne der allgemeinen Politik der Chancengleichheit (Mainstreaming-Politik).

Quelle: ESF-Verordnung 1784/1999.

Die Umsetzung sollte in fünf Politikbereichen mit je besonderer Zielsetzung sowie zugunsten von drei Querschnittszielen erfolgen (vgl. Übersicht B.3).¹⁵ Dabei handelte es sich um die Förderung

- a) aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,
- b) des Zugangs zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen,
- c) der Beschäftigungsfähigkeit mithilfe der Aus- und Weiterbildungssysteme,
- d) von Maßnahmen zur Vorwegnahme und Erleichterung der Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderungen,
- e) der Chancengleichheit von Männern und Frauen.

Die Querschnittsziele richteten sich erstens auf die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen, zweitens auf die Förderung des Beschäftigungspotenzials der „Informationsgesellschaft“ und des gleichberechtigten Zugangs zu „ihren Potenzialen“ sowie drittens auf die Gleichstellung von Männern und Frauen „im Sinne der allgemeinen Politik der Chancengleichheit (Mainstreaming-Politik)“ (Artikel 2 Abs. 2).

Im Vergleich zu den ESF-Zielen der Phase 1995 bis 1999 handelte es sich um eine erhebliche Ausweitung des Zielspektrums – nicht zuletzt aufgrund der neuen Orientierung an der EBS und ihren Leitlinien. Insgesamt wurde darin die Veränderung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Problemlage und Problemsicht von Anfang der neunziger Jahre (der Zeit der Programmierung des ESF 1994 bis 1999) zum Übergang in 2000 reflektiert. Intendiert war eine stärkere Orientierung auf präventive Maßnahmen im Rahmen eines übergreifenden Politikansatzes, der sowohl die ökonomische als auch die soziale Effizienz der Gestaltung des Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystems in den Blick nimmt.

Zudem war das enger gesteckte Zielspektrum des ESF bis 1999 in seiner Zuordnung zu den übergreifenden regionalpolitischen Zielen der EU-Strukturfondsförderung noch institutionell getrennt in Ziel 3 und Ziel 4, wurde dann aber ab 2000 mit der Aufhebung des Ziel 4 im neuen Ziel 3 zusammengefasst. Die regionalpolitische

¹⁵ Die besonderen Ziele und Ansätze der Gemeinschaftsinitiativen werden hier und im Folgenden nicht berücksichtigt.

Strukturierung der EU-Strukturfonds wurde im Übergang von der alten zur neuen Förderphase erheblich gestrafft (KOM 2000: 9 ff.):

- Ziel 1 diente wie bis 1999 der „Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“. Hier konnten Mittel aus allen EU-Strukturfonds eingesetzt werden, wobei der ESF auf die Förderung der „Humanressourcen“ konzentriert war. In Deutschland zählte Ostdeutschland insgesamt als Ziel 1-Gebiet.¹⁶
- Ziel 2 war auf die „Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umgestaltung der Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten“ gerichtet. Mit ihm wurden früher sektoral differenzierte regionale Unterstützungsprogramme zusammengefasst. Vorgesehen waren Förderungen aus dem Regionalfonds EFRE und aus dem ESF, die kleinräumig abgestimmt in dazu festgelegten Regionen umgesetzt werden sollten.
- Ziel 3 für die Regionen außerhalb der Ziel 1- und Ziel 2-Gebiete sollte die „Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme“ unterstützen. Mit ihm wurden die zuvor getrennten Ansätze zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit (altes Ziel 3) und zur Unterstützung der Anpassung an den wirtschaftsstrukturellen Wandel (altes Ziel 4) zusammengefasst und mit einer stärkeren präventiven Orientierung neu formiert.

Der ESF sollte als horizontal angelegter Fonds im Sinne der EBS in allen Regionen, d. h. in allen Zielgebieten eingesetzt werden. Die Umsetzung des ESF im Rahmen des Ziel 3 war damit außerhalb des Ziel 1-Gebietes als Monofondsprogramm vorgesehen. Dessen Ziele und Konzeption sollten zugleich als Referenzrahmen für die Förderung der „Humanressourcen“ innerhalb des Ziel 1-Gebiets dienen und dort in Multifondsprogramme integriert werden.

Das beschriebene Zielsystem des ESF im Verhältnis zur regionalpolitischen Strukturierung der globalen Ziele der EU-Strukturfonds einerseits und als spezifische Konkretion der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der EBS andererseits macht bereits die Komplexität dieses Politikansatzes deutlich. Diese wurde erheblich gesteigert durch die Strukturen und Prozesse seiner Umsetzung in der Formierung der nationalen Programme, dann deren Ausdifferenzierung in Einzelprogramme, die ihrerseits wiederum in Abhängigkeit von den jeweiligen nationalen Strukturen – in Deutschland im föderalen Verhältnis von Bund und Ländern – horizontal koordiniert umzusetzen waren und dabei über Feedback-Systeme immer zugleich auch in die vertikale Koordination der Programmdurchführung, also im

¹⁶ Ostberlin als Ziel 1-Übergangsbereich allerdings nur bis 2005.

Verhältnis von KOM, Verantwortlichen für die nationalen „Dachprogramme“ und Akteuren der Einzelprogramme von Bund und Ländern, eingebettet waren.¹⁷

In Vorbereitung auf die neue Strukturfondsphase wurde ein System der Programmierung und der Steuerung der Strukturfonds in der Hoffnung entwickelt, die Risiken fehlender Transparenz und Koordinationsblockaden minimieren zu können. Das bisherige bürokratisch vollzugsorientierte Regulierungsmodell sollte mithilfe eines für Subsidiarität und Verhandlung offenen Koordinierungsmodells zur Zielsteuerung schon bei der Programmierung, aber auch im Prozess der weiteren Umsetzung überwunden werden. Entscheidungen über die konkreten Programme und deren Umsetzung sollten dezentralisiert, d. h. in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten und Regionen gestellt werden, dafür aber im Sinne von Zielcontrolling das Monitoring und die Evaluation einschließlich der Verwaltungs- und Finanzkontrolle als Feedback-System systematisiert und verbindlicher werden (Lang/Naschold/Reissert 1998). Dies fand seinen Niederschlag in einer Vielzahl von Dokumenten, Mitteilungen und Leitlinien der Kommission für die Programmierung der Strukturfonds, darunter auch des ESF (KOM 1999).

Zunächst wurden in Deutschland in Zusammenarbeit von Bund und Ländern sogenannte Regionalentwicklungspläne getrennt für Westdeutschland (Ziel 3) und Ostdeutschland (Ziel 1) erarbeitet, die dann nach ihrer Genehmigung durch die Kommission und nach Überarbeitung den Status eines übergreifenden Programms erhielten.¹⁸ Für Westdeutschland handelte es sich um das „Einheitliche Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen“ (EPPD) für Ziel 3, in dem Bund und Länder ihre untereinander abgestimmte und mit dem BMA als oberster Verwaltungsbehörde umzusetzende Programmplanung vorstellten. In Ostdeutschland hatten Bund und Länder nach der Erarbeitung eines fondsübergreifenden Regionalen Entwicklungsplans zu Ziel 1 (Gemeinschaftliches Förderkonzept – GFK) gesonderte Operationelle Programme aufgelegt. Im Falle der Bundesbeteiligung am ESF war es das „Regionalübergreifende Operationelle Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen“ für Ziel 1.

Mit der Genehmigung der Programmdokumente war die Programmierung in Abstimmung mit der Kommission noch nicht abgeschlossen. Zusätzlich musste

17 Diese Komplexität fand sich bei allen EU-Strukturfonds. In der einschlägigen Policy-Forschung wurde dies als verflochtenes Mehrebenensystem charakterisiert, in das in vertikaler Hinsicht (EU, Mitgliedstaat, Region) und in horizontaler Hinsicht (staatliche Akteure auf den einzelnen Ebenen und in den einbezogenen Politikressorts, die Sozialpartner und weitere Nichtregierungsorganisationen) eine Vielzahl von Akteuren involviert ist. Dies impliziert in hohem Maße Transparenzprobleme und eventuell Zielkonflikte. Es besteht das Risiko einer „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985), bei der jeder der Beteiligten „sein eigenes Süppchen kochen“ will, und die übergeordneten, als gemeinsam erklärten politischen Ziele zugunsten des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ oder gar durch Selbstblockaden aus dem Blick geraten können.

18 Weil für die ESF-Programme des Bundes das Ziel 2 keine Rolle spielte, kann die Ziel 2-Förderung im Folgenden ausgeklammert bleiben.

jeweils eine sogenannte „Programmergänzung“ als gesondertes Dokument vorgelegt werden, in dem die Feinplanung der Umsetzungsstrukturen und vor allem das geplante System von Begleitung (Monitoring) und Bewertung (Evaluation) darzustellen waren. Hierin drückt sich das kommissionsseitige Bemühen um eine Verbesserung der Programmumsetzung aus. Es sollte nicht mehr jedes Detail verhandelt und genehmigt werden müssen. Stattdessen wollte sich die Kommission auf ein Konzept von Zielsteuerung zurückziehen, in dem für die Umsetzung einerseits mehr Freiheitsgrade bestehen, andererseits aber Monitoring, Evaluation und Controlling differenzierter und verpflichtender werden. Deshalb mussten die Programmergänzungsdokumente nicht genehmigt, aber von der Kommission als Bedingung für den Mittelfluss akzeptiert werden.

Im Ergebnis wurden die ESF-Programme von Bund und Ländern entsprechend den Politikbereichen der ESF-Verordnung und den damit verbundenen sogenannten Prioritäten systematisiert sowie dem Zielsystem der Beschäftigungspolitischen Leitlinien zugeordnet. Dazu wurden die dem wiederum zugeordneten Maßnahmen bzw. Operationen festgelegt, die differenziert anvisierten Förderziele an Hand der Zahl von Personen indiziert und es wurden die ESF-Mittel der Gesamtlaufzeit 2000 bis 2006 entsprechend dieser Förderstruktur zugeordnet. Programme von Ländern und Bund meint auf dieser Ebene jedoch noch nicht das jeweilige Einzelprogramm („Richtlinienprogramm“). Vielmehr wurden damit pro Land und für den Bund insgesamt zunächst die Schwerpunkte ihrer Förderansätze und Ziele in den einzelnen Politikfeldern sowie die Summe des dazu geplanten Mitteleinsatzes abgestimmt. Mit diesen „Dachprogrammen“ war erst der konkrete institutionelle Bezugsrahmen für die einzelnen Programme von Bund und Ländern gegeben, damit auch für das ESF-BA-Programm als ein gewichtiges Richtlinienprogramm des Bundes.

2.1.2 Das Programm als Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung

Mit dem ESF-BA-Programm sollte die nationale Arbeitsförderung – wie schon mit dem Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ – in zweierlei Hinsicht ergänzt werden. Erstens sollten auch diejenigen Arbeitslosen in die Arbeitsförderung verstärkt einbezogen werden, die in der Regelförderung aufgrund der Versicherungslogik des SGB III eher am Rande standen, obwohl sie unter Gesichtspunkten der sozialen Integration und individuellen Arbeitsmarktposition im Sinne der ESF-Ziele durchaus förderungswürdig erschienen. Zweitens sollte eine Teilnahme an solchen Maßnahmen unterstützt werden, die zwar arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig, im SGB III aber nicht vorgesehen waren. Wie schon in der vorherigen Förderphase sollten mit der ESF-Ergänzung des SGB III einige Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung gefüllt werden.

Damit ist die Frage aufgeworfen, warum diese Lücken nicht durch eine Reform des SGB III geschlossen wurden, warum also hierzu Mittel des ESF eingesetzt werden sollten. Einerseits stellt sich diese Frage unter dem Aspekt der Verantwortung für Förderlücken in der nationalen Arbeitsförderung. Diese sind Folge der Entscheidung des Gesetzgebers. So gesehen nutzte die Exekutive, also die Bundesregierung, die ESF-Mittel als Chance, arbeitsmarktpolitische Förderansätze umzusetzen, die aus ihrer Sicht sinnvoll erschienen, aber von der Legislative nicht gesetzlich getragen wurden. Andererseits hätte die Exekutive auch die Möglichkeit gehabt, diese Förderansätze in einen politischen Prozess der Reform des SGB III einzubringen. Sie hatte diese Möglichkeit nicht genutzt, wofür u. a. fiskalpolitische Argumente sprachen. Mit dem ESF ließen sich zusätzlich zu den Beitragsmitteln, aus denen die aktive Arbeitsförderung des SGB III finanziert wird, weitere Mittel, letztlich Steuermittel, mobilisieren. Dies entlastete den angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen ohnehin schon stark strapazierten Beitragshaushalt. Weil die ESF-Mittel grundsätzlich eine nationale Kofinanzierung voraussetzen, kann der Beitragshaushalt ohne eigene Belastung zur Bindung von ESF-Mitteln eingesetzt werden.

Nach den Vereinbarungen in EPPD zu Ziel 1 und GFK zu Ziel 3 wurden die Schwerpunkte des ESF-BA-Programms in drei Politikfelder des ESF gelegt:

- Qualifizierung von Arbeitslosen zur Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit
- Qualifizierung von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Kurzarbeiter/innen)
- Ergänzende Förderung von Existenzgründer/innen (Überbrückungsgeldbezieher).

Darüber hinaus wurde in der Programmergänzung zum EPPD das ESF-BA-Programm auch auf das Politikfeld „Chancengleichheit“, also für spezifische Maßnahmen zugunsten von Frauen (neben dem Querschnittsziel GM), verpflichtet (OP-Programmergänzung vom 21. Mai 2001 Tabellen 4 bis 21).

Grundsätzlich wäre in diesen Politikfeldern eine Ergänzung der nationalen Arbeitsförderung, also des SGB III, in drei Varianten vorstellbar gewesen:

1. eigenständiges Bundesprogramm neben dem SGB III mit einem gesonderten Programmhaushalt bestehend aus ESF-Mitteln und einer aus Steuermitteln bereitgestellten nationalen Kofinanzierung,
2. eigenständiges Bundesprogramm neben dem SGB III mit einem gesonderten Programmhaushalt bestehend aus ESF-Mitteln und einer aus Beitragsmitteln bereitgestellten nationalen Kofinanzierung,
3. mit dem SGB III verknüpftes Bundesprogramm mit einem Programmhaushalt bestehend aus ESF-Mitteln und davon gesonderter, im Förderprozess erst zu-

fließender und deshalb erst im Nachhinein gewährleisteter nationaler Kofinanzierung aus Beitragsmitteln in jedem einzelnen Förderfall.

Das zuständige Bundesarbeitsministerium entschied sich 1999 für die dritte Variante, weil zum einen wegen fehlender Steuermittel aus der Sicht des Bundes eine Kofinanzierung aus dem SGB III vorzuziehen war, und weil zum anderen schon das Vorläuferprogramm so angelegt war, der Wechsel in die neue Förderphase möglichst nahtlos, also ohne Zeitverzug, erfolgen sollte und sich deshalb eine Fortschreibung des alten Programms einschließlich seiner Finanzierungs- und Umstrukturierungen anbot.¹⁹

Weil mit dem ESF-BA-Programm die SGB III-Förderung unter der Bedingung kofinanziert wurde, dass sie sich am Zielsystem des ESF ausrichtet, könnte man auf den ersten Blick vermuten, dass hier „der Schwanz mit dem Hund wedeln“ wollte. Diese Vermutung war insoweit nicht abwegig, wie ab 2000 ausdrücklich mit den Strukturfonds und insbesondere mit dem ESF der Anspruch verbunden war, auf die nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Einfluss zu nehmen. Genau darauf hatten sich die EU-Mitgliedstaaten im sogenannten Luxemburg-Prozess in der Sitzung des Rates in Berlin 1999 mit ihren Beschäftigungspolitischen Leitlinien verpflichtet (KOM 23.01.2001). Andererseits hätte dies zunächst nur dann als grundsätzliches Problem erscheinen können, wenn die mit dem ESF verbundenen Ziele damals nicht mit den Zielen der nationalen Arbeitsförderung, also des SGB III, verträglich gewesen wären.

Die Programmplaner hatten im EPPD ausführlich ihre Einschätzung dargelegt, dass sich die Ziele des SGB III und des ESF nicht widersprechen. Dies wurde im EPPD insbesondere im Hinblick auf die präventive Ausrichtung des ESF und des SGB III betont. Hervorgehoben wurde dort, dass im Wechsel von AFG zum SGB III im Jahr 1998 die präventive Ausrichtung der gesetzlichen Arbeitsförderung verstärkt worden sei, dass z. B. mit der Vorgabe zur Entwicklung individueller Wiedereingliederungspläne vor Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit (§ 6) entsprechende Anregungen der EBS aufgegriffen worden seien.²⁰ Im Grundsatz bestand also zunächst kein problematisches Spannungsverhältnis der Ziele von SGB III und ESF, folgten aus den Programmdokumenten und dem SGB III keine Zielkonflikte, die aus der Perspektive des ESF zu „seinen Gunsten“ auszutragen wären.

Das SGB III war allerdings erst nach Änderungen aufgrund des Job-AQTIV-Gesetzes ab 2002 mit seinem Instrumenteneinsatz wieder als zielgruppenorientierte

19 Die Variante (1) wurde später für das im Jahr 2000 aufgelegte, ebenfalls ESF-kofinanzierte kleine CAST-Programm gewählt. Der Variante (2) entsprach seit 1998 das Jugendsofortprogramm (vgl. Dietrich 2003).

20 Diese Sichtweise muss man nicht teilen. Nach dem Regierungswechsel 1998 bewertete die neue Bundesregierung dies anders und versuchte mit dem sogenannten Job-AQTIV-Gesetz (Geltung ab 01.01.2002) die präventive Orientierung der Arbeitsvermittlung durch eine Neureglung des § 6 zu verstärken (Einführung von Profiling und Eingliederungsvereinbarung schon bei Arbeitslosmeldung). Vgl. dazu unten Kapitel 3.

Förderung der „Beschäftigungsfähigkeit“ Arbeitsloser angelegt.²¹ Die entsprechende arbeitsmarktpolitische Zielsetzung des früheren Arbeitsförderungsgesetzes (§ 2 AFG i.d.F. von 1997) war mit der Einführung des SGB III gestrichen worden. Mit ausdrücklichem Verweis auf die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde mit Wirkung ab Anfang 2002 die Zielsetzung der nationalen Arbeitsförderung wieder explizit mit diesem ESF-Ziel verträglich gemacht (Geszentwurf 2001: 63). Der ESF und das SGB III unterstellten seitdem als Wirkungshypothese, dass eine Angebotsförderung zur Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit beitragen kann und zentrierten dies u. a. im Sinne selektiver Arbeitsmarktpolitik auf Personengruppen, die besonderen Zugangs- und Verbleibsrisiken in Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind. So betrachtet erschien das ESF-Angebot als eine positive Verstärkung des Förderansatzes des SGB III. Dies drückte sich insbesondere in der Einbeziehung der Nichtleistungsbezieher/innen des gesetzlichen Unterhaltsgeldes in die Förderung beruflicher Weiterbildung aus, also faktisch in einer steuerfinanzierten Ergänzung der versicherungslogisch weitgehend auf Beitragszahler beschränkten gesetzlichen Förderung.

Die positive Verstärkung der gesetzlichen Förderung durch den ESF mit dem ESF-BA-Programm kann allerdings bei dynamischer Betrachtung auch mit Friktionen für die Umsetzung verbunden sein. Eine politische Neu- oder Umbewertung der Ziele und Instrumentierung der gesetzlichen Förderung, wie sie in gesetzlichen Reformen zum Ausdruck kommt, kann die Anschlussmöglichkeiten der ergänzenden ESF-Förderung beeinträchtigen. Eine im Zeitverlauf auf den jeweiligen Problemdruck des Arbeitsmarktes aktuell ausgerichtete Umsetzung der aktiven Arbeitsförderung durch das SGB III-Instrumentarium muss in ihren Schwerpunkten nicht unbedingt der auf Jahre hinaus festgelegten Planstruktur ergänzender ESF-Förderung entsprechen, woraus ggf. für ESF-Programme ein Anpassungsbedarf folgt. Die ergänzende ESF-Förderung musste also sowohl auf der Ebene einzelner Programme als auch im Gesamtkonzept von EPPD und GFK bzw. OP des Bundes flexibel sein.

Insgesamt musste sich aus der Zeitsicht bei Programmstart erst im zukünftigen politischen Prozess und in Reaktion auf die Dynamik von Arbeitsmarkt und Beschäftigung noch zeigen, welche Anpassungsprozesse im Verhältnis von gesetzlicher Regelförderung und ergänzender ESF-Förderung erforderlich werden würden. Darin bestand ein eher grundsätzliches Dilemma. Einerseits hätte eine erfolgreiche Verstärkung der Regelförderung durch den ESF-Beitrag später zur politisch gewollten Aufnahme des Förderansatzes in gesetzliche Regelungen führen können. Dies hätte dann letztlich den spezifischen ESF-Ansatz überflüssig gemacht. Andererseits war bei der Programmplanung angesichts des absehbar weiterhin hohen Niveaus

21 Zum Begriff der Beschäftigungsfähigkeit generell vgl. Gazier (1999) sowie speziell für das SGB III und den ESF Deeke/Kruppe (2003).

der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen sozial ungleichen Verteilung von Chancen und Risiken nicht zu erwarten, dass im Sinne der ESF-Ziele zukünftig kein Handlungsbedarf mehr bestehen würde. Deshalb war wichtig, ob und wie die Förderkonditionen der „ESF-Dachprogramme“ und darunter die Regelungen des ESF-BA-Programms ihrerseits während der zunächst bis Ende 2006 geplanten Programmlaufzeit Flexibilität ermöglichen würden.

2.2 Förderansätze

Mit Wirkung ab 1. Januar 2000 traten die Richtlinien des BMAS „für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm)“ vom 20.01.2000 (RL vom 20.01.2000) in Kraft. Die Bundesanstalt für Arbeit wurde mit der Umsetzung des Programms beauftragt (Verwaltungsvereinbarung vom 2. Februar 2000). Per Dienstblattrunderlass (08/2000) vom 9. März 2000 wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten in der Bundesanstalt für Arbeit in Abstimmung mit dem BMAS in entsprechenden Durchführungsanweisungen konkretisiert.

Damit wurde frühzeitig zu Beginn der neuen Strukturfondsperiode – also in der Zeit, als die ESF-Dachprogramme mit ihren übergreifenden Begründungen und Zielbestimmungen der Einzelprogramme noch im Bewilligungsprozess bei der Kommission waren – das ESF-Ergänzungsprogramm zur gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB III aufgelegt. Mit dem Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ aus der alten Strukturfondsperiode konnte ein ESF-gestützter Eintritt in eine Maßnahme nur noch bis Ende 1999 bewilligt werden (mit Ausfinanzierung bis 2001).

Im Folgenden werden die beim Programmstart vorgesehenen Förderansätze vorgestellt, d. h. die förderbaren Personenkreise und die Leistungen bzw. Instrumente im Anschluss an das SGB III. Dabei interessiert an dieser Stelle auch, worin sich das Programm von seinem Vorläuferprogramm unterschied bzw. Gemeinsamkeiten hatte. Auf wichtige spätere Änderungen der Richtlinien und Durchführungsanweisungen wird nur am Rande hingewiesen (vgl. Kapitel 3), weil hier zunächst die institutionelle Ausgangssituation interessiert. Dabei wird für die Regelungen zur ergänzten gesetzlichen Arbeitsförderung durchgängig auf die damals geltende Fassung des SGB III Bezug genommen. Die Einbettung des ESF-BA-Programms in das übergeordnete ESF-Bundesprogramm sowie dessen Einbettung in die oben skizzierten Dachprogramme in West- und Ostdeutschland wird dann im nachfolgenden Teilkapitel 2.4 noch näher beschrieben.

Das neue ESF-BA-Programm (bzw. die Richtlinien und Durchführungsweisungen) entsprach in seinen Grundzügen weitgehend dem vorherigen „AFG-Plus“. Für diesen Zuschnitt gab es aus Sicht des verantwortlichen BMAS drei gute Gründe:

- Erstens hatte sich die Problemlage auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zur Mitte der neunziger Jahre, also der Zeit der Formierung des Vorläuferprogramms, nicht entscheidend zum Besseren geändert. Die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland war nach wie vor hoch, die Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt waren nach wie vor sozial ungleich verteilt und der Arbeitslosenbestand in West- und auch Ostdeutschland durch einen relativ hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen geprägt. Vor diesem Hintergrund bestand kein Anlass, grundsätzlich umzusteuern oder gar auf die Unterstützung durch den ESF zu verzichten.
- Zweitens bestand weitgehend Konsens, dass das 1999 ausgelaufene Programm erfolgreich umgesetzt worden war. Die damalige Begleitforschung hatte einige Änderungen im Detail vorgeschlagen, aber im Grundsatz wurde – verbunden mit dem Hinweisen auf Implementationsprobleme – die Weiterführung empfohlen.²²
- Drittens schließlich gab es eine pragmatische Überlegung. Durch eine weitgehende Anlehnung an die Regelungen des Vorläuferprogramms sollte ein schneller Start des neuen ESF-BA-Programms erleichtert werden, um eine Förderlücke zu vermeiden. Zwar bestanden etwa vonseiten des BMAS weitergehende Vorstellungen z. B. zur Einführung neuer Förderinstrumente. Dies hätte aber längere Verhandlungen mit der Europäischen Kommission nach sich gezogen und hätte erst noch mit für die nähere Zukunft ins Auge gefasst, aber zu der Zeit noch nicht konkretisierten Plänen zu einer Reform des SGB III kompatibel gemacht werden müssen.²³

Die Förderziele, ihr Kontext im Rahmen der ESF-Dachprogramme und der Bezug auf die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU (EBS) wurden in den Richtlinien und Durchführungsanweisungen nicht angesprochen. In den Durchführungsanweisungen wurde lediglich im Sinne einer „ermessenslenkenden Weisung“ an die Arbeitsämter festgehalten, dass bei der „Planung und Steuerung“ der Maßnahmen das Ziel der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit zu berücksichtigen sei, und es wurde vorgegeben, dass Frauen „zumindest entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu fördern sind“ (DA zu § 2 der Richtlinien). Faktisch handelte es sich bei diesen Richtlinien also nicht um die Ausformulierung eines Programms mit Begründung und Zielsetzungen, sondern um die Konkretion der förderrechtlichen

22 Dies war auch die Sicht der Kommission (GD Beschäftigung) in den vorbereitenden Verhandlungen zur Umsetzung der ESF-Ziele ab 2000. Die Begleitforschung zum alten Programm hatte dessen Fortsetzung in Verbindung mit dann aufgegriffenen Änderungen in Einzelpunkten angeregt (vgl. Deeke 1999).

23 So wurde in EPPD und OP des Bundes zeitgleich zum Erlass der Richtlinien z. B. eine ergänzende ESF-Förderung von Jobrotation und zu SAM für Ältere angekündigt, ist aber später nicht in die Richtlinien aufgenommen worden.

Bestimmungen zur Umsetzung. Nur in der begleitenden Verwaltungsvereinbarung zwischen BMAS und BA wurde die BA auf die ESF-Ziele und Regelungen der Strukturfonds im Sinne der allgemeinen Strukturfondsverordnung und der spezifischen ESF-Verordnung verpflichtet.

Wie zuvor bis 1999 war das neue ESF-BA-Programm im Bezug auf die übergeordneten Zielbestimmungen des ESF und die deutschen Dachprogramme im Kern ein auf die individuelle Förderung von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik ausgerichtetes Konzept zur Ergänzung entsprechender Förderansätze im SGB III. Nach § 2 der Richtlinien aus 2000 gehörten zum „förderungsfähigen Personenkreis“:

1. Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte und Arbeitslose, die das 50. Lebensjahr vollendet haben,
2. von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte,
3. Jugendliche bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, die eine Beschäftigung oder ein Ausbildungsverhältnis suchen,
4. Arbeitnehmer/innen, darunter insbesondere Frauen, die nicht über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit, insbesondere nach einer Familienphase, wieder in das Berufsleben zurückkehren wollen.

Im Vergleich zu den Richtlinien des alten Programms war die Zielgruppenausrichtung nun weiter gefasst. Jetzt zählten Arbeitslose generell sowie von Arbeitslosigkeit Bedrohte zum förderfähigen Personenkreis, nicht mehr nur von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte und Langzeitarbeitslose. Mit dieser Ausweitung sollte die präventive Ausrichtung des Programms gestärkt werden.²⁴

Nicht explizit aufgeführt im Zielgruppenkatalog waren die sogenannten „Nichtleistungsbezieher/innen“, also Arbeitslose, die aufgrund fehlender Vorbeschäftigungs- und damit Beitragszeiten zur Arbeitslosenversicherung keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten (Arbeitslosengeld/-hilfe und SGB III-Unterhaltsgeld). Sie waren gleichwohl die Zielgruppe des Programms, die schon im Vorläuferprogramm den spezifischen Förderansatz des ESF gekennzeichnet hatte, und die in der Begründung des Programms im EPPD besonders herausgestellt worden war. Sofern der Gesetzgeber zukünftig daran festhalten würde,

24 Auskunft des für die Richtlinien zuständigen Referats im BMAS. Im § 2 der Richtlinien war die ESF-Finanzierung der Qualifizierung von Bezieher/innen von Kurzarbeitergeld nach § 7 der RL explizit nicht eingeschlossen. Dies erscheint unsinnig, weil „von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte“ ausdrücklich zu den Zielgruppen gehörten (§ 2 Abs. 1 Nr. 2). Zudem kann die Zielgruppendefinition des § 2 generell nicht einfach so interpretiert werden, als seien die mit dem Begriff „insbesondere“ hervorgehobenen Gruppen vorrangig zu fördern. Aufgrund der Bindung an das SGB III war die individuelle Notwendigkeit und arbeitsmarktliche Zweckmäßigkeit das entscheidende Kriterium. Darauf bezogen eröffneten die Richtlinien mit der grundsätzlichen Fördermöglichkeit für Arbeitslose und davon Bedrohte ein breites Spektrum, welches ganz im Sinne des ESF erst im Hinblick auf konkrete Bedarfe durch dezentrale Entscheidungen zu gestalten war.

das Unterhaltsgeld von vorherigen Versicherungsbeiträgen abhängig zu machen (es nicht alternativ als Investition in zukünftige Beiträge nach erfolgreicher Qualifizierung und Stellenfindung anzusehen), konnte davon ausgegangen werden, dass die Gruppe der „Nichtleistungsbezieher/innen“ wie bereits im AFG-Plus auch im neuen Programm den Großteil der einbezogenen Personengruppen ausmachen würde. Als leistungsrechtlich definierte Zielgruppe erschloss sie sich nur indirekt aus den Einzelbestimmungen zu den Leistungen des ESF-BA-Programms zur Qualifizierung von Arbeitslosen.

Mit den Richtlinien und Durchführungsanweisungen war vorgegeben, wie mithilfe welcher Leistungen aus dem ESF, die in jedem einzelnen Förderfall mit einer Leistung nach dem SGB III verbunden sein mussten, das gesetzliche Instrumentarium ergänzt werden kann. Wie in der Vergangenheit war die ESF-Kofinanzierung ausgerichtet auf die Ergänzung bzw. Verstärkung von Instrumenten der Regelförderung zur beruflichen Orientierung, Beratung und Weiterbildung von Arbeitslosen für die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung oder eine Existenzgründung sowie von Beschäftigten, denen unmittelbar Arbeitslosigkeit droht (Kurzarbeiter/innen).²⁵

(1) Qualifizierung von Arbeitslosen

In diesem Politikfeld wurde wie schon im Vorläuferprogramm die zentrale personenbezogene Ergänzung der SGB III-Förderung verortet, also die Förderung der Teilnahme von „Nichtleistungsbezieher/innen“ an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sowie nun neu an Trainingsmaßnahmen. Daneben konnte bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung für alle einbezogenen Zielgruppen – ebenfalls wie schon im Vorläuferprogramm – ein ergänzender Baustein gefördert werden (ESF-Modul). Auch eine sozialpädagogische Betreuung vor, während und nach der Teilnahme wurde wie schon zuvor weiterhin angeboten. Die ESF-Module und die sozialpädagogische Betreuung wurden allerdings Anfang 2003 aus dem Leistungskatalog der Richtlinien gestrichen (vgl. Kapitel 3).

25 Möglich war auch die Förderung der Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen. Dies kann hier aufgrund der Arbeitsteilung des ESF-BA-Programms mit dem damaligen ebenfalls ESF-kofinanzierten Jugendsofortprogramm vernachlässigt werden. Weggefallen waren die „Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme“ des Vorläuferprogramms (Verlängerung von Eingliederungszuschüssen des SGB III sowie des BHI-Programms), weil sie von der Praxis nicht angenommen wurden. Als Hilfe zur Beschäftigungsaufnahme enthielt das neue Programm bis 2002 lediglich die Möglichkeit zur Kostenübernahme bei einer sozialpädagogischen Betreuung sowie bei Alleinerziehenden für einen Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten – jeweils bei den gesetzlichen bzw. BHI-Eingliederungszuschüssen. Weil dies in der Programmumsetzung bis 2002 keine Bedeutung hatte, wird hier nicht weiter darauf eingegangen.

(a) Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des SGB III (FbW) zielte darauf, Arbeitslose beruflich einzugliedern, drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder für un- oder angelernt Tätige einen Berufsabschluss zu ermöglichen (§ 77 Abs. 1 und 2 SGB III). FbW war zur Zeit des Programmstarts das nach Mittelaufwand und Zahl der geförderten Personen herausragende Instrument des SGB III, um Arbeitslosen den Weg zum Wiedereintritt in Beschäftigung zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

Die ESF-Ergänzung von FbW richtete sich zum einen an Personen, die wegen fehlender Vorbeschäftigungszeit (mit Beitragszahlung zur Arbeitslosenversicherung) kein SGB III-Unterhaltsgeld beziehen konnten (§ 78 SGB III), und die daher an Weiterbildungsmaßnahmen nur unter erschwerten Bedingungen oder gar nicht teilnehmen konnten. Für diese Personengruppe konnten ein pauschales ESF-Unterhaltsgeld sowie eventuell anfallende Kosten für eine Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt werden. Die Kofinanzierung sollte mit den nach dem SGB III gezahlten Weiterbildungskosten gesichert werden.

Der zweite zentrale Schwerpunkt der ESF-Ergänzung von FbW des SGB III war maßnahmebezogen: In Verbindung mit beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen konnte die Teilnahme an zusätzlichen Modulen unterstützt werden.²⁶ Dazu gehörten Module zur Vermittlung von Sprachkenntnissen (insbesondere Englisch und Französisch, Module mit berufsbezogenem allgemein bildenden Inhalten (z. B. berufsbezogene Deutschkenntnisse für Migranten und Mathematik für Ältere) sowie Auslandspraktika. Diese Module mussten integriert mit der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme geplant werden. Sie konnten vor, während oder nach der Maßnahme stattfinden und bei angemessenem Verhältnis zur deren Dauer bis zu insgesamt sechs Monaten dauern.²⁷

Mit dem SGB III war die Förderung der Teilnahme an solchen „Maßnahmeblöcken“ nicht möglich. Zwar konnten grundsätzlich eigenständige „Maßnahmeteile“ gefördert werden (§ 91 SGB III). Aber Maßnahmen, in denen allgemein bildende Inhalte vermittelt werden, widersprachen der gesetzlichen Beschränkung auf berufliche Weiterbildung (§ 87 SGB III). Diese gesetzliche Förderlücke konnte wie bis 1999 aus den Mitteln des ESF-BA-Programms abgedeckt werden.

Mithilfe der Module sollte für spezifische Zielgruppen überhaupt erst die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme ermöglicht werden oder es sollten im Anschluss die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden. Möglich war die ESF-Finanzierung der Weiterbildungskosten beim Modul und für diese Zeit ein ESF-

²⁶ Dies wurde mit der Neufassung der Richtlinien zum 1. April 2003 gestrichen – vgl. Kapitel 3.

²⁷ Im Vorläuferprogramm war nur eine maximale Dauer der Module von drei Monaten möglich. Module konnten nur vor und nach, nicht auch begleitend zur bW-Maßnahme durchgeführt werden.

Unterhaltsgeld sowie bei Auslandspraktika die An- und Abreise sowie Unterkunft und Verpflegung. Die Kofinanzierung der ESF-Leistungen erfolgt mit der SGB III-Finanzierung der Teilnahme an der ergänzten Weiterbildungsmaßnahme. Im Falle von Personen, die als „Nichtleistungsbezieher/innen“ laut Gesetz auch dabei ein ESF-Unterhaltsgeld erhielten, erfolgte die Kofinanzierung allein durch die gesetzliche Übernahme der Weiterbildungskosten, im Falle der regulären „Leistungsbezieher/innen“ mit der Erstattung der Weiterbildungskosten und dem Unterhaltsgeld nach dem SGB III.

Im ESF-BA-Programm bis 1999 hatte die ergänzende Förderung im Bereich der beruflichen Weiterbildung, insbesondere die Förderung der Teilnahme von „Nichtleistungsbezieher/innen“, quantitativ das größte Gewicht. Ob dies auch weiterhin so sein würde, musste sich erst noch zeigen, denn nun wurde für „Nichtleistungsbezieher/innen“ die alternative Möglichkeit zur Förderung der Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme eingeführt.

(b) Trainingsmaßnahmen (TM)

Das zweite SGB III-Instrument, das mit dem ESF-BA-Programm ab 2000 aus ESF-Mitteln ergänzt wurde, war die Förderung der Teilnahme an Trainingsmaßnahmen (§ 48 ff. SGB III). Dabei konnte es sich ebenfalls um Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung handeln. Diese sollten dazu dienen, „dem Arbeitslosen notwendige Kenntnisse und Fertigkeiten (zu) vermitteln, um eine Vermittlung in Arbeit oder einen erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung zu erleichtern“ (§ 48 Abs. 1 Nr. 3 SGB III). Aber insgesamt war das Spektrum möglicher Trainingsmaßnahmen im SGB III breiter. Es reichte von kurzzeitigen Qualifizierungsmaßnahmen über eine Eignungsfeststellung für eine berufliche Tätigkeit oder eine Fördermaßnahme bis hin zu Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitsuche (z. B. Bewerbungstraining) und Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit von Arbeitslosen (§ 49 SGB III).

Generell zielten Trainingsmaßnahmen des SGB III auf eine Förderung der Vermittlungsaussichten durch eine kurzzeitige Tätigkeit in einem Betrieb oder Teilnahme an einer sonstigen Maßnahme. Die Förderung erfolgte während eines Zeitraums von maximal 12 Wochen durch die Weiterzahlung von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sowie durch die Übernahme ggf. anfallender Maßnahmekosten (Lehrgangs- und Prüfungsgebühren, Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten). Insofern handelte es sich um ein Instrument zur Förderung der sogenannten Leistungsbezieher des SGB III. Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe konnten laut Gesetz lediglich durch Übernahme der Maßnahmekosten unterstützt werden.

Analog der ESF-Ergänzung von FbW in der Ausweitung des Teilnehmerpotenzials um die Nichtleistungsbezieher/innen durch das ESF-Unterhaltsgeld, wurde mit dem neuen ESF-BA-Programm auch das Teilnehmerpotenzial von Trainingsmaßnahmen erweitert. Nach den Richtlinien konnten Personen, die keine Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe mitbringen, während der Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme das pauschale ESF-Unterhaltsgeld erhalten. Die Kofinanzierung war dann durch die SGB III-Übernahme der Maßnahmekosten gewährleistet.²⁸

Mit der ESF-Förderung der Teilnahme von „Nichtleistungsbezieher/innen“ an Trainingsmaßnahmen wurde vermutlich nicht das gesamte Spektrum der Varianten dieses Maßnahmetyps anvisiert. Eine Teilnahme zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit (im SGB III für Leistungsbezieher/innen mit der möglichen Sanktion einer Sperrzeit verbunden) machte für „Nichtleistungsbezieher/innen“ zumindest leistungsrechtlich keinen Sinn (Sperrzeiten kommen für sie nicht in Frage, weil keine Leistung „gesperrt“ werden kann). Daher dürfte diese neue Fördermöglichkeit wohl im Blick auf eine kurzzeitige Qualifizierung eingeführt worden sein. In den Richtlinien finden sich dazu keine expliziten Aussagen, aber die Fördermöglichkeit mit einem ESF-Unterhaltsgeld war dem § 4 der Richtlinien „Unterhaltsleistungen bei beruflicher Qualifizierung“ zugeordnet. Damit bot das ESF-BA-Programm eine neue, im Vergleich zur Teilnahme an Maßnahmen im Bereich der FbW alternative und kurzzeitige Qualifizierungsmöglichkeit, die u. U. eine Teilnahme an länger dauernden Weiterbildungsmaßnahmen erübrigen konnte.

(c) Sozialpädagogische Betreuung als Ergänzung zu FbW und Trainingsmaßnahmen

Zusätzlich konnte bis Ende 2002 bei Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung aus ESF-Mitteln eine sozialpädagogische Betreuung vor, während und nach der Teilnahme finanziert werden.²⁹ Diese spezifische ESF-Leistung gab es ebenfalls bereits im Vorläuferprogramm. Sie ergänzte weder den von der regulären FbW erreichten Personenkreis um ESF-spezifische Personengruppen noch handelte es

28 Im Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ gab es (nur bis Frühjahr 1997) eine andere Variante der Förderung kurzzeitiger Qualifizierung und dies für die damaligen AFG-Leistungsbezieher/innen, nicht wie bei FbW und TM die „Nichtleistungsbezieher/innen“. Angeknüpft wurde damals an die sogenannte „103b-Maßnahme“ des AFG. Bezieher/innen von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe wurde mithilfe des rechtlichen Konstrukts der „fiktiven Verfügbarkeit“ außerhalb des Förderrechts von FbW die Möglichkeit zur Teilnahme an kurzzeitigen Qualifizierungsmaßnahmen in einem Betrieb oder bei einem Bildungsträger bei Fortzahlung der Arbeitslosenunterstützung gegeben. Im AFG war keine Erstattung von Maßnahmekosten vorgesehen. Dies konnte mit ESF-Mitteln erfolgen. Im Vorgriff auf das SGB III wurde dann im Frühjahr 1997 (mit dem AFRG) die Förderung von Maßnahmekosten in das Gesetz aufgenommen und schließlich das Zielspektrum der nun sogenannten Trainingsmaßnahmen im oben dargestellten Sinne ausgeweitet. Damit entfiel diese Fördermöglichkeit des damaligen „AFG-Plus“-Programms.

29 Diese Leistung wurde mit der Neufassung der Richtlinien zum 1. April 2003 gestrichen – vgl. Kapitel 3.

sich hier um eine eigenständige Maßnahme (bzw. einen Maßnahmebaustein). Vielmehr boten die Richtlinien die Möglichkeit zu einer sozialpädagogischen Betreuung für alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen. Ziel war eine Unterstützung bei der Teilnehnergewinnung und während der Teilnahme die Vermeidung eines Abbruchs ohne sinnvolle Alternative sowie eine Hilfestellung bei der anschließenden Arbeitsuche und Arbeitsaufnahme. Die sozialpädagogische Betreuung konnte auch Personen angeboten werden, die ansonsten keine ESF-Leistung bezogen. In den Durchführungsweisungen wurde den Ämtern vorgegeben, dass bei einer sozialpädagogischen Betreuung die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung „im Mittelpunkt stehen muss“.³⁰ Der Kofinanzierungsanteil des ESF bzw. aus dem SGB III fiel je nachdem unterschiedlich hoch aus, ob die Geförderten z. B. ein ESF-Uhg bezogen oder ihre Förderung ansonsten ausschließlich aus SGB III-Mitteln finanziert wurde.

(2) Förderung von Existenzgründungen

Neben den Instrumenten zur Förderung Arbeitsloser für ihren (Wieder-)Eintritt in abhängige Beschäftigung enthielt das SGB III mit dem Überbrückungsgeld für arbeitslose Existenzgründer/innen ein Instrument zur Förderung von selbständiger Erwerbstätigkeit (§ 57 SGB III). Das Überbrückungsgeld konnte in Höhe der ansonsten anfallenden Arbeitslosenunterstützung gezahlt werden an Gründer aus Arbeitslosigkeit sowie aus Beschäftigung in ABM oder Strukturanpassungsmaßnahmen sowie an solche Bezieher/innen von Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit, die sich selbständig machen wollten.

Förderrechtlich betrachtet diente die Förderung nicht der Existenzgründung selber, sondern der Sicherung des Lebensunterhalts des Gründers bzw. der Gründerin im ersten Halbjahr ab Gründung. Faktisch wurde damit eine Existenzgründung unterstützt, also eine Alternative zu abhängiger Erwerbsarbeit geöffnet und ein Beitrag zur Entwicklung der Wirtschaftsstrukturen unter dem Aspekt von traditionell sogenannter Mittelstandsförderung angestrebt.

An der Schnittstelle von Arbeitsförderung und Wirtschaftsförderung zielte das ESF-BA-Programm auf eine qualifizierte Vorbereitung der Gründung und deren

30 Und auch bei berufsvorbereitenden Maßnahmen. Daneben konnte eine sozialpädagogische Betreuung in Verbindung mit dem Eingliederungszuschuss und Einstellungszuschuss des SGB III (§§ 218, 226), mit dem Lohnkostenzuschuss des Programms „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose (BHI)“ gefördert werden sowie laut DA unter speziellen Bedingungen bei der Qualifizierung von Kurzarbeitenden (Teilnahme von Problemgruppen wie z. B. Ältere, Nichtdeutsche). Für die Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme war diese Leistung in den Richtlinien von Anfang 2000 noch nicht explizit vorgesehen. In der Praxis wurde aber so verfahren. Deshalb wurde diese Möglichkeit dann im Sinne einer Klarstellung in der redaktionellen Neufassung der Richtlinien 2001 aufgenommen.

weitere Flankierung durch Beratung.³¹ Damit wurde der entsprechende Förderansatz aus dem Vorläuferprogramm (ab 1998) weitergeführt. Quantitativ hatte er bis 1999 kein großes Gewicht, schien aber sinnvoll, um mit dem Seminar die Gründung vorzubereiten (oder auch die individuelle Einsicht zu ermöglichen, dass die Gründung eine persönliche Überforderung wäre) und anschließend ihre Tragfähigkeit zu stabilisieren. Die ergänzende Hilfe aus dem ESF sollte so gesehen den effizienten Einsatz und den Nutzen des Überbrückungsgeldes steigern.

Vor der Gründung konnte nach den Richtlinien von 2000 die Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar durch Übernahme der Maßnahmekosten und ein ESF-Unterhaltsgeld aus ESF-Mitteln unterstützt werden.³² Nach der Gründung konnte eine Begleitung der Gründung (Coaching) in einem Zeitraum von bis zu einem Jahr (bis 1999 nur bis zu sechs Monaten) gefördert werden. Voraussetzung der Kofinanzierung war, dass Überbrückungsgeld bezogen werden konnte (beim Gründungsseminar) bzw. Überbrückungsgeld bezogen wurde (beim Coaching). Weil das Überbrückungsgeld wiederum allen gründungswilligen Arbeitslosen mit Leistungsanspruch gewährt werden konnte, wurde auch für die ergänzende ESF-Förderung keine zielgruppenspezifische Eingrenzung vorgenommen.³³ Und anders als bei FbW und Trainingsmaßnahmen ergänzte das ESF-BA-Programm hier die Regelförderung nicht auch in personeller Hinsicht: diejenigen, die keine leistungsrechtlichen Voraussetzungen zum Bezug von Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB III hatten, wurden nicht einbezogen.

(3) Qualifizierung bei Kurzarbeit

Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitergeld war das vierte Instrument der gesetzlichen Arbeitsförderung, welches mit dem ESF-BA-Programm als „Lückenfüller“ ergänzt wurde – hier durch die Förderung einer Qualifizierung der Kurzarbeiter/innen bei endgültigem Arbeitsplatzabbau. Auch im Vorläuferprogramm gab es (seit 1996) diesen Förderansatz. Damals hatte dieses Angebot ähnlich wie die ESF-Hilfen für Überbrückungsgeldbezieher im Vergleich zur ESF-Ergänzung der Förderung beruflicher Weiterbildung in quantitativer Hinsicht nur einen nachrangigen Stellenwert. Aufgrund zwischenzeitlicher Änderungen im SGB III (1998) konnte bei

31 Aus beihilferechtlichen Gründen unterlag dieser Förderansatz der de-minimis-Regelung. Demzufolge galten Förderleistungen an ein unabhängiges Unternehmen bis zu einer Höhe von 100.000 Euro innerhalb von drei Jahren im Sinne des EU-Rechts nicht als wettbewerbsschädlich. In der Landwirtschaft und Fischerei sowie im Verkehrswesen galt diese Regelung nicht. Deshalb konnten dort keine Existenzgründungen gefördert werden.

32 Mit der Neufassung der Richtlinien in 2003 wurde diese Fördermöglichkeit gestrichen – vgl. Kapitel 3.

33 Dies dürfte mit ein Grund für die im Vergleich zum Programm bis 1999 erfolgte Ausweitung des nach den ESF-BA-Richtlinien insgesamt förderfähigen Personenkreises auf alle Arbeitslosen und auf von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte gewesen sein.

der Programmplanung von einem größeren Förderbedarf ab 2000 ausgegangen werden.

Kurzarbeitergeld ist ein klassisches Mittel der Arbeitsmarktpolitik, um bei einem größeren Arbeitsausfall (Kurzarbeit) in einem Betrieb Entlassungen zumindest vorübergehend zu vermeiden. Als Ersatz für den Lohn der ausgefallenen Arbeitszeit kann Kurzarbeitergeld gezahlt werden. Herkömmlich wurde dabei unterschieden zwischen konjunktureller Kurzarbeit mit voraussichtlich nur vorübergehendem Arbeitsausfall und struktureller Kurzarbeit in Betrieben, bei der die Stilllegung des Betriebes oder einer Betriebsabteilung bevorsteht und durch die Zusammenfassung der von einer Entlassung bedrohten Beschäftigten als Kurzarbeiter/innen in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit Zeit gewonnen werden soll. Mit Einführung des SGB III ab 1998 wurde diese Unterscheidung zwischen konjunktureller und struktureller Kurzarbeit aufgegeben, weil sich erwiesen hatte, dass die strikte Unterscheidung nach Ursachen des Arbeitsausfalls nicht selten fehlerhaft, also konjunkturelle und strukturelle Gründe zusammentreffen können, und weil sie in der Praxis ohnehin schwerlich handhabbar war. Seitdem galt die Kurzarbeit bzw. das Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorischen Einheit bei nicht nur vorübergehendem Arbeitsausfall als eine Sonderform von Kurzarbeit bzw. des Kurzarbeitergeldes (§ 175 SGB III), wurde aber im arbeitsmarktpolitischen Sprachgebrauch und förderrechtlichen Alltag nach wie vor als strukturelle Kurzarbeit bzw. Struktur-Kug bezeichnet.

Traditionell wird Kurzarbeit nur passiv eingesetzt, d. h. die Ausfallzeit nicht aktiv genutzt z. B. für eine Qualifizierung der Kurzarbeiter/innen. Deshalb hatte der Gesetzgeber 1998 mit dem SGB III kurzarbeitende Betriebe, in denen die Sonderform des Kurzarbeitergeldes in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit gewährt wurde, dazu aufgefordert, die Ausfallzeit für aktive Maßnahmen zu nutzen (§ 175 SGB III). Länger als sechs Monate konnte danach Kurzarbeitergeld nur gewährt werden, „wenn für die Arbeitnehmer Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung oder andere geeignete Maßnahmen zur Eingliederung vorgesehen sind“ (§ 177 Abs. 1 SGB III). Im SGB III war dazu jedoch (bis heute) keine finanzielle Unterstützung vorgesehen.

Diese Lücke wurde schon mit dem Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ ab 1996 aufgegriffen. Wie zuvor bot das neue ESF-BA-Programm die Möglichkeit, in Ko-finanzierung zum Kurzarbeitergeld berufliche Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit durch eine ESF-Beteiligung an Lehrgangsgebühren und Fahrtkosten sowie in Ausnahmefällen durch eine Übernahme des betrieblichen Anteils an den Sozialversicherungskosten zu unterstützen. Bedingung war erstens, dass sich der Betrieb an der Durchführung der Qualifizierung „angemessen“ beteiligt. Laut DA sollte diese „angemessene“ Beteiligung in der Regel mindestens 10 Prozent betra-

gen. Zweitens sollten die Qualifizierungsmaßnahmen „zur Bewältigung des Strukturwandels oder zur Anpassung an neue Produktionssysteme durchgeführt werden“ (§ 7 ESF-BA-Richtlinien). In den DA wurde dazu präzisiert, dass sich die Förderung des ESF-BA-Programms auf strukturelle Kurzarbeit bezieht, also auf Kurzarbeit nach einem endgültigen Arbeitsplatzabbau.

In den DA wurde zudem genauer gefasst, welcher Art von Maßnahmen förderfähig sind. „Gefördert werden kann eine Teilnahme Orientierungs- bzw. Feststellungsmaßnahmen, Weiterbildungsmaßnahmen, Fortbildungsmaßnahmen, die auf einem anerkannten Berufsabschluss aufbauen und zu einem höherwertigen Abschluss führen, sog. betriebliche Maßnahmen (Lernen im Betrieb), Existenzgründungsseminare und Maßnahmen zum Abbau berufsbezogener allgemeinbildender Inhalte“ (DA 2000: Ziffer 7.10).

Zusammenfassend betrachtet lässt sich das neue ESF-BA-Programm ebenso wie sein Vorläuferprogramm als primär zielgruppenorientiertes Angebot für ergänzende Maßnahmen und für die Einbeziehung zusätzlicher Personengruppen in die gesetzliche Regelförderung charakterisieren. Angesetzt wurde bei spezifischen Lücken des SGB III. Darin wurde die ESF-Förderung auf Förderbereiche im weiten Feld von beruflicher Qualifizierung und Beratung konzentriert, war aber in sich relativ heterogen. Das Zielgruppenspektrum war im Interesse einer präventiven Förderung so breit, dass im Prinzip alle Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten zum förderbaren Personenkreis gehörten. Besonderes Merkmal des Programms war dabei wie schon in den neunziger Jahren, dass mit ihm auch solche Arbeitslose in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (und neu in Trainingsmaßnahmen) einbezogen werden konnten, die aufgrund fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen ansonsten eher am Rande standen oder von der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ausgeschlossen blieben.

2.3 Inputziele – geplanter Förderumfang und Budget

Für die Programmierung eines mehrjährigen arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms wie dem ESF-BA-Programm kann in der Regel erwartet werden, dass neben der Entscheidung über die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung und die Instrumentierung des Programms der materielle Umfang der Förderung und ein damit begründetes Haushaltsbudget geplant werden. Für die geplante Gesamtlaufzeit des ESF-BA-Programms von 2000 bis 2006 gab es jedoch keine indikative Planung der bereitzustellenden Haushaltsmittel und der damit angestrebten Zahl von Förderfällen. Weder das EPPD zu Ziel 3 noch das OP des Bundes zu Ziel 1 enthielt dazu indikative Inputziele. Lediglich für das übergreifende ESF-Bundesprogramm im EPPD, also für das Dach der Einzelprogramme des Bundes, waren (im Programmergänzungs-

dokument – vgl. oben Kapitel 2.1) entsprechende Planungsdaten aufgeführt (so auch im OP zu Ziel 1). Der Bund (und auch die Länder) wollten sich für die Umsetzung ihrer einzelnen Programme Flexibilität sichern, d. h. sich mit jährlich neu kalkulierten Haushaltsplänen in den für sie mit den Abstimmungen zwischen Bund und Ländern gegebenen übergreifenden Planungsrahmen Möglichkeiten zur schnellen Anpassung etwa an Veränderungen der Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Im folgenden Blick auf die finanziellen und materiellen Inputziele der einzelnen Schwerpunkte des ESF-Bundesprogramms lassen sich aber Anhaltspunkte für das maximale Volumen des ESF-BA-Programms und die Gewichtung der Förderbereiche gewinnen.

Tabelle B.2.1: Mittelausstattung der ESF-„Dachprogramme“, darunter des ESF-Bund, 2000 bis 2006 zu Ziel 1 und Ziel 3 (in Mio. € und %)

ESF-Programme	Mittelvolumen insgesamt		davon entfallen auf:					
			ESF		nationaler öffentlicher Anteil		private nationale Beteiligung	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
EPPD Ziel 3	10.809,1	100	4.756,1	44,0	5.424,0	50,2	629,0	5,8
<i>dar. ESF-Bundesprogramm</i>	5.260,4	100	2.377,1	45,2	2.784,3	53,0	99,0	1,8
GFK Ziel 1 (nur ESF)	9.242,7	100	5.863,9	63,4	3.363,3	36,4	15,5	0,2
<i>dar. ESF-Bundesprogramm</i>	2.605,2	100	1.677,0	64,4	905,2	34,7	23,0	0,9
Summe Ziele 1 und 3	20.051,9	100	10.620,1	53,0	8.787,3	43,8	644,5	3,2
<i>dar. ESF-Bundesprogramm</i>	7.865,6	100	4.054,1	51,5	3.689,5	46,9	122,0	1,6

Quelle: Programmergänzung (PE) zum EPPD Ziel 3, GFK Ziel 1, Programmergänzung (PE) zum OP des Bundes (Humanressourcen) zu Ziel 1.

Für die Strukturfondsperiode von 2000 bis 2006 stellte der ESF für die deutschen Programme im Rahmen von Ziel 1 und Ziel 3 Finanzmittel in Höhe von 10,6 Mrd. Euro bereit (Planungsstand 2000 – vgl. im Folgenden Tabelle B.2.1). Aufgrund des Interventionsatzes (Kofinanzierungsansatz) des ESF von bis zu 45 Prozent (Technische Hilfe 50 %) im westdeutschen Ziel 3-Gebiet und bis zu 65 Prozent (Technische Hilfe 75 %) im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet sollten damit insgesamt 8,8 Mrd. Euro an nationaler öffentlicher Beteiligung gebunden werden (im Westen 5,4 Mrd. Euro und im Osten 3,4 Mrd. Euro). Diese Mittel von Bund und Ländern sollten somit für die Erreichung des „europäischen Mehrwerts“ des ESF eingesetzt werden. Daraus

ergab sich für die ESF-Programme im Ziel 3-Gebiet eine Summe der geplanten Gesamtkosten in Höhe von 10,8 Mrd. Euro, im Ziel 1-Gebiet in Höhe von 9,2 Mrd. Euro. Für alle Ziel 1- und Ziel 3-Programme von Bund und Ländern wurde damit in der Programmplanung von 2000 ein Gesamtvolumen von 20 Mrd. vorgesehen.³⁴ Pro Jahr des siebenjährigen Förderzeitraumes waren dies rund 3 Mrd. Euro – ein nicht geringer Betrag im Vergleich zum finanziellen Aufwand der nationalen Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III in Deutschland (z. B. im Jahr 2000 16 Mrd. Euro für die Ermessensleistungen des SGB III).

Für das ESF-Bundesprogramm, also für das Dach der ESF-Einzelprogramme des Bundes, wurden Gesamtkosten (Summe der ESF-Mittel und nationalen Mittel) in Höhe von rund 7,9 Mrd. Euro kalkuliert, davon zwei Drittel (5,3 Mrd. Euro) in Westdeutschland und ein Drittel (2,6 Mrd. Euro) in Ostdeutschland (Tabelle B.2.1). Aufgrund des unterschiedlich hohen Interventionsatzes weicht die Verteilung der ESF-Mittel zwischen Ziel 1 und Ziel 3 davon ab. Von den für den Bund vorgesehenen ESF-Mitteln in Höhe von rund 4,1 Mrd. Euro entfielen in der Planung 59 Prozent auf den Westen, 41 Prozent auf den Osten. Mit rund 3,7 Mrd. Euro sollten demnach vom Bund 47 Prozent der Gesamtkosten seiner Programme mitfinanziert werden, in Westdeutschland waren dies 53 Prozent Eigenmittel, in Ostdeutschland 35 Prozent. Zusätzlich war noch eine private Beteiligung von bundesweit 0,2 Mrd. Euro vorgesehen und zwar überwiegend für die ESF-Maßnahme „Kurzarbeit und Qualifikation“ (nur im ESF-BA-Programm – vgl. unten).

Im Westen sollte das ESF-Bundesprogramm mit seinen Einzelprogrammen im EPPD, d. h. im Verhältnis zu den Länderprogrammen und gemessen am geplanten Mitteleinsatz ein herausragendes Gewicht haben (Tabelle B.2.2). 50 Prozent der ESF-Mittel wurden für das Bundesprogramm, d. h. die Summe der bundeseigenen ESF-Programme, geplant, 50 Prozent für die Programme der 11 westdeutschen Länder (einschließlich Westberlin). Im Rahmen des GFK für das ostdeutsche Ziel 1-Gebiet wurde für das ESF-Monofondsprogramm des Bundes (OP des Bundes) im Verhältnis zu den Ländern ein geringerer Anteil angesetzt. Hier sollten im GFK-Schwerpunkt 4 „Förderung der Humanressourcen“ nach der Planung von 2000 rund 29 Prozent der ESF-Mittel dem Bund zur Verfügung stehen, 71 Prozent den fünf ostdeutschen Ländern sowie Ostberlin für den ESF-Einsatz im Rahmen ihrer Multi-fondsprogramme (OPs der Länder).

34 Ohne die Gemeinschaftsinitiative EQUAL.

Tabelle B.2.2: ESF-Inputziele 2000 bis 2006 von Bund und Ländern

	West		Ost		Bundesgebiet	
	abs.		abs.		abs.	
ESF-Mittel-Ansatz (Mrd. EUR)	4,76	100,0	5,86	100,0	10,62	100,0
Länder	2,38	50,0	4,18	71,3	6,57	61,9
Bund	2,38	50,0	1,68	28,7	4,05	38,1
Förderziel Personen	1.250.000	100,0	1.468.100	100,0	2.718.100	100,0
Länder	831.000	66,5	1.233.100	84,0	2.064.100	75,9
Bund	419.000	33,5	235.000	16,0	654.000	24,1

Quelle: Programmergänzung (PE) zum EPPD Ziel 3, GFK Ziel 1, Programmergänzung (PE) zum OP des Bundes (Humanressourcen) zu Ziel 1 sowie die OPs der ostdeutschen Länder einschließlich Ostberlin; eigene Berechnungen.

Die Summe der dem Bund für die Zeit von 2000 bis 2006 zur Verfügung stehenden ESF-Gelder gab den Rahmen für das maximal mögliche Volumen an ESF-Mitteln für das ESF-BA-Programm aus der Sicht des Jahres 2000. Gleichmäßig verteilt auf die sieben Förderjahre hätten demnach aus dem ESF pro Jahr maximal bis zu 0,6 Mrd. Euro für das Programm zur Verfügung stehen sollen – abzüglich des für die ESF-Kofinanzierung des Jugendsofortprogramms in dessen geplanten Laufzeit bis 2003 noch zu berücksichtigen Anteils sowie der Planungen für weitere kleinere Bundesprogramme (z. B. CAST, Xenos, Innovative Maßnahmen). Vor diesem Hintergrund konnte zum Startzeitpunkt des ESF-BA-Programms von einem jährlich verfügbaren ESF-Mittelvolumen in einer Größenordnung zwischen 0,3 Mrd. und 0,4 Mrd. Euro ausgegangen werden. Hinzu kamen noch die Mittel aus dem Beitragshaushalt des SGB III, also der Anteil von rund 45 Prozent im Westen und 65 Prozent im Osten am Gesamtvolumen der Programmmitel. Für alle ESF-Bundesprogramme weist die indikatorische Finanzplanung für die siebenjährige Programmlaufzeit eine Summe von insgesamt rund 7,9 Mrd. Euro aus. Geht man davon aus, dass rund die Hälfte auf das ESF-BA-Programm entfallen würde, dann lässt sich für dieses Programm pro Jahr ein maximales Haushaltsvolumen von bis zu 600 Mio. Euro schätzen.

Auch hinsichtlich der zweiten Plangröße des Programminputs – die angestrebte Zahl der geförderten Personen – geben die Programmplanungsdokumente auf den ersten Blick keine spezifische Auskunft für das ESF-BA-Programm, sondern nur für das ESF-Bundesprogramm insgesamt (Tabelle B.2.2). Gleichwohl kann schon aus dem hohen, wenn auch im Dachprogramm nicht konkret kalkulierten Anteil beim

Mittelansatz sowie aufgrund der geplanten Einsatzfelder gefolgert werden, dass ein großer Anteil des auf den Bund entfallenden „Förderziel(s) Personen“ für das ESF-BA-Programm vorgesehen war – wiederum abgesehen von der besonderen Schwerpunktsetzung bei den Jugendlichen mit dem Jugendsofortprogramm.

Insgesamt wurde für die Zeit von 2000 bis 2006 im EPPD für Westdeutschland die Förderung von 1,25 Mio. Personen aus dem ESF vorgesehen (vgl. im Folgenden Tabelle B.2.2). Darunter wurde die Zahl von 0,42 Mio., also rund 34 Prozent, für das ESF-Bundesprogramm geschätzt. Die Abweichung von der hälftigen Mittelverteilung zwischen Bund und westdeutschen Ländern berücksichtigt unterschiedlich kostenträchtige Ansätze bei der Förderung von Personen sowie den Umstand, dass nur die Länder neben der Förderung von Personen und Projekten zusätzlich Infrastrukturen und Konzepte der Weiterbildung mit ihrem Programm unterstützen wollten. Im Rahmen der Planung der ESF-Förderung im Ziel 1-Gebiet wurde ein noch höherer Anteil für die ostdeutschen Länder vorgesehen. Zwar weist das GFK keine Summe der personenbezogenen Förderziele der OPs der Länder und des Bundes aus. Aber aus der Summe der einzelnen OPs folgte für die ostdeutschen Länder einschließlich Ostberlin ein Förderziel von 1.233.100 Personen. Mit rund 0,24 Mio. Personen als ESF-Förderziel des OP des Bundes entfielen auf ihn nur 16 Prozent des ESF-Förderziels von 1.468.100 Personen in Ostdeutschland insgesamt.

Bundesweit betrachtet wurde nach den Programmplanungsdokumenten eine ESF-Förderung von 2.718.100 Personen angestrebt. Davon entfielen mit 654.000 rund 24 Prozent auf das ESF-Bundesprogramm. Pro Jahr des siebenjährigen Förderzeitraums wären dies rund 93.000 Personen. Auch hierzu konnte beim Programmstart davon ausgegangen werden, dass das ESF-BA-Programm daran einen erheblichen Anteil haben würde.

Inhaltlicher Schwerpunkt der Programmierung war die Strukturierung der „Dachprogramme“ nach den Politikfeldern, darin nach den Maßnahmebereichen bzw. „Prioritäten“ der ESF-Verordnung und in Bezug auf die Beschäftigungspolitischen Leitlinien. Hierzu wurden die vorgesehenen Förderansätze von Bund und Ländern abgestimmt, darauf bezogen der geplante Mitteleinsatz verteilt und dies dann in den Programmergänzungspapieren auf der Grundlage einer ex-ante-Evaluation in einer Vorstellung der von den Ländern und vom Bund geplanten Aktionen in den einzelnen Politikfeldern und Maßnahmebereichen konkretisiert. In der Tabelle B.2.3a ist das im EPPD zum Ziel 3 in Westdeutschland vereinbarte und von der Kommission bewilligte Verhandlungsergebnis festgehalten. Im Rahmen der Ziel 1-Förderung in Ostdeutschland wurde kein gemeinsames Bund-Länder-ESF-Programm verabredet. Die Tabelle B.2.3b beschreibt daher nur die entsprechenden Planungen für das OP des Bundes zum Förderschwerpunkt „Humanressourcen“ im Rahmen des übergreifenden Gemeinschaftlichen Förderkonzepts GFK Ziel 1.

Auf diese Weise wurde ein arbeitsteiliges Gesamtkonzept der ESF-Förderung jeweils für West- und Ostdeutschland beschlossen, welches in seinen Zielen, Instrumenten und Finanzmitteln den verbindlichen Bezugsrahmen für alle Einzelprogramme darstellte, ohne diese darin im Einzelnen hinsichtlich der geplanten Inputgrößen (Mittel und Personen) genauer festzulegen. Diese relative Offenheit sollte Flexibilität in der koordinierten Programmumsetzung von Bund und Ländern ermöglichen. Deshalb kann im Folgenden für das ESF-BA-Programm nur angegeben werden, in welchen Politikfeldern und Maßnahmebereichen es mit seinen Förderansätzen (vgl. Kapitel 2.2) mit welchem relativen Gewicht, d. h. allein oder arbeitsteilig mit anderen Programmen, umgesetzt werden sollte. Aufgrund seines hohen quantitativen Gewichts im Rahmen des ESF-Bundesprogramms indizieren die dazu verabredete Mittelverteilung und die in Aussicht genommene Zahl geförderter Personen ansatzweise bereits eine entsprechende Plan-Struktur des ESF-BA-Programms, an die seine Implementation nach inhaltlicher Schwerpunktsetzung und im quantitativen Niveau gemessen werden kann.

Tabelle B.2.3a: EPPD zu Ziel 3 – ESF-Politikbereiche und Maßnahmen insgesamt sowie für die ESF-Bundesprogramme, darunter das ESF-BA-Programm

Politikbereiche/ Prioritäten	Maßnahmen	EPPD insgesamt		nur ESF-Bundesprogramm		nur ESF-BA ESF-Mittel ja/nein
		Förderziel in Personen	ESF-Mittel in %	Förderziel in Personen	ESF-Mittel in %	
A. Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik						
Priorität 1	Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen	450.000	40	190.000	40	ja
Priorität 2	Aktive und präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Erwachsenen	210.000		80.000		ja
		240.000		110.000		ja
	2. Qualifikation, Information und Beratung	175.000		110.000		ja
	3. Förderung der Beschäftigung	65.000		-		nein
		162.000	20	90.000	24	ja
B. Gesellschaft ohne Ausgrenzung						
Priorität 3	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Integrationsproblemen	150.000		90.000		ja
	4. Qualifikation, Information und Beratung	12.000		-		nein
	5. Förderung der Beschäftigung	-	8	-	8	nein
C. Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen						
Priorität 4	Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung und Modellversuche zur Verringerung des Schulabbruchs	556.000	17	101.000	15	ja
D. Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist						
Priorität 5	Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Beschäftigten	490.000		75.000		ja
	7. Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung	460.000		45.000		nein
	8. Kurzarbeit und Qualifikation	30.000		30.000		ja
Priorität 6	Förderung des Unternehmergeistes	66.000		26.000		ja
E. Chancengleichheit von Frauen und Männern						
	10. Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung und Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen und Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation	80.000	10	38.000	10	ja
F. Lokales Kapital für soziale Zwecke						
Priorität 8	Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung	-	1	-	1	nein
Technische Hilfe	Technische Hilfe	-	4	-	2	nein
	insgesamt	1.250.000	100	419.000	100	

Quelle: EPPD und Programmergänzung zu Ziel 3.

Tabelle B.2.3b: OP des Bundes (Humanressourcen) zu Ziel 1 – ESF-Politikbereiche und Maßnahmen, darunter das ESF-BA-Programm

Maßnahmen/ Prioritäten	Operationen	OP Bund insgesamt		dar. ESF-BA ESF-Mittel ja/nein
		ESF-Mittel in %	Förderziel in Personen	
Maßnahme 1	Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik			
Priorität 1	Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen	40	110.000	ja
Priorität 2	Aktive und präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Erwachsenen		55.000	ja
2	Qualifikation, Information und Beratung		55.000	ja
3	Förderung der Beschäftigung	-	-	nein
Maßnahme 2	Gesellschaft ohne Ausgrenzung	22	55.000	ja
Priorität 3	Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Integrationsproblemen			ja
4	Qualifikation, Information und Beratung		55.000	ja
5	Förderung der Beschäftigung	-	-	nein
Maßnahme 3	Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen	8	-	nein
Priorität 4	Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung und Modellversuche zur Verringerung des Schulabbruchs			
Maßnahme 4	Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist	15	40.000	ja
Priorität 5	Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Beschäftigten		25.000	ja
7	Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung		10.000	nein
8	Kurzarbeit und Qualifikation		15.000	ja
Priorität 6	Förderung des Unternehmergeistes		10.000	ja
Maßnahme 5	Chancengleichheit von Frauen und Männern	10	30.000	ja
Priorität 7	Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung und Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen und Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation			
Maßnahme 6	Lokales Kapital für soziale Zwecke	1	-	nein
Priorität 8	Projekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung		-	
Maßnahme 7	Technische Hilfe	4	-	nein
	insgesamt	100	235.000	

Quelle: OP des Bundes (Humanressourcen) und Programmergänzung zu Ziel 1.

Im Politikfeld³⁵ A „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ wurden Maßnahmen zur Förderung arbeitsloser Jugendlicher vorgesehen (M 1) sowie Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit Erwachsener (M 2 und M 3). Insgesamt hatte dieses Politikfeld entsprechend der von den Beschäftigungspolitischen Leitlinien vorgegebenen Prioritätensetzung für präventive Maßnahmen mit 40 Prozent den höchsten Anteil der geplanten ESF-Mittel. Das ESF-BA-Programm war in diesem Politikfeld in spezifischer Arbeitsteilung eingebunden. Im Maßnahmebereich für jugendliche Arbeitslose sollte das ESF-BA-Programm zugunsten des Jugendsofortprogramms (das hier zugeordnet war) weniger engagiert sein. Bei den Maßnahmen zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit Erwachsener war das ESF-BA-Programm auf die Maßnahme „Qualifikation, Information und Beratung“ konzentriert (M 2). Hierzu wurde der Einsatz der ESF-kofinanzierten Instrumente zur beruflichen Weiterbildung des SGB vorgesehen, soweit erwachsene Personen gefördert werden, die noch nicht langzeitarbeitslos sind. Angeknüpft wurde damit an den entsprechenden Schwerpunkt des Vorläuferprogramms „AFG-Plus“, der vor allem auf Personen zielte, die wegen einer fehlenden gesetzlichen Unterhaltsleistung von der Regelförderung kaum erreicht wurden. Dagegen sollte sich das ESF-BA-Programm in diesem Politikfeld nicht an der Umsetzung der Maßnahme „Förderung der Beschäftigung“ (M 3) beteiligen. Dazu war zunächst keine ESF-Kofinanzierung der entsprechenden SGB III-Instrumente vorgesehen. Wie in der alten ESF-Förderperiode planten nur die Länder ESF-Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung (und griffen zur Kofinanzierung vor allem auf die gesetzliche Regelförderung mit ABM und SAM zurück).

Ebenso wurde im Politikfeld B „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ das ESF-BA-Programm nur der Maßnahme „Qualifizierung, Information und Beratung“ (M 4) zugeordnet, also nicht an der Maßnahme „Förderung der Beschäftigung“ (M 5) beteiligt.³⁶ Ziel war die „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Integrationsproblemen“ wie z. B. Migranten. Im Zuge der Verhandlungen bei der Programmierung hatte die Kommission darauf bestanden, dieses Aktionsfeld im Sinne der Beschäftigungspolitischen Leitlinien eindeutig von präventiven Maßnahmen abzugrenzen und im Volumen dazu nachrangig zu planen. Pragmatisch betrachtet hätten hierzu alle vom ESF-BA-Programm im Rahmen von FbW und Trainingsmaß-

35 Zur Vereinfachung werden im Folgenden die Politikbereiche des EPPD und die entsprechenden Maßnahmen im OP einheitlich als Politikfelder bezeichnet und mit der Buchstaben- und Ziffernennung des EPPD zitiert.

36 Allerdings wurde in den entsprechenden Textteilen von EPPD (S. 177) sowie im OP zu Ziel 1 (S. 21) noch angekündigt, dass der Bund eine ergänzende Förderung bei Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) für ältere Arbeitslose plane. In den Sollgrößen für Mittelansatz und Personen war dies jedoch nicht berücksichtigt worden. Wie auch der in EPPD und OP angekündigte Plan, mit dem ESF-BA-Programm im Rahmen der Maßnahmebereiche zur Qualifizierung eine Job-Rotation zu unterstützen, wurde dies in den Programmrichtlinien nicht aufgegriffen.

nahmen Geförderten zugeordnet werden können, die mindestens ein Jahr arbeitslos gemeldet waren. Die Länder hatten sich für ihre ESF-Programme gegen eine so statistisch eindeutige Definition gewendet, weil ihnen dies angesichts der von ihnen angezielten Personenkreise (z. B. bestimmte Gruppen unter den Sozialhilfebeziehern) unpraktikabel erschien. Und zudem sollten die auch im ESF-BA-Programm als spezifische Zielgruppe genannten Älteren mit ihrem besonders hohen Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit auf der Definitionsebene einer ESF-Programm-Maßnahme hervorgehoben werden. Somit bestand im EPPD und OP faktisch eine nicht eindeutige Abgrenzung zwischen den Maßnahmen (2) und (4) und es konnte womöglich der unbegründete Eindruck entstehen, als seien unter den im Rahmen von Maßnahme (2) im präventiv gezielten Politikfeld Geförderten keine Personen, die ebenfalls von einer Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedroht wären.

Am im Mittelansatz relativ kleinen Politikfeld „Berufliche Bildung und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen“ (C) war das ESF-BA-Programm nicht beteiligt. Dieses Politikfeld zielte auf die Verbesserung der „Systeme“ von beruflicher Aus- und Weiterbildung. Im SGB III fand sich mit seinem Ansatz der individuellen Arbeitsförderung dazu kein Anknüpfungspunkt, so dass das ESF-BA-Programm mit seinem ergänzenden Förderansatz bei Personen hierzu nichts direkt beitragen konnte.

Das Politikfeld D „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ entsprach (in der Terminologie nun den Beschäftigungspolitischen Leitlinien angepasst) dem alten Ziel 4 des ESF bis 1999. Weil das SGB III aufgrund seiner Beitragsfinanzierung im Bereich der beruflichen Weiterbildung traditionell relativ strikt von Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung abgegrenzt war und ist, wurde das ESF-BA-Programm nicht an der entsprechenden Maßnahme (M 7) beteiligt. Für die Maßnahme (M 8) „Kurzarbeit und Qualifizierung“ sollte dagegen das ESF-BA-Programm allein zuständig sein, konnten also die entsprechenden Sollwerte von EPPD und OP deshalb (nur) hier auch als Sollwerte für die Qualifizierung bei Kurzarbeit gelesen werden. Unter die „Förderung des Unternehmergeistes“ (M 9) fiel insbesondere die Förderung von Existenzgründungen. Abgesehen von eventuellen Projekten im Rahmen des kleinen Programms „Innovative Modellprojekte“ war hier für den Einsatz der ESF-Bundesmittle das ESF-BA-Programm mit der Förderung von Existenzgründungsseminaren und dem Coaching von Gründern aus Arbeitslosigkeit eingerechnet. Daneben wurden im Rahmen der Länderbeteiligung am westdeutschen EPPD und in den OP der ostdeutschen Länder ebenfalls spezifische Förderrichtlinien für Existenzgründer und Existenzgründerinnen vorgesehen. Hier sollte die Abgrenzung zwischen dem ESF-BA-Programm und den Länderprogrammen darin erfolgen, dass sich die Länder dann, wenn sie arbeitslose Gründer fördern wollen, auf Personen konzentrieren, die keine Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitsförderung beziehen, weil sich das ESF-BA-Programm in diesem Politikfeld (im Unterschied zur be-

ruflichen Qualifizierung) auf die ergänzende Förderung von Überbrückungsgeldbeziehern beschränken sollte.

Mit dem Politikfeld E „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ verband sich eine spezifische Zielsetzung des ESF, die leicht mit der generellen Forderung nach Gender-Mainstreaming verwechselt werden kann. Eine gleichberechtigte, ihren Anteilen unter den Zielgruppen entsprechende Einbeziehung von Frauen in die ESF-Förderung im Sinne des Gender-Mainstreaming war mit der ESF-Verordnung für alle Politikfelder und Maßnahmen des ESF als Querschnittsziel vorgesehen. Im Politikfeld „Chancengleichheit“ waren dagegen mit immerhin 10 Prozent aller ESF-Mittel des Bundes spezifische Maßnahmen für Frauen eingeplant, die zusätzlich zum Mainstreaming für Frauen durchgeführt werden sollen. Damit wurde auch das ESF-BA-Programm in die Pflicht genommen, obwohl es im förderrechtlichen Sinne mit dem Ansatz der Individualförderung keine direkte Förderung von Maßnahmen erlaubte und daher in den Richtlinien auch keine frauenspezifischen Maßnahmen vorgesehen waren (vgl. oben Kapitel 2.3). Allenfalls konnte hier die Förderung der Teilnahme von spezifischen Personengruppen unter den Frauen (z. B. Berufsrukehrerinnen) z. B. an Weiterbildungsmaßnahmen zugeordnet werden – immer konfrontiert mit der Frage, ob dies nicht als Teil des Gender-Mainstreaming in den anderen Politikfelder zu verorten wäre.

Nicht zuletzt das Problem der Zuordnung des ESF-BA-Programms zum letztgenannten Politikfeld unterstreicht – so kann an dieser Stelle vorerst zusammengefasst werden – dass die Programmierung des ESF durch den Bund und die Länder für das ESF-BA-Programm einen Rahmen setzte, bei dem von Beginn an absehbar war, dass es ihm aufgrund der Bindung an das SGB III nur in spezifischer Weise entsprechen könnte. Es war als zentrales Programm des Bundes in den Kontext des westdeutschen EPPD und ostdeutschen OP (und damit auch des umfassenderen GFK zu Ziel 1) gestellt und dadurch auf dessen Schwerpunktsetzungen in den Zielen und bei der Mittelverteilung auf die Politikfelder verpflichtet.

Vorteilhaft, weil mit Offenheit für flexible Umsetzung verbunden, erscheint angesichts der ohnehin grundsätzlichen Probleme genauer Sollvorgaben zu Programmen (die deshalb nur als Orientierungsvorgaben und nicht „buchhalterisch“ bewertet werden sollten), dass die Planungen in den „Dachprogrammen“ zu Ziel 3 und Ziel 1 nicht auf die Ebene einzelner Richtlinien-Programme des Bundes und der Länder „heruntergebrochen“ wurden. Gleichwohl war der Flexibilitätsspielraum für ein gewichtiges Programm wie das ESF-BA-Programm auch nicht sehr groß. Daraus resultierten Anforderungen an die Steuerung der Programmdurchführung und ihrer kontinuierlichen Abstimmung mit den anderen Richtlinien-Programmen des Bundes und der Länder. Dies wiederum konnte nicht allein aus der Perspektive des ESF erfolgen, sondern erforderte zugleich, dass die Möglichkeiten der Steuerbarkeit

des Programms in seiner kofinanzierenden Bindung an die gesetzliche Regelförderung beachtet werden. Das angesichts der unscharfen Einbettung in die „ESF-Dachprogramme“ bestehende Steuerungsproblem wurde damit nicht vereinfacht. Umso wichtiger war deshalb, ob und inwieweit die Regelförderung nach dem SGB III selber für entsprechende Flexibilität im Rahmen der ESF-Zielsetzungen anschlussfähig war.

2.4 Umsetzungsstrukturen und Anspruch auf reflexive Steuerung

Mit der Entscheidung des Bundes, das ESF-BA-Programm in enger Anlehnung an das vorherige AFG-Plus zu gestalten, wurden zugleich die Risiken für die Steuerung und Durchführung des Programms in Kauf genommen, die sich schon beim Vorläuferprogramm in seiner förderrechtlichen und finanziellen Abhängigkeit von der Entwicklung der Regelförderung gezeigt hatten. Diese ergaben sich grundsätzlich aus der Bedingung der Kofinanzierung, also Mischfinanzierung des Programms mit ESF-Mitteln und Beitragsmitteln des SGB III-Haushalts. Die Umsetzung der ergänzenden ESF-Förderung war abhängig von der Planung und Umsetzung des ergänzten SGB III-Instrumentariums. Dies war zugespitzt durch den Ansatz der Individualförderung des SGB III. Das Vorläuferprogramm und nun auch das ESF-BA-Programm waren in jedem einzelnen Förderfall an das SGB III geknüpft, also bei jeder einzelnen Förderentscheidung leistungsrechtlich durch das SGB III konditioniert.

Anders als die Bundesländer, die „Projekte“ (d. h. in der BA-Sprache „Maßnahmen“) förderten, war das ESF-BA-Programm wie das mit ihm ergänzte SGB III den Bedingungen der individuellen Arbeitsförderung verpflichtet.³⁷ Der Bund hatte sich mit seiner ESF-Kofinanzierung an das SGB III gebunden, also an gesetzliche Regelungen. Damit war die Möglichkeit zur mehr oder weniger flexiblen Umsetzung des Programms von der bundespolitischen Gestaltung des Gesetzes selber einschließlich seiner Finanzierungsquellen (Beitragsmittel), dem jährlich neu festgelegten Umfang der Mittelausstattung und der im Gesetz vorgesehenen dezentralen Umsetzung abhängig. Demgegenüber waren die Länder bei ihrem ESF-Mitteleinsatz grundsätzlich flexibler. Ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik war nicht gesetzlich geregelt und sie waren in der Budgetierung nicht allein auf den kofinanzierenden Anschluss an die gesetzliche Förderung verwiesen, sondern konnten auch auf eigene Steuermittel zurückgreifen.

³⁷ Im EPPD (S. 156) wurde dieser Unterschied betont und damit abgestellt auf die für die Länder leichter gegebene Möglichkeit, Projekte mit je spezifischem regionalen Problembezug und innovativen Gehalt zu fördern. Allerdings bedeutet „Individualförderung“ des SGB III und des ergänzenden ESF-BA-Programms nicht, dass hier nicht ebenfalls dem regionalen Problembezug Rechnung getragen werden konnte und innovative Maßnahmen nicht möglich gewesen wären. Der Ansatz der Individualförderung bezeichnet lediglich die förderrechtliche und leistungsrechtliche Konstruktion des SGB III. Faktisch erfolgte bis zu den „Hartz-Gesetzen“ durchaus auch eine Maßnahmeplanung.

Die Erfahrungen mit dem Vorläuferprogramm belegten, dass die finanzielle und leistungsrechtliche Bindung an das SGB III erhebliche Probleme für die Umsetzung des ESF-BA-Programms implizierte. Das politisch bedingte „Auf und Ab“ der Arbeitsförderung im Rahmen der 1998 mit der Ablösung des AFG durch das SGB III modifizierte gesetzlichen Arbeitsmarktpolitik (fiskalpolitisch begründete Einsparungen der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik 1997, dann wahlpolitisch bedingter kurzfristiger Aufschwung 1998) hatte zu erheblichen Planungs- und Umsetzungsproblemen für die daran gekoppelte ESF-Förderung geführt. Dies wurde noch verstärkt durch die Mischfinanzierung aus dem AFG bzw. ab 1998 SGB III in jedem einzelnen Fall. Aus der Sicht der Begleitforschung zum Vorläuferprogramm handelte es sich um einen Konstruktionsfehler des Programms, weil auf diese Weise, also aufgrund des praktischen Widerspruchs von fiskalischer und leistungsrechtlicher Konditionierung einerseits und wirkungsbezogener Orientierung an den Förderzielen des ESF andererseits, die Möglichkeiten zu einer zielgerechten Umsetzung des ESF-BA-Programms beeinträchtigt wurden (vgl. Deeke 1999; Deeke/Schuler 2003: 76 ff.).

In der Begründung und Planung des neuen ESF-BA-Programms im EPPD zu Ziel 3 wurde jedoch herausgestellt, dass die Bundesregierung nun auf eine stetige Arbeitsförderung nach dem SGB III setze, also kurzfristige fiskalpolitische Erwägungen zugunsten einer Orientierung an der für eine absehbar längere Zeit auf dem Arbeitsmarkt bestehenden Problemlage zurückstellen wolle. Zumindest in dieser Hinsicht konnte dies als eine potenzielle Erleichterung für die Umsetzung des damit verknüpften ESF-BA-Programms erscheinen – auch wenn damit das angesprochene Konstruktionsproblem des Programms nicht behoben war.

Damit ist die Frage aufgeworfen, welche Konsequenzen die ab 2000 neue Anforderung zur externen Koordination des Programms im Rahmen der übergeordneten Dachprogramme einerseits und die Anforderung zur internen Koordination im Verhältnis zum noch relativ neuen SGB III andererseits für Umsetzungsstrukturen und Steuerungsmöglichkeiten hatten.

2.4.1 Umsetzungsstrukturen

Die Umsetzung des ESF erfolgte mit Beginn der neuen Strukturfondsphase ab 2000 in einem mehrstufigen Modell von zentraler, zielorientiert intendierter Steuerung und dezentraler Verantwortung für Umsetzung und Zielerreichung. Dies galt in der ersten Stufe für das Verhältnis von Europäischer Kommission (bzw. zuständiger Generaldirektion) und Mitgliedstaat, in der zweiten Stufe im Verhältnis Mitgliedstaat (in Deutschland Bund und Länder) und einzelnen Fondsverwaltern des ESF-Bundesprogramms und der ESF-Länderprogramme, drittens für die Umsetzung der darin eingebetteten Einzelprogramme selber. Dementsprechend unterlag auch das ESF-

BA-Programm diesem mehrstufigen Modell, wurde darin als Beitrag zur Umsetzung der Dachprogramme extern koordiniert. Zugleich bestand in der Durchführung durch die Bundesanstalt für Arbeit in Verbindung mit dem SGB III grundsätzlich die Chance, auch die interne Koordinierung in einem Verhältnis von zentraler Zielsteuerung und dezentraler Verantwortung zu gestalten. Allerdings beinhalteten die leistungsrechtliche Konditionierung des Programms und das Fehlen mittelfristiger, über ein Haushaltsjahr hinausreichender Inputziele bei zwar flexibler, aber gleichwohl bestehender externer Bindung an die entsprechenden Plangrößen der Dachprogramme auch das Risiko von Steuerungshemmnissen und damit einer Zielverfehlung.

Generell war mit der Reform der Strukturfonds zu Beginn der neuen Förderperiode seitens der Kommission der Anspruch verbunden, die vormals stark konditional reglementierte Umsetzung des ESF durch ein Konzept einer Zielsteuerung mit Bezug auf die Europäische Beschäftigungsstrategie abzulösen (vgl. Kapitel 2.1.1). So wurde z. B. das oben beschriebene Verfahren der Programmierung als ein Ansatz der dezentralisierten Programmplanung verstanden, weil die in den Papieren zur Programmergänzung in einzelne Plangrößen ausdifferenzierten Vorhaben der Mitgliedstaaten und Regionen der Kommission nur noch zur Information und nicht mehr zur Genehmigung vorgelegt werden mussten. Zugleich wurde die Rolle der Begleitausschüsse dadurch gestärkt, dass die Kommission nur noch beratende Stimme haben sollte, sowie dadurch, dass unter dem Stichwort einer „erweiterten Partnerschaft“ neben den für die Umsetzung zuständigen nationalen und regionalen Behörden nun verstärkt darauf Gewicht gelegt werden sollte, dass sich die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie weitere thematisch relevante Organisationen (z. B. in den Bereichen der Umwelt oder Chancengleichheit von Frauen und Männern) beteiligen. Im Rahmen der „Dachprogramme“ wie EPPD und OP waren die jeweiligen Begleitausschüsse zuständig für alle Fragen der Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Strukturfondsinterventionen und damit auch für die entsprechende Abstimmung aller dem EPPD oder OP zugeordneten einzelnen Richtlinienprogramme von Bund und Ländern.

Das Konzept der Dezentralisierung mit erweiterter Partnerschaft sollte auch für alle einzelnen Programme unterhalb der Ebene von EPPD und OP gelten. Aus Sicht der Kommission wurde damit im Sinne einer Regionalisierung der Umsetzung der Strukturfonds eine größere Problemnähe entsprechend dem jeweiligen regionalen Handlungsbedarf angestrebt, und zwar unter Einbeziehung aller relevanten regionalen Akteure. Angeknüpft wurde damit in Deutschland erstens an das föderale System des Bundes, in dem bereits die Länder aus EU-Sicht als Regionen gelten, zweitens an die ohnehin seit Jahren bestehenden Bemühungen einer Regionalisierung in verschiedenen Politikbereichen durch die Erweiterung dezentraler Entscheidungsmöglichkeiten unter Beteiligung der im jeweiligen Politikfeld relevanten Akteure in der Region.

Gerade im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind aufgrund der regional differenzierten Problemlagen und den deshalb nur vor Ort in Kooperation mit den relevanten Akteuren zielorientiert plan- und umsetzbaren Maßnahmen dezentrale Handlungsspielräume und Entscheidungsmöglichkeiten wichtig. Indem die BA mit der Umsetzung des ESF-BA-Programms beauftragt wurde, stand mit ihren Arbeitsämtern eine bundesweite dezentrale Organisationsstruktur für diesen Schwerpunkt des ESF in Deutschland zur Verfügung. Im Rahmen der relativ allgemein gehaltenen Richtlinien und Durchführungsanweisungen zum ESF-BA-Programm hatten die örtlichen Dienststellen der BA so gesehen die Chance zu einer flexiblen, auf die jeweiligen regionalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes und der Trägerlandschaft bezogenen Umsetzung.

Die zentralen Programmvorgaben erfolgten durch das Fachreferat in der Hauptstelle der BA, welches zugleich für die SGB III-Instrumente FbW und Trainingsmaßnahmen zuständig war, also die Regelinstrumente, an die mit dem ESF-BA-Programm wie schon in der Vergangenheit primär angeknüpft werden sollte.³⁸ Die Landesarbeitsämter als Mittelinstanz waren zuständig für die regionale Verteilung der ESF-Mittel und Umsetzungsaspekte, die wie z. B. bei Qualifizierung von Kurzarbeitenden u. U. die Möglichkeiten einer dezentralen Entscheidung vor Ort überschreiten. Daneben hatten sie die Aufgabe zur Abstimmung mit der jeweiligen Länderarbeitsmarktpolitik, um Überschneidungen zwischen dem ESF-BA-Programm und der ESF-Förderung durch die Länder zu vermeiden. Die Arbeitsämter vor Ort (einschließlich ihrer Verwaltungsausschüsse) waren die eigentlichen Umsetzungsakteure. Sie planten, organisierten, entschieden und berichteten den Einsatz der ESF-Leistungen bzw. der damit kofinanzierten Instrumente des SGB III. Daneben sollten die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter wie in der Vergangenheit auch in die Umsetzung der ESF-Länderprogramme einbezogen werden.³⁹

Mit der Einführung des SGB III im Jahr 1998 wurden die Möglichkeiten einer dezentralen und deshalb entsprechend den besonderen örtlichen Bedingungen problembezogenen gesetzlichen Arbeitsförderung verbessert. Seitdem entschieden die einzelnen Arbeitsämter bzw. ihre drittelparitätisch besetzten Verwaltungsausschüsse über die konkrete Ausrichtung der Arbeitsförderung vor Ort. Anders als in der Vergangenheit gab es seitdem nicht mehr zentrale Vorgaben für den jeweiligen Mitteleinsatz zu den einzelnen Förderinstrumenten. Nun konnten die Ämter den

38 Beim alten ESF-BA-Programm bis 1999 war die Steuerung noch in einem gesonderten Referat angesiedelt. Aufgrund des Ergänzungsverhältnisses des ESF zu den Regelinstrumenten konnte die neue Zuordnung als Vorteil erscheinen.

39 Dies erfolgte in einem breiten Spektrum – angefangen von Abstimmungsgesprächen auf landespolitischer Ebene bis hin zur Beteiligung am Prozess regionaler Zielvereinbarungen (z. B. NRW) sowie durchgängig schon dann, wenn mit der ESF-Förderung der Länder etwa SGB III-Maßnahmen wie ABM ergänzt werden. Vgl. dazu die Darstellung der Länder zu ihren Verfahren der Auswahl von Aktionen, Fördervorhaben bzw. Projekten in der Programmergänzung zum EPPD.

Instrumenteneinsatz selber strukturieren im Rahmen ihres Eingliederungstitels für die „Ermessensleistungen“ der aktiven Arbeitsförderung.⁴⁰

Weil die Arbeitsämter selber über ihren Instrumenteneinsatz im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel entscheiden konnten, konnte bei der jährlichen Planung und Verhandlung der Ausgabemittel für das ESF-BA-Programm von der Zentrale der BA und dem BMAS lediglich ein Haushaltssoll für die ESF-Mittel veranschlagt werden. Eine entsprechende Festlegung eines kofinanzierenden Budgets aus dem SGB III-Haushalt hätte aufgrund des spezifischen Instrumentenkastens des Programms eine indirekte Vorentscheidung der Zentrale über die Strukturen der regionalen Umsetzung der SGB III-Förderung bedeutet.

Von den für die Ergänzung durch das ESF-BA-Programm relevanten Regelinstrumenten gehörten zum Eingliederungstitel die FbW und Trainingsmaßnahmen, nicht jedoch das Überbrückungsgeld für arbeitslose Existenzgründer und Kurzarbeitergeld. Die Anbindung der ESF-Ergänzung von FbW und Trainingsmaßnahmen an den Eingliederungstitel bedeutete, dass von der Hauptstelle bzw. den Landesarbeitsämtern für den Großteil der ESF-Mittel keine konkreten Inputziele (Sollvorgaben) hinsichtlich materieller und monetärer Größen für den spezifischen Instrumenteneinsatz der Ämter gegeben werden konnten. Über den Umfang und die konkrete Ausrichtung der FbW und Trainingsmaßnahmen entschieden die Ämter im Rahmen ihres Eingliederungstitels. Deshalb konnte die Entscheidung über die damit förderrechtlich verknüpfte ESF-Ergänzung nur dezentral und in Abwägung mit den anderen Fördermöglichkeiten des Programms möglich sein. Damit erhöhte sich zwar das Potenzial für eine flexible Umsetzung des ESF-BA-Programms – aber immer in Abhängigkeit von der allein schon aufgrund ihres quantitativen Gewichts prioritären Planung und Umsetzung der Regelinstrumente des SGB III vor Ort.

Auch die ESF-Ergänzung bei der Existenzgründungsförderung und die Qualifizierung während struktureller Kurzarbeit konnten letztlich nur dezentral entschieden werden. Die ergänzende Gründungsförderung konnte praktisch nur im Einzelfall und bezogen auf vor Ort institutionell mehr oder weniger günstige Rahmenbedingungen entscheidbar sein. Gleiches galt im Prinzip auch für die Möglichkeit zur Qualifizierung bei Kurzarbeit, wobei jedoch die Nichtplanbarkeit von struktureller Kurzarbeit und des Ausgangs der interessenpolitischen Verhandlungen über Personalabbau den Ausschlag über die Möglichkeit zur Umsetzung der ESF-Förderung geben. Deshalb hatte das Bundesarbeitsministerium der BA (nur) für dieses Instrument einen quantitativen Rahmen vorgegeben. Demnach sollten pro Jahr nicht mehr als 15 Prozent der jeweils zu Beginn eines Haushaltsjahres für das

⁴⁰ Allerdings gab es auch schon zuvor partielle Deckungsmöglichkeiten zwischen dem Mittelansatz zu Einzelinstrumenten, so dass die Arbeitsämter schon in der Vergangenheit Handlungsspielräume hatten.

ESF-BA-Programm kalkulierten ESF-Mittel für die Qualifizierung von Kurzarbeitenden eingesetzt werden.

Die Regeln zur Realisierung des Potenzials dezentral flexibler Umsetzung wurden von der Zentrale mit den Durchführungsanweisungen auf der Grundlage der Programmrichtlinien formuliert. Dazu gehörte zum Beispiel, dass – wie bei der Regelförderung gemäß § 71b SGB IV – von den Ämtern möglichst alle ESF-Fördermöglichkeiten anzubieten und so zu bewirtschaften waren, dass im gesamten Jahresverlauf (Haushaltsjahr) Bewilligungen und Förderung möglich wurden. Ob das Umsetzungsergebnis dann zu den entsprechenden Orientierungsgrößen und -relationen in den Vorgaben der Dachprogramme passte, war zunächst ungewiss, konnte erst im Nachhinein ermittelt werden. Schon dies macht deutlich, dass die Möglichkeiten der zentralen Steuerung der Umsetzung des Programms vor Ort beschränkt waren. Zwar erlaubte – wie oben gezeigt (vgl. Kapitel 2.3) – die Einbettung des Programms in die übergeordneten Dachprogramme eine nachträglich ausgleichende Flexibilität in der Summierung der Umsetzungsergebnisse aller involvierten Einzelprogramme. Aber angesichts des quantitativ herausragenden Stellenwerts des ESF-BA-Programms war dieser Flexibilitätsspielraum nicht sehr groß.

Diese Steuerungsrestriktion hätte nicht bestanden, wenn die monetären Inputziele des Programms für das jeweilige Haushaltsjahr instrumentenspezifisch differenziert und mit materiellen Zielgrößen verbunden worden wären. Aber erstens hätte dies nichts an der Planungsungewissheit geändert, die aus dem Umstand resultierte, dass es keine mittelfristige Sicherheit über den Umfang der verfügbaren Haushaltsmittel gab. Zweitens wurden in der Programmierung bewusst keine festen materiellen Sollgrößen für die Einzelprogramme vorgegeben, denn entsprechend der Steuerungsphilosophie des ESF wie auch des SGB III sollte die Programmumsetzung nicht allein vollzugsorientiert (als Realisierung von Inputzielen) erfolgen, sondern primär zielorientiert im Hinblick auf Förderergebnisse bzw. damit angezielte Wirkungen.

Allerdings enthielten die deutschen ESF-Dachprogramme lediglich quantifizierte Inputziele. Ergebnisbezogene Zielsetzungen des ESF waren nur qualitativ definiert und dabei unspezifisch orientiert auf Beiträge zu den (zum Teil wiederum quantifizierten) Zielgrößen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der EBS. Dementsprechend gab es auch für das ESF-BA-Programm lediglich grob kalkulierbare Inputziele (vgl. Kapitel 2.3), aber keine ergebnisbezogenen Zielgrößen. Für die Umsetzung des SGB III wurde dagegen ab Ende der neunziger Jahre sukzessive ein differenziertes Konzept der Formulierung geschäftspolitischer Ziele auf Bundesebene und auf regionaler Ebene sowie eines damit verbundenen, auch unterjährigen Zielcontrolling entwickelt und dann angewendet (Brinkmann 1999). Für die Umsetzung des ESF-BA-Programms gab es dagegen keine entsprechenden

Regeln und Mechanismen zielorientierter Steuerung. Insoweit sich die Ämter an den geschäftspolitischen Zielen der aktiven Arbeitsförderung des SGB III orientierten, war zu erwarten, dass sie auch ihre ergänzende ESF-Förderung entsprechend ausrichten würden.

Dass mit den Regeln der Zentrale, also den Durchführungsanweisungen zum ESF-BA-Programm, nicht zugleich auch ein Konzept zur ergebnisorientierten Zielsteuerung analog der Arbeitsförderung nach dem SGB III eingeführt wurde, dürfte auf zwei Gründe zurückzuführen gewesen sein. Erstens war das quantitative Gewicht (Haushaltsvolumen) des Programms im Vergleich zur gesetzlichen Regelförderung eher klein. So betrachtet machten quantifizierte Zielsetzungen und -vereinbarungen zu arbeitsmarktlichen Erträgen der Förderung „mangels Masse“ wenig Sinn. Zweitens und vor allem schränkte aber die leistungsrechtliche Konditionierung der ergänzenden ESF-Förderung durch das Förderrecht der ergänzten SGB III-Instrumente und die darüber begründete Abhängigkeit der Fördermöglichkeiten von den Ressourcen und den dezentralen Zielsetzungen der SGB III-Förderung die Möglichkeiten zu einer entsprechenden Steuerung des ESF-BA-Programms von vorneherein ein.

Darin drückt sich ein generelles Problem der Steuerung eines Programms bei dezentraler Umsetzung aus, welches sich im Falle des ESF-BA-Programms allerdings durch seine spezifische Verflechtung mit der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III verschärft stellte. Der Ungewissheit über die Zieladäquanz der Ergebnisse der Programmumsetzung kann aber tendenziell abgeholfen werden durch prozedurale Mechanismen der Steuerung des Mittelflusses und mit einem System der Begleitung und Bewertung, welches im Sinne einer reflexiven ergebnisbezogenen Steuerung als Feedback-System eingerichtet ist und im Bedarfsfall Korrekturen des Programms und seiner Implementation erlaubt. Der neue Steuerungsansatz der Strukturfonds ab 2000 im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung sah entsprechende Regelungen vor, die auch für die Umsetzung des ESF-BA-Programms galten.

2.4.2 Reflexive Steuerung?

Für den ESF wurden die Vorgaben der allgemeinen Strukturfondsverordnung insbesondere in den „Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF“ konkretisiert (KOM GD Beschäftigung 1999). Demzufolge war ein Set von Indikatoren für den Ressourceneinsatz, den Förderverlauf, die Ergebnisse und die Wirkungen der ESF-Förderung zu „bedienen“. Dieses sollte der Kommission die Möglichkeit zum begleitenden Controlling der ESF-Kofinanzierung nationaler Programme geben und zugleich die jeweiligen Fondsverwalter und umsetzenden Organisationen

innerhalb der Mitgliedstaaten – in Deutschland z. B. die Länder und die BA – zur ergebnisbezogenen Zielsteuerung im eigenen Interesse an effektiver und effizienter Umsetzung ihrer Programme anregen.⁴¹ Begleitung (Monitoring) und Bewertung (Evaluation) waren darin arbeitsteilig konzipiert – nicht zuletzt, um die Chance für eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation zu eröffnen, die mit ihrer Implementations- und Wirkungsforschung die Informationsbasis für eine politische Evaluation der Programme durch die dafür zuständigen Begleitausschüsse liefern sollte.

Parallel dazu wurden mit den Vorgaben zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen aller Strukturfonds die Anforderungen zum Berichtssystem unter dem Aspekt der Finanzkontrolle prozedural definiert, um über Prüfpfade und Stichprobenkontrollen Transparenz bis hin zum letzten einzelnen Förderfall zu gewährleisten (VO 438/2001). Dies war wiederum in zeitlicher und sachlicher Hinsicht bezogen auf die ab 2000 neuen Regeln zum Mittelfluss aus den Strukturfonds an die jeweiligen nationalen Fondsverwalter und -umsetzer.

Das Finanzcontrolling einschließlich des ihm zugrunde liegenden Konzepts einer prozeduralen Steuerung über den Mittelfluss hatte einen zentralen Stellenwert für die übergreifende Steuerung der Dachprogramme wie auch für deren Umsetzung in den Einzelprogrammen. Im Unterschied zur vorherigen Programmperiode wurden ab 2000 nicht mehr regelmäßige und daher aus Empfängersicht relativ genau kalkulierbare Zahlungen an die Fondsverwalter getätigt, aus denen anschließend die Ausgaben finanziert und später erst abgerechnet wurden. Jetzt wurde zum Programmstart jeweils nur ein Vorschuss in Höhe von maximal 7 Prozent der Mittel der Gesamtlaufzeit gegeben. Alle weiteren Zahlungen erfolgten nur noch als Erstattung tatsächlich getätigter Ausgaben der Endbegünstigten der Programme (im Falle des ESF-BA-Programms war dies die BA als letzte öffentliche Stelle). Deshalb mussten alle Fondsverwalter möglichst zeitnah abrechnen und eine Mittelerrstattung beantragen (im Falle des EPPD z. B. in der Zusammenfassung durch das als oberste Verwaltungsbehörde dafür zuständige Bundesministerium als gemeinsamer Zahlungsantrag von Bund und Ländern). Zugleich legte die Kommission die Jahrestanchen für die „Dachprogramme“ jeweils im Frühjahr eines Jahres fest. Der Teil des gebundenen Betrages, der am Ende des zweiten Jahres nach Mittelbindung nicht durch Erstattungsanträge in Anspruch genommen worden war, wurde von der Kommission wieder freigegeben, stand also nicht mehr zur Verfügung. Deshalb musste versucht werden, in diesem Zeitraum die Summe aller Erstattungsanträge für die Einzelprogramme möglichst zeitnah und in der Höhe dicht an die in den

41 Unverkennbar haben sich in diesem, vom Rat (also den Mitgliedstaaten selber) beschlossenen Konzept der Kommission Empfehlungen niedergeschlagen, wie sie z. B. zur Steuerung im Gutachten von Lang, Naschold und Reissert (1998) und zum Monitoring im Rahmen des von der Kommission unterstützten Handbuchs zur Evaluation von Arbeitsmarktpolitik gegeben wurden (Auer/Kruppe in Schmid/O'Reilly/Schömann 1996).

Dachprogrammen kalkulierten finanziellen Sollgrößen zu orientieren, um zu verhindern, dass die Kommission die von ihr zum Abruf bereitgestellten Gelder wieder zum Teil zurücknimmt.

Diese neuen Konditionen für den Mittelfluss der ESF-Gelder konnten Soll-Ist-Diskrepanzen im Verhältnis der jeweils von den Fondsverwaltern kalkulierten und dann tatsächlich getätigten Ausgaben relativ schnell offenkundig machen. Sie waren damit nicht mehr nur ein Erklärungsproblem und ggf. Anlass zu mittelfristigem Umsteuern, sondern kurzfristig relevant für die Höhe der aktuell verfügbaren Ausgabemittel. Für die Fondsverwalter bestand die Möglichkeit, innerhalb der Dachprogramme oder auch darunter im Rahmen des jeweiligen Volumens der vom Bund und den Ländern kalkulierten Mittel auszugleichen.

Allerdings war diese Konstruktion zugleich mit dem Risiko verbunden, dass die Umsetzung der ESF-Programme in Widerspruch zur Idee reflexiver Steuerung gerade nicht über ein ergebnisbezogenes Feedback-System gesteuert wird, sondern primär im Blick auf die Inputgrößen vollzugsorientiert. Dieser Widerspruch war von Beginn an absehbar. Er wurde dadurch verstärkt, dass schon ablaufbedingt Förderwirkungen erst nach einiger Zeit ermittelbar und für outputbezogene Steuerung feststellbar sein konnten. Darüber hinaus lag die Steuerung der Programmdurchführung bei allen Programmen in der Hand der sogenannten Fondsverwalter (im Falle des ESF-BA-Programms das BMAS), die schon aus haushaltspolitischen Gründen insbesondere an einer Steuerung interessiert sein mussten, die sich an einer maximalen Ausschöpfung der für ihre Programme kalkulierten ESF-Mittel orientiert.

Zudem warfen die mit dem neuen System des Mittelflusses und dem darauf bezogenen Controlling verbundenen Regelungen auch erhebliche praktische Probleme auf. Mit ihnen wurde das in Deutschland gängige System von Haushaltsrecht und Haushaltsvollzug mit erheblichen Sonder- und Zusatzanforderungen (z. B. in Berichts- und Prüfungssystemen) konfrontiert, denen als Bedingung des Mittelflusses einerseits entsprochen werden musste, die aber andererseits nicht einfach kompatibel waren mit den Anforderungen, die für die Planung und den Einsatz der Mittel für die nationale Kofinanzierung der Programme nach deutscher Haushalts- und Verwaltungspraxis verbindlich waren.⁴² Dies dürfte nicht zuletzt für das ESF-BA-Programm gelten, dessen Finanzcontrolling aufgrund der spezifischen Konstruktion der Mischfinanzierung in der Kombination der Individualförderung des SGB III und ergänzender Individualförderung mit ESF-Mitteln zwei unterschiedlichen „Steuerungskulturen“ unterlag.

42 Vgl. die VO 438/2001 zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und das dazu vom BMWi erstellte „Grundlagen“-Papier (BMWi 2001).

Das Kernstück der reflexiven Steuerung aller ESF-Programme sollte das System des Monitoring und der darauf aufbauenden Evaluation bilden. Im Zusammenhang mit der Programmplanung wurde in Deutschland ein neues übergreifendes System für das Monitoring und die Evaluation des EPPD und GFK bzw. OP entwickelt. Damit sollte erstens eine gemeinsame Basis für die Begleitung und Bewertung aller Einzelprogramme von Bund und Ländern geschaffen werden, um entsprechend den Anforderungen der Kommission auf der Ebene des EPPD, GFK und OP aggregiert berichten zu können. Zweitens wurden damit Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen mit Problemen des Monitoring in der letzten Förderperiode in den neunziger Jahren gezogen. Aufgrund der unzureichenden Datenlage konnte damals eine zusammenfassende Berichterstattung zum Verlauf und zu den Ergebnissen der ESF-Förderung nur mit erheblichen Anstrengungen und unter Inkaufnahme einiger Lücken erfolgen. Und die wissenschaftliche Evaluation der Programme war aufgrund der Datenlage im Wesentlichen auf Aufgaben eines nachholenden Monitoring beschränkt (Jaedicke/Seyfried 2000: 166 ff.).

Im Zentrum des neuen Systems von Begleitung und Bewertung sollte eine „klare funktionale Aufteilung der Zuständigkeiten von Monitoring und Evaluation“ (EPPD Ziel 3: 205; OP des Bundes Ziel 1: 58) stehen, wobei mit dem Monitoring die Aufgaben der programmverantwortlichen und umsetzenden Stellen bezeichnet und mit Evaluation an dieser Stelle die Aufgaben unabhängiger programmbezogener Wirkungsforschung angesprochen wurden: „Monitoring und Evaluation haben gemeinsame Schnittstellen wie auch jeweils gesonderte Aufgaben. In prinzipieller Unterscheidung werden durch das Monitoring die finanziellen und materiellen Verlaufsdaten sowie die individualisierten Daten zu den Ergebnisindikatoren (orientiert an der SGB III-Eingliederungsbilanz) erfasst, während die Evaluation für die Erfassung der Wirkungen und die Analyse der Effizienz der Förderung zuständig ist. Dabei muss gewährleistet sein, dass die Evaluierung zukünftig auf den Daten des Monitoring systematisch aufbauen und dabei zur Durchführung von Verbleibsanalysen insbesondere auf die im Monitoring vorhandenen Individualdatensätze zurückgreifen kann“ (ebd.).

Entscheidende Basis für das Monitoring im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung (Jahresberichte) zum Verlauf der einzelnen ESF-Programme sowie im Rahmen der finanziellen Abwicklung (mit Daten zum materiellen Verlauf unterlegte Zahlungsanträge) war die Erhebung von Individualdatensätzen („Stammblattverfahren“) mit einem einheitlichen Merkmalskatalog für alle Programme, „um eine Aggregation und Auswertung von Daten bis auf EPPD- bzw. GFK-Ebene zu ermöglichen ... Für jeden Maßnahmeteilnehmer wird ein individueller Datensatz angelegt und ereignisbezogen (= Eintritt, Austritt und Austrittsgründe, Verbleib nach Maßnahmeende) fortgeschrieben. Dieser Individualdatensatz muss

so aufgebaut sein, dass für die Auswertung eine freie Kombinierbarkeit aller Angaben gewährleistet ist und zugleich die Datenschutzbelange berücksichtigt werden ... Ergänzend zu den Individualdatensätzen werden Stamminformationen über Träger, Projekte und beteiligte Unternehmen definiert und erhoben" (EPPD: 207; OP: 59).

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, mussten der Bund, die BA und alle Länder neue Monitoringsysteme aufbauen bzw. die vorhandenen Erfassungs- und Berichtssysteme ausdifferenzieren und effektivieren. Anders als bei den Ländern, die bei der Datenerfassung zu ihrer Projektförderung von den Trägern abhängig waren, bestanden für die Individualförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms deshalb günstigere Voraussetzungen, weil die Daten in den Dienststellen der BA im Förderprozess anfielen. Allerdings verfügte die BA zunächst noch nicht über ein System, mit dem alle relevanten Einzeldaten zum Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsförderung miteinander vernetzt und im Rahmen personenbezogener Datensätze zu Erwerbsverläufen einschließlich Arbeitslosigkeitsphasen und Teilnahme an Maßnahmen zentral verfügbar wären, und in das auch die Datenerfassung und Berichterstattung zum ESF-BA-Programm integriert wäre.

In den ersten Programmjahren befand sich das Monitoringsystem der BA zur aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III mit der Vorbereitung eines Datawarehouse immer noch in der Entwicklung (Bangel/Brinkmann/Deeke 2003). Dies galt auch für die vom SGB III verlangte und seit Ende der neunziger Jahre regelmäßig erstellte Eingliederungsbilanz. Erst seit 2003 wurde (zunächst rückblickend für das Jahr 2001) neben der herkömmlichen Verbleibsquote (arbeitslos gemeldet ja/nein) nach einer Maßnahmeteilnahme auch ein eventueller Übergang in Beschäftigung (Eingliederungsquote) ausgewiesen. Die zugrunde liegenden Einzeldaten waren jedoch noch nicht im oben genannten Sinne von Individualdatensätzen aufbereitet (Deeke/Wiedemann 2002).

In diesem Kontext waren das Monitoring und die Evaluation zum ESF-BA-Programm noch vor zusätzliche Probleme gestellt. In den Statistiken zum Einsatz der Instrumente der aktiven gesetzlichen Arbeitsförderung und den ihnen zugrunde liegenden Dateien ist bis heute nicht erfasst, ob eine Teilnahme zusätzlich mit einer Leistung aus dem ESF-BA-Programm unterstützt wurde, es sich also um einen Förderfall bzw. eine geförderte Person im Rahmen des Programms handelt. In der Eingliederungsbilanz waren und sind mit Ausnahme der Qualifizierung von Kurzarbeitenden alle Förderfälle zwar faktisch enthalten. Sie sind aber darin bis heute nicht einfach identifizierbar.

Deshalb baute die BA mit der ESF-BA-Geschäftsstatistik (St 38) ein gesondertes Berichtssystem auf. Im Vergleich zur Geschäftsstatistik zum Vorläuferpro-

ogramm handelte es sich dabei um eine erhebliche Verbesserung. In der alten Statistik gab es lediglich Informationen zu den Zugängen in die ESF-BA-Förderung (Bewilligungen, nicht tatsächliche Eintritte) mit wenigen Merkmalsausprägungen. Mit der dann 2001 eingeführten neuen ESF-BA-Geschäftsstatistik standen auf der Grundlage von Einzeldatensätzen jeweils getrennt für Eintritte, Bestände, Austritte und Verbleibe nun differenzierte Merkmalsausprägungen im Sinne des ESF-Stammblattverfahrens zur Verfügung.

Die Begleitforschung war hierzu ergänzend tätig und arbeitete von Beginn an für ihre eigenen Forschungszwecke an einer Individualdatenbank, mit deren Hilfe über Datenabgleiche erstens ergänzende Informationen, z. B. zu Übergängen in Beschäftigung, gewonnen werden konnten, und in die zweitens die für Wirkungsanalysen erforderlichen Datensätze von Vergleichsgruppen einbezogen wurden. Trotz der zwischenzeitlich erheblichen Fortschritte bei der Datenerfassung und Datenerschließung war dies angesichts der oben angesprochenen generellen Probleme für das Monitoring und die Evaluation der gesetzlichen Arbeitsförderung und aufgrund der zusätzlichen spezifischen Probleme des gesonderten Monitoringsystems für das ESF-BA-Programm schwierig und äußerst zeitaufwändig.⁴³

Insgesamt waren die Anforderungen an die Datengrundlagen, die sachliche Ausdifferenzierung und die zeitliche Strukturierung des Monitoring für alle Beteiligten an den jeweiligen Einzelprogrammen von Bund und Ländern und für die mit der Aggregation auf EPPD- und GFK- bzw. OP-Ebene Zuständigen mit erheblichen Anstrengungen verbunden. Dies galt nicht zuletzt aufgrund des komplexen funktionalen Zusammenhangs mit der evaluierenden Wirkungsforschung, dem Zielcontrolling und spezifischen Zusatzanforderungen der Verwaltungs- und Finanzkontrolle. Genau darin bestand aber die Chance, die Umsetzung der Programme nicht nur inputorientiert, sondern auch im Sinne reflexiver Zielsteuerung zu gestalten. Dies gilt auch für das ESF-BA-Programm – sowohl für das Programm selber als auch in seiner Funktion als gewichtiger Beitrag zur Umsetzung des ESF in Deutschland insgesamt.

Zur Zeit des Programmstarts war allerdings noch nicht absehbar, ob das neue System des ESF zum Zielcontrolling mit den Vorgaben zum Finanzcontrolling vereinbar wäre, denn diese wurden nicht im abgestimmten Paket, sondern in paralleler Aktion von den fachlich zuständigen Stellen in der Kommission und den für die Finanzabwicklung zuständigen Stellen formuliert. Idealtypisch betrachtet konnte im Blick auf die Rechenschaftslegung zur Verwendung öffentlicher Mittel die Vereinbarkeit unterstellt werden, empirisch waren wechselseitige Beeinträchtigungen vorstellbar im Verhältnis von zielorientierter Datenerfassung und -auswertung einerseits und belegorientierter Prüferfassung und Rechnungslegung andererseits.

43 Vgl. Kruppe/Oertel (2003) und Scioch/Szameitat (2007).

Dies hatte einen einfachen Grund: Je nachdem, welche Praxis der Datenerfassung im Förderprozess gängig war – vollzugsorientierte Erfassung von Förderdaten im Dienste der buchhalterischen Mittelverwaltung, Erfassung des materiellen Vollzugs der Förderung und ihrer Ergebnisse im Blick auf Zielcontrolling oder die Kombination beider Ansätze im Interesse auch effizienzorientierter Steuerung – konnten die Anforderungen der Kommission als bürokratisch belastende Kontrolle oder als Bestätigung und Herausforderung für ohnehin bestehende Bemühungen um die Transparenz des materiellen und finanziellen Verlaufs der Förderentwicklung sowie der Zielerreichung verstanden werden.

Im Falle des ESF-BA-Programms kam erschwerend hinzu, dass seine Steuerung und Umsetzung nicht nur den institutionellen Bedingungen des ESF entsprechen musste, sondern immer zugleich auch an die Regeln und Mechanismen der Steuerung und Umsetzung der gesetzlichen Regelförderung gebunden war. Damit war das ESF-BA-Programm von Beginn an mit je spezifischen Governance-Problemen der gesetzlichen Arbeitsförderung einerseits und der ESF-Förderung andererseits konfrontiert.

Die leistungsrechtlich entsprechend der Versicherungslogik des AFG und dann des SGB III konditionierte gesetzliche Arbeitsförderung war herkömmlich vollzugsorientiert gesteuert worden. Seit Ende der neunziger Jahre wurden jedoch die Bemühungen intensiviert, die alte inputorientierte Steuerung durch ein neues System ergebnis- bzw. wirkungsorientierter Steuerung und Bilanzierung zu ersetzen. Darin wurde das ESF-BA-Programm jedoch nicht eingebaut, sondern allein über die Kofinanzierung und leistungsrechtliche Konditionierung der Instrumente an die SGB III-Förderung gebunden. Dagegen beanspruchte der ESF für seine Programme eine reflexive Steuerung durch das oben beschriebene System der Begleitung und Bewertung der Strukturfonds, ohne allerdings konkrete output- bzw. wirkungsbezogene Zielgrößen vorzugeben. In Widerspruch dazu verwies das System der finanziellen Abwicklung sowie der Verwaltungs- und Finanzkontrolle des ESF tendenziell auf eine vollzugsorientierte, an der Erfüllung materieller und finanzieller Inputpläne ausgerichteten Programm Durchführung. Bei dieser institutionellen Rahmung war von Anfang an klar, dass die Umsetzung des ESF-BA-Programms faktisch kaum steuerbar, weil primär abhängig sein würde von der Entwicklung der gesetzlichen Arbeitsförderung.

3 Änderungen des Programms im arbeitsmarktpolitischen Wandel

In diesem Kapitel wird über die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Veränderungen während der Laufzeit des ESF-BA-Programms informiert. Dies betrifft erstens die arbeitsmarktpolitische Problemlage und zweitens die Arbeitsmarktpolitik sel-

ber. Das ESF-BA-Programm wurde in Reaktion auf diesen arbeitsmarktpolitischen Wandel in mehreren Schritten modifiziert.

Die gesetzlichen Grundlagen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik wurden insbesondere mit den vier „Gesetzen zur Modernisierung des Arbeitsmarktes“ gravierend geändert. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe mit dem SGB II ab 2005 und der zuvor schon eingeleitete programmatische Wandel der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur sogenannten „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik (einschließlich der damit verbundenen Reform der Organisation und geschäftspolitischen Neuausrichtung der BA) hatten zum einen erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. So wurden z. B. mit dem neuen Konstrukt des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II viele faktisch arbeitslose, aber nicht entsprechend bei den Arbeitsämtern gemeldete Sozialhilfebezieher nun zu registrierten Arbeitslosen und damit zu „Kunden“ der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des SGB II. Zum anderen hatte dies Konsequenzen für die ESF-Programme von Bund und Ländern, da diese nun zum Teil ihre Anknüpfungspunkte an die gesetzliche Arbeitsförderung infolge der „Hartz-Gesetze“ und damit die Möglichkeiten zur Kofinanzierung ihrer ESF-Mittel verloren hatten. Auch für das ESF-BA-Programm hatte sich die „Geschäftsgrundlage“ gewandelt.

Welche Auswirkungen der arbeitsmarktpolitische Wandel wiederum auf die Umsetzung des ESF-BA-Programms hatte, wird im nachfolgenden Kapitel 4 analysiert. Zunächst wird jetzt die Entwicklung des Arbeitsmarktes von 2000 bis 2007 kurz skizziert (3.1).⁴⁴ Anschließend wird über diejenigen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik sowie über die Neuausrichtung der Geschäftspolitik der BA informiert, die sich direkt auf das ESF-BA-Programm auswirkten (3.2.). Dessen Anpassung, d. h. die Änderungen der Richtlinien und Durchführungsanweisungen, wird dann zum Schluss dieses Kapitels vorgestellt (3.3).

3.1 Zur Entwicklung des Arbeitsmarktes seit dem Programmstart im Jahr 2000

Aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs um die Jahrtausendwende wurde bei der Planung der deutschen ESF-Programme für die neue Strukturfondsphase angenommen, dass sich die Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung in den kommenden Jahren zum Besseren wenden würde. In den einschlägigen Textteilen des EPPD und GFK bzw. OP des Bundes zu Ziel 1 kommt dies in der dort geäußerten Hoffnung zum Ausdruck, dass sich der 1998 begonnene wirtschaftliche Wachstumsprozess in

⁴⁴ Auf eine umfassendere Beschreibung der sozioökonomischen Entwicklung, wie sie im Rahmen der übergreifenden Evaluation aller Bundes- und Länderprogramme von der Forschungsgruppe des RWI und SÖSTRA vorgelegt wurde (RWI/SÖSTRA/Ronning 2006), kann hier verzichtet werden.

beiden Zielgebieten in Deutschland fortsetzen, wenn nicht sogar beschleunigen würde. Vermutet wurde, dass sich die Beschäftigung positiv entwickeln und es mit Verzögerung dann auch zu einem spürbaren Abbau der Arbeitslosigkeit kommen würde.

Zugleich wurde in den übergreifenden ESF-Programmpapieren betont, dass im Ziel 1-Gebiet nach wie vor ein langfristiger Aufholprozess erforderlich sei. In diesem Zusammenhang wurde klargestellt, dass Arbeitsmarktpolitik und ihre Ergänzung aus dem ESF die wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Probleme selber nicht lösen könnten, hier also andere Politikbereiche gefordert wären. Der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Bund und Ländern sowie der ergänzenden ESF-Förderung wurde demnach eine flankierende, d. h. unterstützende Aufgabe zugeschrieben, angesichts der spezifischen Probleme in Ostdeutschland dort immer noch auch eine Überbrückungsfunktion.

Im Sinne des ESF galt darüber hinaus ein Beitrag zur Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und in Beschäftigung herkömmlich als eine wichtige Aufgabe von Arbeitsmarktpolitik. Auch bei der verhalten optimistischen Einschätzung der generellen Entwicklung wurde diese Aufgabe weiterhin als wichtig erachtet, d. h. Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, Förderung der Chancengleichheit und Bekämpfung sozialer Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt (vgl. oben Kapitel 2.1). Dies wiederum mag eher eng als sozialpolitischer Auftrag verstanden werden, hat längerfristig aber zugleich eine wichtige strukturpolitische Bedeutung. In der ex-ante-Evaluation der neuen Programme des ESF wurde insbesondere darauf abgestellt. Die kurz- und mittelfristigen Aktionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des ESF sollten deshalb immer zugleich so weit möglich unter Aspekten des strukturellen Wandels ausgerichtet sein. Das Stichwort „lebenslanges Lernen“ ist hierfür ein gutes Beispiel, mit dem auf langfristig absehbare Trends der Entwicklung von Bildung und Beschäftigung im demografischen Wandel abgestellt ist.

Die neuen ESF-„Dachprogramme“ und darin die Einzelprogramme wie z. B. das ESF-BA-Programm wurden mit dieser optimistischen Einschätzung der mittelfristigen Entwicklung von Wachstum, Arbeitsmarkt und Beschäftigung und angesichts der nach wie vor bestehenden gravierenden strukturellen Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt konzipiert. Dazu wurden die Erfahrungen der Förderphase bis 1999 einbezogen und für die Feinausrichtung in der Verhandlung und Abstimmung des Einsatzes der einzelnen Programme von Bund und Ländern genutzt. Und es wurde davon ausgegangen, dass die nationale Arbeitsförderung – anders als in den neunziger Jahren – nun eher stetig erfolgen würde, der ESF mit seiner Ergänzung also nicht mehr wie zuvor in seinen Möglichkeiten durch ein „Auf und Ab“ der gesetzlichen Arbeitsförderung beeinträchtigt werden würde.⁴⁵

⁴⁵ Vgl. zu diesem zentralen Problem bei der Umsetzung des ESF-Ergänzungsprogramms „AFG-Plus“ Deeke/Schuler (2003).

Die tatsächliche Entwicklung verlief in den folgenden Jahren jedoch anders als erwartet. Die ungleiche Chancenverteilung auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem blieb nach wie vor, und ihre Bekämpfung eine langfristige Aufgabe. Die erwartete moderate Entlastung des Problemdrucks durch wirtschaftliches Wachstum, eine positive Entwicklung der Beschäftigung und ein Abbau der Arbeitslosigkeit waren nicht eingetreten. Im Gegenteil, die relative Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren und die daraus resultierenden negativen Effekte für den Arbeitsmarkt hatten die Problemlage weiter verschärft. Erst seit 2006 zeichnete sich eine konjunkturelle Erholung ab, die dann wieder einen Anstieg der Erwerbstätigenzahl zur Folge hatte (vgl. zum Folgenden Tabelle B.3.1 sowie Bach u. a. 2007 und 2008).

Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt stagnierte nach dem Aufschwung von 1998 bis 2000 und schrumpfte sogar vorübergehend (im Westen 2002 und 2003, Bund 2003). In den Folgejahren bis einschließlich 2005 gab es nur geringfügige Wachstumsraten. Erst in der zweiten Jahreshälfte 2006 kam es zu einem konjunkturellen Aufschwung, der bis zum Sommer 2008 anhielt. Die Zahl der Erwerbstätigen ging entsprechend seit 2002 zurück. Erst 2007 wurde mit 39,7 Mio. wieder die Erwerbstätigenzahl von 2000 (39,3 Mio.) erreicht und sogar leicht überschritten, wobei dies allein auf die Entwicklung im Westen zurückging, während im Osten trotz des konjunkturell bedingt Anstiegs die Erwerbstätigenzahl auch 2007 kleiner war als im Jahr 2000.

Die Auswirkungen der wirtschaftlich ungünstigen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt zeigten sich besonders deutlich in der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Im Bundesgebiet ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (jeweils Juni des Jahres) nach einem noch schwachen Anstieg von 2000 zu 2001 bis zum Jahr 2005 durchgängig zurück. Insgesamt gingen von 2000 bis 2005 rund 1,65 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verloren. Und trotz des konjunkturellen Aufschwungs ab 2006 lag die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni 2007 in Höhe von 26,9 Mio. immer noch deutlich unter den 27,8 Mio. des Jahres 2000. Dabei war der Beschäftigungsrückgang im Osten noch stärker als im Westen. Im Vergleich von 2000 und 2007 schrumpfte die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Ostdeutschland von 5,7 Mio. auf 5,1 Mio., also um 11,5 Prozent, im Westen sank sie von 22,1 Mio. auf 21,7 Mio., also nur um 1,8 Prozent.

Tabelle B.3.1: Wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung im Bundesgebiet

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
BIP preisbereinigt	West	3,5	1,4	-0,1	-0,3	1,2	0,9	3	2,5
Veränd. gegenüber VJ in %	Ost	1,4	0,4	0,5	0,1	0,5	0,4	1,9	2,2
	Bund	3,2	1,2	0	-0,2	1,1	0,8	2,9	2,5
<i>Erwerbstätige</i>	<i>Bund</i>								
JD in 1.000		39.144	39.316	39.096	38.726	38.880	38.847	39.088	39.737
+/- geg. VJ in 1.000		720	172	-220	-370	154	-33	241	649
+/- geg. VJ in %		1,8	0,4	-0,6	-1,0	0,4	-0,1	0,6	1,6
<i>Svpf. Besch. insg.</i>	<i>Bund</i>								
30.6. in 1.000		27.826	27.817	27.571	26.955	26.524	26.178	26.354	26.854
+/- geg. VJ in 1.000		343	-9	-246	-616	-431	-346	176	500
+/- geg. VJ in %		1,2	0,0	-0,9	-2,3	-1,6	-1,3	0,7	1,9
<i>Svpf. Besch. VZ</i>	<i>Bund</i>								
30.6. in 1.000		23.890	23.689	23.308	22.658	22.202	21.802	21.815	22.070
+/- geg. VJ in 1.000		89	-201	-381	-650	-456	-400	13	255
+/- geg. VJ in %		0,4	-0,8	-1,6	-2,9	-2,1	-1,8	0,1	1,2
<i>Svpf. Besch. TZ</i>	<i>Bund</i>								
30.6. in 1.000		3.929	4.120	4.255	4.288	4.311	4.365	4.530	4.773
+/- geg. VJ in 1.000		251	191	135	33	23	54	165	243
+/- geg. VJ in %		6,4	4,6	3,2	0,8	0,5	1,2	3,6	5,1
<i>Geringfügige Besch.</i>	<i>Bund</i>								
30.6. in 1.000		4.052	4.132	4.169	4.375	4.803	4.747	4.854	4.882
+/- geg. VJ in 1.000		394	80	37	206	428	-56	107	28
+/- geg. VJ in %		9,7	1,9	0,9	4,7	8,9	-1,2	2,2	0,6
<i>Erwerbstätige</i>	<i>West</i>								
JD in 1.000		31.661	31.935	31.832	31.551	31.684	31.695	31.880	32.406
+/- geg. VJ in 1.000		748	274	-103	-281	133	11	185	526
+/- geg. VJ in %		2,4	0,9	-0,3	-0,9	0,4	0,0	0,6	1,6
<i>Svpf. Besch. insg.</i>	<i>West</i>								
30.6. in 1.000		22.098	22.267	22.183	21.730	21.412	21.206	21.340	21.737
+/- geg. VJ in 1.000		452	169	-84	-453	-318	-206	134	397
+/- geg. VJ in %		2,0	0,8	-0,4	-2,1	-1,5	-1,0	0,6	1,8
<i>Svpf. Besch. VZ</i>	<i>West</i>								
30.6. in 1.000		18.921	18.917	18.702	18.209	17.873	17.619	17.632	17.861
+/- geg. VJ in 1.000		240	-4	-215	-493	-336	-254	13	229
+/- geg. VJ in %		1,3	0,0	-1,1	-2,7	-1,9	-1,4	0,1	1,3
<i>Svpf. Besch. TZ</i>	<i>West</i>								
30.6. in 1.000		3.172	3.343	3.475	3.515	3.530	3.577	3.699	3.867
+/- geg. VJ in 1.000		211	171	132	40	15	47	122	168
+/- geg. VJ in %		6,7	5,1	3,8	1,1	0,4	1,3	3,3	4,3
<i>Geringfügige Besch.</i>	<i>West</i>								
30.6. in 1.000		3.545	3.588	3.600	3.760	4.108	4.096	4.174	4.204
+/- geg. VJ in 1.000		324	43	12	160	348	-12	78	30
+/- geg. VJ in %		9,1	1,2	0,3	4,3	8,5	-0,3	1,9	0,7

Fortsetzung Tabelle B.3.1									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Erwerbstätige		<i>Ost</i>							
JD in 1.000		7.483	7.381	7.264	7.175	7.196	7.152	7.208	7.331
+/- geg. VJ in 1.000		-28	-102	-117	-89	21	-44	56	123
+/- geg. VJ in %		-0,4	-1,4	-1,6	-1,2	0,3	-0,6	0,8	1,7
Svpf. Besch. insg.		<i>Ost</i>							
30.6. in 1.000		5.727	5.550	5.389	5.224	5.112	4.972	5.014	5.117
+/- geg. VJ in 1.000		-110	-177	-161	-165	-112	-140	42	103
+/- geg. VJ in %		-1,9	-3,2	-3,0	-3,2	-2,2	-2,8	0,8	2,0
Svpf. Besch. VZ		<i>Ost</i>							
30.6. in 1.000		4.969	4.771	4.606	4.449	4.329	4.183	4.182	4.209
+/- geg. VJ in 1.000		-150	-198	-165	-157	-120	-146	-1	27
+/- geg. VJ in %		-3,0	-4,2	-3,6	-3,5	-2,8	-3,5	0,0	0,6
Svpf. Besch. TZ		<i>Ost</i>							
30.6. in 1.000		757	777	780	773	781	788	831	906
+/- geg. VJ in 1.000		40	20	3	-7	8	7	43	75
+/- geg. VJ in %		5,3	2,6	0,4	-0,9	1,0	0,9	5,2	8,3
Geringfügige Besch.		<i>Ost</i>							
30.6. in 1.000		508	544	569	615	695	651	679	678
+/- geg. VJ in 1.000		71	36	25	46	80	-44	28	-1
+/- geg. VJ in %		14,0	6,6	4,4	7,5	11,5	-6,8	4,1	-0,1

Quelle: BA-Statistik.
 Quelle svpf. Besch. insgesamt: BA 2007 (AM 2006): 55b; VZ und TZ aktuelles Heft im Intranet:
 AM in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, SVB-Zeitreihen ab Juni 1999, Angaben ab 2005 vorläufig
 Quelle Erwerbstätige: IAB-KB 15/07 und 03/08.
 Differenz svpf. Besch. und Summe VZ+TZ = Heimbait und k. A.
 geringf. Beschäftigte = ausschließlich gf Besch.: BA 2007 (AM 2006): 55 und aktuelle monatliche Zeitreihen
 Beschäftigung Stand April 2008.

Dabei betraf dieser Rückgang nicht die Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeit. Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten nahm im Westen und im Osten durchgängig von 2000 bis 2006 zu, während die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ebenso durchgängig rückläufig war. Während im Bundesgebiet im Juni 2000 noch 86 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit waren, betrug dieser Anteil im Jahr 2006 nur noch 83 Prozent. Trotz des Aufschwungs in der zweiten Jahreshälfte 2006 sank dieser Anteil weiter auf 82 Prozent im Juni 2007.

Im Vergleich der Beschäftigungseffekte der konjunkturellen Aufschwünge um 2000 und ab 2006 wird von einigen Autoren hervorgehoben, dass der jüngste Beschäftigungszuwachs anders als zwischen 1999 und 2001 eher zugunsten einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung erfolgte und weniger wie noch um 2000 mit einem Zuwachs geringfügiger Beschäftigung verbunden war (Bach/Spitznagel 2007; Gartner/Klinger 2007). Gleichwohl ist zu konstatieren, dass sich die Beschäftigungsstruktur im hier betrachteten Zeitraum deutlich vom klassischen

„Normalarbeitsverhältnis“ weg entwickelt hat. So ist die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten zwischen Juni 2000 und Juni 2007 um mehr als 800 Tausend gestiegen (Tabelle B.3.1). Die Zahl der Leiharbeitnehmer ist in diesem Zeitraum von 339 Tausend auf 731 Tausend geklettert, hat sich also mehr als verdoppelt (hier ohne tabellarischen Nachweis – vgl. Bach/Spitznagel 2007: 37 f.).

Die bis 2006 anhaltend enttäuschende Tendenz der wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung hat sich in der Arbeitsmarktbilanz niedergeschlagen (vgl. Tabelle B.3.2). Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit war schon im Jahr 2000 mit 3,9 Mio. sehr hoch. Sie kletterte bis 2004 auf 4,4 Mio. und im Jahr 2005 auf 4,9 Mio. Im Jahr 2006 kam es zu einem Rückgang auf dann 4,5 Mio. Erst im Jahr 2007 unterschritt der Arbeitslosenbestand mit 3,8 Mio. erstmals wieder das Niveau des Jahres 2000. Für die Zeit ab 2002 war diese Entwicklung sowohl für West- als auch für Ostdeutschland zu verzeichnen.

Tabelle B.3.2: Registrierte Arbeitslosigkeit im Bundesgebiet

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Arbeitslose insg.									
JD-Bestand in 1.000	West	2.381	2.321	2.498	2.753	2.781	3.247	3.007	2.486
	Ost	1.509	1.532	1.563	1.624	1.600	1.614	1.480	1.291
	Bund	3.890	3.853	4.061	4.377	4.381	4.861	4.487	3.776
Veränderung zum VJ in 1.000	West	-223	-60	+177	+255	+28	+466	-240	-521
	Ost	+13	+23	+31	+61	-24	+14	-134	-190
	Bund	-210	-37	+208	+316	+4	+480	-374	-711
Alo-Quote (in % aller zivilen Er- werbspersonen)	West	7,6	7,2	7,6	8,4	8,5	9,9	9,1	7,5
	Ost	17,1	17,3	17,7	18,5	18,4	18,7	17,3	15,1
	Bund	9,6	9,4	9,8	10,5	10,5	11,7	10,8	9,0
Zugänge JS in 1.000	West	4.356	4.480	4.837	5.173	5.576	5.373	5.118	5.280
	Ost	2.455	2.418	2.418	2.456	2.658	2.381	2.438	2.441
	Bund	6.811	6.898	7.255	7.629	8.235	7.754	7.556	7.721
Abgänge JS in 1.000	West	4.589	4.350	4.624	5.071	5.467	5.171	5.513	5.665
	Ost	2.459	2.394	2.368	2.470	2.619	2.479	2.557	2.574
	Bund	7.049	6.744	6.922	7.540	8.086	7.649	8.070	8.239
Zu- und Abgänge Alo ab 2005 nur aus IT-Verfahren der BA, Bestände insgesamt.									
Quelle: BA-Statistik.									

Die anhaltend zugespitzte Problemlage im Ziel 1-Gebiet kommt dabei in der Arbeitslosenquote zum Ausdruck. Von 2000 bis 2006 lag die Quote (in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen) im Osten durchgängig über 17 Prozent und sank erst 2007 auf dann 15,1 Prozent. Im Westen stieg die Arbeitslosenquote von noch 7,6 Prozent im Jahr 2000 bis 2005 auf rund 10 Prozent und ging bis 2007 wieder auf 7,5 Prozent zurück.

Auch die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit macht die besondere Betroffenheit des Ziel 1-Gebiets erkennbar (vgl. Tabelle B.3.3). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen am jahresdurchschnittlichen Bestand sank im Westen von 2000 bis 2003 – nicht etwa ein Effekt des generellen Anstiegs der Arbeitslosigkeit, sondern auch ein Folge davon, dass die absolute Bestandszahl der Langzeitarbeitslosen zeitweise zurückging. Im Osten stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen bis 2004 dagegen an auf über 40 Prozent (im Westen 35 Prozent) bei zugleich auch absolutem Anstieg der Bestandszahl der Langzeitarbeitslosen.

Für die Einschätzung des Umfangs und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist auch die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik relevant. Dies betrifft erstens den Entlastungseffekt arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Teilnehmer/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gelten nicht als Arbeitslose, sondern werden lediglich als Arbeitssuchende gezählt (seit 2003 gilt dies auch für Teilnehmer/innen an Trainingsmaßnahmen). Der Umfang der deshalb sogenannten „Stille(n) Reserve in Maßnahmen“ betrug im Jahr 2000 noch rund 700 Tausend, stieg bis 2004 auf rund 840 Tausend und lag im Jahr 2007 bei 780 Tausend (Bach u. a. 2007, 2008).

Tabelle B.3.3: Langzeitarbeitslosigkeit

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Langzeitarbeitslose									
JD-Bestand in 1.000	West	919	810	794	872	984	990	1.124	902
	Ost	456	474	649	649	697	598	552	485
	Bund	1.375	1.285	1.369	1.521	1.681	1.588	1.676	1.387
%–Anteil an JD-Bestand Alo insgesamt	West	36,3	32,7	31,8	31,7	35,4	32,9	40,8	39,8
	Ost	33,5	34,5	40,0	40,0	43,6	40,3	40,8	41,3
	Bund	35,3	33,4	33,7	34,8	38,4	35,3	40,8	40,3
JS-Abgänge in 1.000	West					580	889	1.259	1.282
	Ost					314	584	604	624
	Bund					894	1.473	1.863	1.906
%–Anteil JS-Abgänge aus Lzalo an Abgängen aus Alo insgesamt	West					10,6	17,2	22,8	22,6
	Ost					12,0	23,6	23,6	24,2
	Bund					11,1	19,3	23,1	23,1

Bestände und Zu- und Abgänge LzAlo auch ab 2005 nur aus IT-Verfahren der BA.

Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen.

Zweitens wirkte sich die arbeitsmarktpolitische Gesetzgebung im Übergang von 2004 auf 2005 direkt auf die Höhe der Arbeitslosenzahl aus. Mit dem „vierten Gesetz zur Modernisierung des Arbeitsmarktes“ wurden vormalige Bezieher/innen von Sozialhilfe, die bis dahin nicht arbeitslos gemeldet, aber faktisch arbeitslos gewesen waren, jetzt als arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige des SGB II re-

gistriert. Dies hat zur kräftigen Steigerung der jahresdurchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen von 2004 auf 2005 bei gleichzeitig schwach positiver Wirtschaftsentwicklung beigetragen (vgl. Tabellen B.3.1 und B.3.2). Zugleich allerdings dürften nicht wenige von den Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe bis Ende 2004 im Jahr 2005 nicht mehr als arbeitslos gezählt worden sein, weil sie aufgrund ihres Haushaltskontexts keinen Anspruch auf das niedrigere Alg II hatten und deshalb ihre Arbeitslosmeldung nicht mehr aufrechterhielten.

Für die Einschätzung der Wirkungspotenziale des ESF-BA-Programms ab Anfang 2005 ist die seitdem weitgehende Trennung der Zuständigkeiten und Arbeitsförderung nach den Rechtskreisen des SGB III und SGB II, also zwischen der BA einerseits und den Arbeitsgemeinschaften sowie den zugelassenen kommunalen Trägern (Optionskommunen) andererseits, wichtig (vgl. Kapitel 3.2.1.2). Das Programm konnte auch weiterhin nur zur Ergänzung des Instrumenteneinsatzes des SGB III eingesetzt werden (vgl. unten Kapitel 3.3).

Aufgrund der Einführung des SGB II hatten sich somit der Umfang und die Merkmalsstruktur der mit dem ESF-BA-Programm erreichbaren Personengruppen geändert. Für die folgende kurze Beschreibung sollen hier nicht allein die Struktur und der Umfang des Arbeitslosenbestandes betrachtet werden, da diese „dauer gewichtet“ sind. Nicht zuletzt deshalb, weil das ESF-BA-Programm insbesondere in seinem Förderschwerpunkt der beruflichen Qualifizierung zielgruppenorientiert ist, werden an dieser Stelle soweit möglich zusätzlich Bewegungszahlen zur Arbeitslosigkeit, also Zugänge in und Abgänge aus dem Bestand, herangezogen, denn nur diese Daten machen personengruppenbezogene Verteilungen und Entwicklungen relativ unverzerrt einschätzbar (Tabellen B.3.3 und B.3.5a bis c).⁴⁶

Weil Arbeitslose ohne Anspruch auf eine Lohnersatzleistung, also die sogenannten Nichtleistungsbezieher/innen, auch weiterhin zum Rechtskreis des SGB III gehörten, blieb für sie die BA zuständig. Deshalb konnte das ESF-BA-Programm mit seiner expliziten Orientierung u. a. auf diese leistungsrechtlich definierte Zielgruppe ausgerichtet bleiben. Allerdings hatten sich mit der Einführung des Alg II der Umfang und die Merkmalsstruktur dieser Personengruppe geändert. Erwerbslose Personen mit Sozialhilfebezug galten vor Einführung des SGB II aus der Sicht des SGB III und damit der BA als Nichtleistungsbezieher/innen, die somit auch in die ESF-BA-Förderung einer Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und von Trainingsmaßnahmen einbezogen werden konnten, wenn sie sich arbeitslos gemeldet hatten. Sofern diese Arbeitslosen weiterhin finanziell hilfebedürftig waren, wechselten sie vom Rechtskreis des

⁴⁶ Vgl. Karr (1997) zu den unterschiedlichen „Messkonzepten“ der volumenbezogenen Beschreibung und Analyse von Langzeitarbeitslosigkeit und der personellen Betroffenheit bzw. Risiken von Personen, also von Langzeitarbeitslosen.

SGB III in den Rechtskreis des SGB II und konnten deshalb nicht mehr von der ESF-BA-Förderung erreicht werden.

Tabelle B.3.4: Nichtleistungsbezieher/innen – Anteil am JD AloBestand

	West	Ost	Bund
2000	32,0	18,1	26,6
2001	30,6	17,9	25,5
2002	25,3	15,9	21,7
2003	24,2	16,0	21,2
2004	23,4	15,9	20,6
2005	17,9	16,3	17,4
2006	18,4	16,8	17,9
2007	17,4	17,0	17,3

Quelle: BA 2008 (AM 2007): 138.

Im hier betrachteten Zeitraum von 2000 bis 2007 sank der Anteil der Nichtleistungsbezieher/innen an allen Arbeitslosen im jahresdurchschnittlichen Bestand von rund 27 Prozent im Jahr 2000 zunächst auf rund 21 Prozent in den Jahren 2003 und 2004. Wohl auch als Effekt der Einführung des Alg II schwankte dieser Anteil dann seit 2005 geringfügig zwischen 17 und 18 Prozent (Tabelle B.3.4). Insgesamt betrachtet erscheint die Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen daher arbeitsmarktpolitisch betrachtet eher randständig, nicht jedoch im Blick auf den Rechtskreis des SGB III. So ergab eine Sonderuntersuchung der BA für den Juni 2007, dass von allen Arbeitslosen dieses Monats im Rechtskreis des SGB III 47 Prozent Nichtleistungsbezieher/innen waren (BA-Statistik 2007). Aus Sicht des ESF-BA-Programms wurde mit dieser Zielgruppe also rund die Hälfte aller Arbeitslosen im Bestand der BA adressiert. Im Vergleich zur Gruppe der Arbeitslosengeldbezieher/innen sind bei ihnen vor allem Frauen, Ältere, Langzeitarbeitslose und zuvor Nichterwerbstätige deutlich überrepräsentiert (ebd.).⁴⁷

Der Vergleich der jahresdurchschnittlichen Bestände der Arbeitslosen in den zwei Rechtskreisen zeigt zunächst, dass in den Jahren 2005 bis 2007 im Bereich des SGB II mehr Arbeitslose waren als im Bereich des SGB III. Weil in dieser Zeit die Arbeitslosenzahl im Rechtskreis des SGB III stärker zurückging als im Bereich des SGB II, klaffte die Zahl der Bestände zunehmend auseinander (Tabellen B.3.5a bis B.3.5c). Berücksichtigt man auch die Zahl der Zugänge in bzw. Abgänge aus Arbeitslosigkeit, so ist erkennbar, dass der Umschlag der Arbeitslosigkeit im Bereich

⁴⁷ Aufgrund fehlender Daten können hierzu keine Stromgrößen aufgeführt werden.

des SGB III deutlich höher ist als im Bereich des SGB II. Nach Berechnungen der BA-Statistik waren die Zugangs- und Abgangsraten zum Beispiel im Jahr 2007 im Rechtskreis des SGB III mit 26,8 bzw. 27,0 Prozent etwa doppelt so hoch wie im Rechtskreis des SGB II mit dort 13,6 bzw. 15,4 Prozent (BA 2007: 44).

Auch im Blick auf wichtige Zielgruppen der ESF-Förderung – hier Frauen, Migranten und Langzeitarbeitslose – belegen die Bestands- und Bewegungszahlen der Arbeitslosigkeit in den zwei Rechtskreisen deutliche Unterschiede. So sind unter den Arbeitslosen im Bereich des SGB III relativ mehr Frauen als im Bereich des SGB II. Besonders deutlich ist der Unterschied bei den Anteilen der Ausländer. Sowohl im Bestand als auch bei den Zu- und Abgängen ist der Anteil der ausländischen Arbeitslosen bundesweit im Bereich des SGB II etwa doppelt so hoch wie im Bereich des SGB III. Langzeitarbeitslose gibt es in durchaus nennenswerter Anzahl auch im Zuständigkeitsbereich der BA, also des SGB III. Im Bestand war es 2006 und 2007 jede(r) vierte Arbeitslose, bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit jede(r) achte Arbeitslose. Gleichwohl findet sich wie zu erwarten die Mehrzahl aller Langzeitarbeitslosen im Zuständigkeitsbereich außerhalb der BA, also im Rechtskreis des SGB II. Im Bestand der Jahre 2006 und 2007 war es jede(r) zweite Arbeitslose, bei den Abgängen aus Arbeitslosigkeit jede(r) Dritte.

Tabelle B.3.5a: Arbeitslose nach Rechtskreisen im Bundesgebiet

	insgesamt				SGB III				SGB II			
	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %
JD Bestand												
2005	4.861	46,4	13,8	(35,3)	2.091	48,8	9,6	()	2.770	44,6	17,0	()
2006	4.487	47,9	14,3	(40,8)	1.664	51,7	9,1	(25,3)	2.823	45,7	17,4	(51,4)
2007	3.776	49,6	14,8	(40,3)	1.253	54,2	9,1	(25,3)	2.523	47,3	17,6	(48,9)
JS Zugänge												
2006		43,9	12,3			43,4	9,4			44,4	16,3	
2007		44,9	13,4			45,2	9,7			44,7	17,6	
JS Abgänge												
2006		42,9	12,3	23,1		43,3	9,0	12,2		42,4	16,0	35,4
2007		45,4	13,3	23,1		47,1	9,3	12,5		43,7	17,4	34,0
Bestände: vollständig, nur Anteil Langzeitarbeitslose allein aus IT-Verfahren der BA.												
Zugänge und Abgänge: nur IT-Verfahren der BA, deshalb hier nur Angaben zu den Anteilen, keine Angaben zu 2005 wegen unvollständiger Zählung im Rechtskreis SGB II.												
Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen.												

Tabelle B.3.5b: Arbeitslose nach Rechtskreisen in Westdeutschland

	insgesamt				SGB III				SGB II			
	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %
JD Bestand												
2005	3.247	46,1	17,9	(32,9)	1.442	48,5	12,7	0	1.805	44,2	22,1	0
2006	3.007	47,9	18,5	(40,8)	1.159	51,0	12,1		1.848	45,9	22,5	
2007	2.486	49,8	19,2	(39,8)	861	53,3	12,1		1.625	48,0	23,0	
JS Zugänge												
2006		44,1	15,8	-		44,2	12,3	-		44,0	21,3	
2007		45,2	16,9	-		46,0	12,5	-		44,2	22,3	
JS Abgänge												
2006		43,1	15,7	22,8		44,2	11,7	12,1		41,7	20,9	36,9
2007		45,6	16,7	22,6		47,8	12,0	12,1		43,2	22,1	34,6

Bestände: vollständig, nur Anteil Langzeitarbeitslose allein aus IT-Verfahren der BA.
 Zugänge und Abgänge: nur IT-Verfahren der BA, deshalb hier nur Angaben zu den Anteilen, keine Angaben zu 2005 wegen unvollständiger Zählung im Rechtskreis SGB II.
 Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen.

Tabelle B.3.5c: Arbeitslose nach Rechtskreisen in Ostdeutschland

	insgesamt				SGB III				SGB II			
	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %	insg.	Frauen in %	Ausländer in %	Langzeit-Alos in %
JD Bestand												
2005	1.614	46,9	5,6	(40,3)	649	49,4	2,8	0	965	45,3	7,5	0
2006	1.480	47,9	6,0	(40,8)	505	53,2	2,5		975	45,2	7,8	
2007	1.291	49,2	6,4	(41,3)	392	56,0	2,5		898	46,2	8,0	
JS Zugänge												
2006		43,2	5,0			41,5	2,4			44,9	7,7	
2007		44,4	5,9			43,2	2,6			45,5	8,9	
JS Abgänge												
2006		42,3	4,9	23,6		41,0	2,1	12,4		43,5	7,4	33,8
2007		45,0	5,9	24,2		45,3	2,3	13,4		44,8	8,7	32,9

Bestände: vollständig, nur Anteil Langzeitarbeitslose allein aus IT-Verfahren der BA.
 Zugänge und Abgänge: nur IT-Verfahren der BA, deshalb hier nur Angaben zu den Anteilen, keine Angaben zu 2005 wegen unvollständiger Zählung im Rechtskreis SGB II.
 Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen.

3.2 Gesetzliche Änderungen der Arbeitsmarktpolitik und Reform der BA

3.2.1 Reform der Arbeitsmarktpolitik

3.2.1.1 Reform des SGB III

In den letzten Jahren wurde die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gravierend verändert. Die Neuausrichtung wird von den dafür politisch Verantwortlichen als Wandel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik charakterisiert.⁴⁸ Mit dem Begriffspaar „Fordern und Fördern“ wird das zentrale Konzept bezeichnet, mit dem die „Kunden“ der Bundesagentur für Arbeit zu mehr Eigenverantwortung für ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen verpflichtet werden.

Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der erheblichen Probleme der öffentlichen Haushalte wurde das gesamte System der sozialen Sicherung in Deutschland im Rahmen der sogenannten Agenda 2010 reformiert. Im Zentrum der Reform der Arbeitsmarktpolitik stand und steht die Arbeitsvermittlung. Sie sollte durch eine kostenorientierte und wirkungsbezogene Effizienzsteigerung im Zusammenspiel von Arbeitslosenversicherung und arbeitsmarktpolitischem Instrumenteneinsatz leistungsfähiger werden. Ziel war eine Senkung des gesamtwirtschaftlichen Niveaus der Arbeitslosigkeit durch eine Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit. Allen beteiligten politischen Akteuren war dabei allerdings bewusst, dass mit Arbeitsmarktpolitik allein ein umfangreicher und nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit nicht erreicht werden kann.

Vor allem mit den „Hartz-Gesetzen“ (erstes bis viertes „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“), aber auch schon zuvor mit dem am 01.01.2002 in Kraft getretenen „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Job-AQTIV-Gesetz) und begleitend mit weiteren Gesetzen (z. B. „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ von Ende 2003) wurde die Grundlage für diese Neuausrichtung gelegt.⁴⁹ Der Instrumentenkasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde ausgeweitet, neu strukturiert und verstärkt auf das Ziel einer unmittelbaren und schnellen Integration in (auch atypische) abhängige oder selbständige Erwerbsarbeit ausgerichtet. Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit wurden

48 So schreibt die Bundesregierung selber in ihrem Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan 2004: „Die Bundesregierung hat beginnend mit dem „Job-AQTIV-Gesetz“ (...) und den vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ weitreichende Reformen in der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt. Das zentrale Leitmotiv dieser Arbeitsmarktreformen ist das Konzept des aktivierenden Sozialstaats. Ziel ist insbesondere eine durchgreifende Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung und die nachhaltige Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt“ (Bundesregierung 2005: 9).

49 Die Konzeption der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wurde von der „Hartz-Kommission“ (Hartz u. a. 2002) ausgearbeitet. Für die davon in Teilen abweichende Umsetzung in den sogenannten „Hartz-Gesetzen“ und weiteren angrenzenden Gesetzen vgl. Jann/Schmid (2004), Koch/Walwei (2005) sowie Seifert (2005).

mit Übergangsfrist bis Anfang 2006 in der Laufzeit und zum Teil in der Höhe beschnitten. Der Kreis der Leistungsbezieher wurde ab 2005 mit der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe im Arbeitslosengeld II ausgeweitet. Und der Umbau der vormaligen Bundesanstalt für Arbeit zu einer Dienstleistungsagentur ist eingeleitet worden.

Dieser Reformprozess ist bis heute nicht abgeschlossen. Aktuell wurden auf dieser Grundlage weitere Reformschritte eingeleitet. Der arbeitsmarktpolitische Instrumentenkasten wurde zum Jahresbeginn 2009 wieder bereinigt und so gestaltet, dass die Vermittlungsfachkräfte vor Ort z. B. mit einem Vermittlungsbudget im Bedarfsfall die Möglichkeit zu einer individuell fallbezogenen Förderung gemäß ihrer Einschätzung erhalten. Zugleich sollte das Marktelement bei der Bereitstellung, Vergabe und Umsetzung von Maßnahmen weiterhin gestärkt werden (vgl. unten zu FbW).

Die direkt für die ergänzenden Leistungen des ESF-BA-Programms relevanten Änderungen des SGB III betrafen lediglich einen Ausschnitt der mit den „Hartz-Gesetzen“ und angrenzenden Gesetzen erfolgten Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung, der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung. Wichtige Änderungen hatten keine direkten Auswirkungen auf das Programm. Dies gilt z. B. für neue Wege der Einbeziehung Dritter in die Arbeitsvermittlung, neue Regelungen zur Beschäftigungsförderung Älterer, Einschränkungen bei den Lohnersatzleistungen und verschärfte Regelungen zur Zumutbarkeit von Vermittlungsvorschlägen. Ein Überblick würde hier den Rahmen sprengen. Wesentliches Kennzeichen aller Änderungen war zunächst die Ausdifferenzierung der arbeitsmarktpolitischen Fördermöglichkeiten bei gleichzeitiger Konzentration auf eine möglichst schnelle Vermittlung der arbeitslosen Leistungsbezieher und Leistungsbezieherinnen. Flankierend wurde dies verbunden mit einem verstärkten Druck zu selbstverantwortlicher Arbeitsuche durch Einschränkungen in der Laufzeit und Höhe der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit.

3.2.1.2 Einführung des SGB II

Mit dem vierten „Hartz-Gesetz“ wurde das neue Sozialgesetzbuch II (SGB II) beschlossen. Dabei handelt es sich um die seit den sechziger Jahren in Deutschland wohl einschneidendste Änderung in den gesetzlichen Grundlagen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik. Unter der neuen Bezeichnung „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ wurden zum Jahresbeginn 2005 die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Dieses steht allen Arbeitslosen zu, die kein Arbeitslosengeld nach dem SGB III beziehen und im Sinne des SGB II „erwerbsfähig“ und „hilfebedürftig“ sind. Zugleich wurde schon 2004 mit Wirkung ab Februar 2006 die maximale Bezugsfrist des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate, für mindestens 55-Jährige auf achtzehn Monate begrenzt.

Ein erster wichtiger Effekt der Einführung des SGB II war ein kräftiger Anstieg der Arbeitslosenzahl (vgl. oben Kapitel 3.1). Vormalig nicht arbeitslos registrierte Bezieher von Sozialhilfe und auch weitere Personen, die zwar faktisch arbeitslos waren, aber trotz Bedürftigkeit weder Arbeitslosenhilfe noch Sozialhilfe bezogen und sich deshalb nicht arbeitslos gemeldet hatten, wurden jetzt – weil erwerbslose Bezieher von Alg II – als Arbeitslose erfasst. Damit wurden sie nun auch Zielpersonen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II sollen mit Unterstützung von „Fallmanagern“ im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung möglichst schnell in den „ersten Arbeitsmarkt“ integriert werden. Dazu können die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III eingesetzt und es kann weitere Unterstützung gegeben werden (z. B. psychosoziale Betreuung u. a.).⁵⁰ Finden die „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ keine Arbeit, so sollen ihnen befristete „Arbeitsgelegenheiten“ angeboten werden, die allerdings kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründen. In der Sache handelt es sich um zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten mit Mehraufwandsentschädigung im Sinne des alten Sozialhilferechts („Ein-Euro-Job“).

In einer langwierigen politischen Auseinandersetzung wurden neue Strukturen zur Umsetzung des SGB II geschaffen. Die sogenannte Hartz-Kommission hatte vorgeschlagen, diese Aufgabe der BA zu übertragen, damit weiterhin Arbeitsförderung „aus einer Hand“ möglich ist (Hartz u. a. 2002: 125). Träger der steuerfinanzierten Leistungen des SGB II wurden aber neben der BA auch die bisher für die Sozialhilfe zuständigen Kommunen. Um die alte Trennung zwischen Arbeitsamt und Sozialamt zu überwinden, wurden zur Umsetzung in den Jobcentern der Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften eingerichtet. Daneben erhielten im Sinne einer Experimentierklausel 69 Kommunen die Möglichkeit zu einer eigenständigen Umsetzung des SGB II ohne Beteiligung der BA. Damit wurde ein Mehrakteursystem gebildet, welches kooperative Schnittstellen, aber auch transparent abgegrenzte Zuständigkeiten erforderte – insbesondere durch getrennte Steuerungs- und Regelkreise, die schon aufgrund der Beitragsfinanzierung des SGB III einerseits und der Steuerfinanzierung des SGB II andererseits nahegelegt waren.

Ende 2007 wurden dann die Weichen wieder neu gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil zu einer Verfassungsbeschwerde die doppelte Zuständigkeit von Bund und Kommunen bei der Vergabe von Leistungen durch die Arbeitsgemeinschaften als Verstoß gegen das Grundgesetz bezeichnet. Der

⁵⁰ Dies gilt nicht für das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss. Stattdessen sieht das SGB II für Existenzgründer mit dem Einstiegsgeld einen Zuschuss zum Alg II vor.

Gesetzgeber muss nun bis spätestens Ende 2010 eine verfassungskonforme Neuregelung finden. Im Verlaufe von 2008 kam es zu entsprechend kontroversen Vorschlägen von Bund, Ländern und Kommunen bzw. Kreisen. Der Ausgang dieser politischen Auseinandersetzung war bei Berichtserstellung noch ungewiss.

3.2.1.3 *Strategische Neuausrichtung der BA*

Eine zentrale Bedingung für die Umsetzung des vermittlungszentrierten Konzepts von „Fördern und Fordern“ war die strategische Neuausrichtung der Geschäftspolitik der BA. Als Dienstleistungsagentur soll die BA den Prinzipien von Wirkungsorientierung und Wirtschaftlichkeit folgen. Schon seit einigen Jahren gab es vielfältige Bemühungen, die durch Leistungsrecht und bürokratische Vorgaben der Zentrale inputgesteuerte „Arbeitsverwaltung“ zugunsten einer wirkungsorientierten Steuerung bei dezentraler Entscheidungshoheit über den Mitteleinsatz (Instrumente und Haushalt) zu wandeln. Vordergründiger Anlass für die „Hartz-Gesetzgebung“ war im Jahr 2002 die öffentliche Kritik an der unzureichenden Effizienz der damals bereits eingeleiteten Schritte zum Umbau der BA. Mit dem dritten „Hartz-Gesetz“ und durch aufwändige externe Beratung wurde der bis heute keineswegs abgeschlossene Umbau der BA zu einer Dienstleistungsagentur forciert. Kernelemente dieser Reform sind u. a. wirkungsbezogene Zielvereinbarungen der Zentrale mit den dezentralen Agenturen zur Umsetzung ihrer jährlichen Arbeitsmarktprogramme. Die AA sind seitdem zwar in der Entscheidung frei, wie sie ihre Ziele erreichen, welche Instrumente sie also einsetzen. Sie werden aber durch neue Organisationsformen (Kundencenter) und prozessbezogene Vorgaben („Handlungsprogramme“) zu einer möglichst wirtschaftlichen Zielerreichung angeleitet. Die arbeitslosen Kunden der BA werden mithilfe eines Profiling in mehr oder weniger förderbedürftige Kundengruppen unterteilt und es werden verbindliche Eingliederungsvereinbarungen über nachzuweisende Eigenbemühungen und eine eventuelle Maßnahmeteilnahme getroffen. Ziel ist eine möglichst schnelle Beendigung der Arbeitslosigkeit, also eine Verkürzung der im Falle der Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosenunterstützung kostenträchtigen Dauer des „Kundenkontakts“.

Mit der Einführung des SGB II wurde auch in finanzieller Hinsicht mit dem „Aussteuerungsbetrag“ ein zusätzlicher Druck auf die BA zu mehr Effizienz im Regelkreis des SGB III ausgeübt. Nach § 46 Abs. 4 SGB II hatte die BA seit 2005 aus ihren Beitragsmitteln an den Bund eine „Strafsteuer“ für jeden Übergang aus dem Bezug von Arbeitslosengeld I in den Bezug von Arbeitslosengeld II zu zahlen („Aussteuerungsbetrag“ in einer Höhe von damals ca. 10.000 Euro). Dies hatte zur Folge, dass sich die AA bei ihren Entscheidungen über eine Maßnahmeteilnahme „ihrer Kunden“ auch danach orientieren mussten, ob sich eine Investition in deren Arbeitsmarktchancen lohnen würde, ob also aufgrund der Maßnahmeteilnahme

ein Abgang aus Arbeitslosigkeit noch vor Auslaufen der Bezugsfrist des Arbeitslosengeldes I erwartet werden konnte. War dies nicht zu erwarten (z. B. aufgrund der Dauer einer Weiterbildungsmaßnahme), so war klar, dass sich die Finanzierung der Maßnahmeteilnahme nicht rechnen würde, weil beim absehbaren Wechsel in den Alg II-Bezug – trotz einer eventuell aufgrund der Maßnahme späteren Integration in Erwerbstätigkeit – gleichwohl der Aussteuerungsbetrag zulasten des Beitragshaushalts der BA fällig würde.

Eine nicht seltene Konsequenz war, dass arbeitslose Angehörige von Risikogruppen, wie z. B. Ältere oder Ungelernte, im Rahmen des Profiling die Prognose erhielten, dass sie aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse während der Bezugszeit des Arbeitslosengeldes I kaum Chancen auf eine ungeförderte Wiederbeschäftigung hätten. Sie zählten daher zur Kundengruppe der „Betreuungskunden“, in die sich keine größere Investition – z. B. eine längere Weiterbildungsmaßnahme – lohnte, weil beim absehbaren Wechsel in den Regelkreis des SGB II ohnehin der Aussteuerungsbetrag fällig wurde.

In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion war relativ unumstritten, dass diese Regelung eine betriebswirtschaftliche enge Kalkulation des Einsatzes der Beitragsmittel provoziert, die den Zielen einer wirkungsorientierten Arbeitsförderung tendenziell widerspricht. Nicht zuletzt aufgrund entsprechender Beratungen in der Selbstverwaltung der BA wurde in zweifacher Weise versucht, dem zu begegnen. Zum einen wurde 2007 im Rahmen des Eingliederungstitels des SGB III das „Sonderprogramm Integrationsfortschritte für Betreuungskunden (IfB)“ aufgelegt, mit dem u. a. eine „ganzheitliche Betreuung“ durch beauftragte Dritte zur mittelfristigen Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen angestrebt wurde. Zum anderen bemühte sich die BA um die Streichung des Aussteuerungsbetrags. Letzteres war erfolgreich. Mit Wirkung ab 01.01.2008 wurde der Aussteuerungsbetrag durch einen „Eingliederungsbeitrag“ ersetzt. Damit wurde zwar die für die Förderung von Risikogruppen kontraproduktive Bestrafung der BA für Übergänge in den Alg II-Bezug abgeschafft. Gleichwohl gilt auch weiterhin, dass die aus Steuermitteln zu finanzierende Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige aus Beitragsmitteln subventioniert werden soll (vgl. Hase 2008).⁵¹

3.2.2 Änderungen im ESF-BA-relevanten Instrumentenkasten

Für das ESF-BA-Programm waren bis zum Auslaufen des Programms Mitte bzw. Herbst 2008 vor allem diejenigen Änderungen der arbeitsmarktpolitischen Instru-

⁵¹ Der neue § 46 Abs. 4 Satz 1 SGB II lautet: „Die Bundesagentur leistet an den Bund einen Eingliederungsbeitrag in Höhe der Hälfte der jährlichen, vom Bund zu tragenden Aufwendungen für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Verwaltungskosten nach Absatz 1 Satz 5 und § 6b Absatz 2.“

mente unmittelbar relevant, an die mit ergänzenden ESF-Leistungen angeknüpft wurde. Dies betraf die Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen und von Kurzarbeitenden sowie die Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose. Die Reform der BA mit ihrer verstärkten Orientierung an den Prinzipien von Wirtschaftlichkeit und Wirkung orientierter Steuerungslogik beeinflusste zusätzlich die Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung des ESF-BA-Programms.

3.2.2.1 Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen

Das ESF-BA-Programm ergänzt das SGB III von Beginn an insbesondere durch die Förderung der beruflichen Weiterbildung (und kurzzeitigen Trainingsmaßnahmen) von Personen, die nach dem Gesetz aufgrund fehlender Vorbeschäftigungszeiten (also zu kurzzeitige oder keine vorherige Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung) keinen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt während der Teilnahme haben. Änderungen des gesetzlichen Förderrechts und der damit verbundenen geschäftspolitischen Ziele der BA dürften demnach die ergänzende Förderung aus dem Programm direkt beeinflussen.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitsloser wurde zum Jahresbeginn 2003 im ersten „Hartz-Gesetz“ mit der Einführung des Bildungsgutscheins und neuen Regelungen zur Steigerung der Qualität von Trägern und Maßnahmen erheblich geändert. Die Arbeitsvermittlung schickt seitdem die für eine berufliche Weiterbildung vorgesehenen Arbeitslosen nicht mehr in eine bestimmte, gemeinsam mit dem Träger geplante Maßnahme. Vielmehr erhalten Arbeitslose, von denen angenommen wird, dass sie nur mit FbW wieder in Beschäftigung kommen können (und das mit hoher Wahrscheinlichkeit) einen Bildungsgutschein für ein aus Vermittlersicht für sie nützliches Bildungsziel. Mit diesem Gutschein liegt es allein in der Verantwortung des Inhabers, welches der auf dem Markt vorfindbaren Angebote er nutzt. Ziel ist die Stärkung der Eigenverantwortung der zu qualifizierenden Arbeitslosen und zugleich mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern von Weiterbildungsmaßnahmen.

Zur Steigerung und Sicherung der Qualität der Weiterbildung hatte der Gesetzgeber zugleich weitere Neuregelungen eingeführt. Der Bildungsgutschein kann nur bei dazu zertifizierten Trägern für zertifizierte Maßnahmen eingelöst werden. Die Zulassung von Trägern und Maßnahmen erfolgt nach einer Übergangszeit seit Herbst 2005 allein durch private, fachkundige Stellen, die ihrerseits wiederum von einer bei der BA zentral eingerichteten Anerkennungsstelle anerkannt sein müssen. Die fachkundigen Stellen prüfen die Qualität der Träger und Maßnahmen, wobei die Träger ihrerseits ein System der Qualitätssicherung nachzuweisen haben.

Da dieses komplizierte Konzept eines Qualitätsmanagements erst noch aufgebaut werden musste, war zunächst noch die BA mit der Anerkennung von Trägern und Maßnahmen im Rahmen der jeweiligen regionalen Bildungszielplanung

der AA beauftragt. Mit einer geschäftspolitischen Vorgabe hatte die BA deshalb im Frühjahr die Qualitätsanforderungen an Träger und Maßnahmen konkretisiert und dabei im Vergleich zur früheren Praxis erheblich verschärft (BA 2004: 97; BA-Rundbrief 57/2003 vom 06.05.2003). Festgelegt wurde, dass der Bildungsgutschein nur für die Teilnahme an einer Maßnahme eingelöst werden konnte, für die prognostiziert war, dass mindestens 70 Prozent der Teilnehmenden anschließend nicht mehr arbeitslos registriert sein werden. Faktisch hatte dies zur Folge, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung mit dem SGB III nun vorrangig als Hilfe zur möglichst schnellen Vermittlung in Arbeit eingesetzt werden sollte, und nicht mehr auch arbeitsmarktschwächere Gruppen einbeziehen („Risikogruppen“) und mittelfristigen strukturpolitischen Zielen dienen konnte (nachhaltige Unterstützung beruflicher Flexibilität durch vorausschauende Qualifizierung).

Weitere leistungsrechtliche Änderungen wurden später mit dem 3. „Hartz-Gesetz“ beschlossen und traten Anfang 2005 in Kraft (z. B. Ersatz des Unterhaltsgeldes durch die Weiterzahlung des Arbeitslosengeldes während der Teilnahme). Für die ESF-BA-Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Nichtleistungsbeziehern war schließlich die Einführung der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II ab 2005 besonders wichtig. Damit war absehbar, dass nicht wenige vormalige Nichtleistungsbezieher der Arbeitsförderung wegen ihrer Bedürftigkeit (z. B. als Sozialhilfebezieher) nun Bezieher von Alg II werden und deshalb nicht mehr von der auf den Kreis der Nichtleistungsbezieher des SGB III gezielten ESF-FbW erreicht werden. Zugleich wurden im SGB III im Rahmen einer Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld während Weiterbildung die Sonderregelungen für arbeitslose Berufsrückkehrerinnen gestrichen, die ihnen in der Vergangenheit einen erleichterten Zugang auf eine Leistung zum Lebensunterhalt während der Teilnahme boten. Diese Streichung erfolgte im Zuge der Beratung über das SGB II im Vermittlungsausschuss mit ausdrücklichem Verweis auf das ESF-BA-Programm, welches mit dieser Gruppe parallel zur Verkleinerung der förderbaren Gruppe der Nichtleistungsbezieher aufgrund des Alg II wieder einen erweiterten Adressatenkreis für FbW erhalten könne.

3.2.2.2 Kurzarbeit bei endgültigem Wegfall der Arbeitsplätze

Die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit bei Arbeitsplatzverlust war der zweite Ansatz des ESF-BA-Programms im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Bis heute verlangt das SGB III für Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall, dass den Kurzarbeitenden vom Betrieb bzw. der Beschäftigungsgesellschaft Qualifizierungsmöglichkeiten angeboten werden. Damit soll ihnen der Übergang in neue Beschäftigung erleichtert, also Arbeitslosigkeit im Anschluss an

die Kurzarbeit vermieden werden. Eine finanzielle Unterstützung für die Qualifizierung (Maßnahmekosten) ist im SGB III jedoch nicht vorgesehen.

Eine erste gesetzliche Änderung der Regelungen der bis 2004 sogenannten strukturellen Kurzarbeit bzw. des Struktur-Kurzarbeitergeldes erfolgte im Job-AQTIV-Gesetz mit Wirkung ab 2002. Der Anwendungsbereich des Struktur-Kug wurde ausgeweitet. Bis dahin konnte bei nicht nur vorübergehendem Arbeitsausfall in Betrieben bis zu zwanzig Beschäftigten kein Struktur-Kug gezahlt werden. Diese Beschränkung wurde nun für den Fall aufgehoben, dass für mindestens 20 Prozent der Beschäftigten eine Kündigung vermieden werden kann (durch Abschluss eines neuen befristeten Vertrages für die Zeit der Kurzarbeit bei Aufhebung des bestehenden Arbeitsvertrages). Dies erfolgte mit der ausdrücklichen Begründung, dass auch den Beschäftigten in Kleinbetrieben bei einer Betriebseinschränkung oder Stilllegung die Chance zu einer ESF-finanzierten Qualifizierung für einen Übergang in neue Beschäftigung geboten werden soll.

Im dritten „Hartz-Gesetz“ wurden dann die gesetzlichen Bedingungen für das Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall mit Wirkung ab 2004 neu geregelt. Der Gesetzgeber wollte (in Verbindung mit der ab Februar 2006 geltenden Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldes für Ältere mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“) die nicht seltene Nutzung strukturell bedingter Kurzarbeit als ersten Schritt zur vorzeitigen Verrentung erschweren. Die maximale Dauer der Zahlung der jetzt als Transferkurzarbeitergeld bezeichneten vorherigen „Sonderform des Kurzarbeitergeldes in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (beE)“ wurde von 24 auf 12 Monate begrenzt. Bedingung für den individuellen Eintritt in eine beE ist seitdem ein vorangehendes Profiling, mit dem Vermittlungsmöglichkeiten und eventuelle Qualifizierungsbedarfe festgestellt werden sollen. Das Profiling kann vorab im Rahmen einer aus dem SGB III geförderten Transfermaßnahme erfolgen (vormals: Zuschuss zu einer Sozialplanmaßnahme). Wie zuvor sieht das Gesetz jedoch keine finanziellen Anreize für die Qualifizierung der Kurzarbeitenden vor.

Das Struktur-Kug bzw. strukturelle Kurzarbeit konnte letztmalig Ende 2003 bewilligt werden, also bei einer maximalen Laufzeit von 24 Monaten noch bis Ende 2005 gezahlt werden. Das neue Transferkurzarbeitergeld konnte erstmalig zum Jahresbeginn 2004 bewilligt werden. In der Übergangszeit der Jahre 2004 und 2005 gab es daher bei einem nicht nur vorübergehenden Arbeitsausfall Kurzarbeit sowohl nach altem als auch nach neuem Recht.

3.2.2.3 Förderung von Existenzgründungen

Mit der Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit hatte das ESF-BA-Programm seinen dritten Schwerpunkt. Ergänzend zu den Leistungen für Existenzgründer aus dem SGB III konnte ab 2000 die Teilnahme an einem Seminar zur

Vorbereitung der Gründung finanziert werden (nur bis Anfang 2003) und dann im ersten Jahr ein Coaching zur Stabilisierung der Gründung.

Zunächst setzte die ergänzende ESF-Förderung voraus, dass die Gründer das Überbrückungsgeld (ÜG) nach dem SGB III beziehen bzw. beim vorbereitenden Seminar dieses beziehen werden. Das Überbrückungsgeld sollte im ersten Halbjahr der Gründung den Lebensunterhalt sichern und damit die Beendigung der Arbeitslosigkeit oder deren Vermeidung bei Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder in struktureller Kurzarbeit ermöglichen. Arbeitslose Gründer ohne Anspruch auf das Überbrückungsgeld konnten nicht gefördert werden, weil in ihrem Fall keine Kofinanzierung für die ESF-Leistung möglich war.

Eine erste Änderung der gesetzlichen Regelung des Überbrückungsgeldes gab es bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz zum 01.01.2002. Die vorherige Fördervoraussetzung einer mindestens vierwöchigen Arbeitslosigkeit vor Aufnahme der selbständigen Tätigkeit wurde gestrichen (bei Nichtteilnehmern an ABM oder in Kurzarbeit). Nun war auch ein unmittelbarer Zugang aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung möglich, wenn Arbeitslosigkeit drohte.

Mit dem zweiten „Hartz-Gesetz“ wurde zum Jahresbeginn 2003 der Existenzgründungszuschuss (ExGZ) zur Gründung einer sogenannten „Ich-AG“ als Alternative zum Überbrückungsgeld eingeführt. Der ExGZ konnte längstens drei Jahre in Höhe von 600 Euro im ersten, 360 Euro im zweiten und 240 Euro im dritten Jahr gewährt werden und sollte die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Gründer erleichtern. Eine Voraussetzung für den Zuschuss war, dass das selbständige Jahreseinkommen 25.000 Euro im Jahr nicht überschritt. Anders als beim Überbrückungsgeld (Leistung zum Lebensunterhalt für sechs Monate) wurde der ExGZ zunächst nicht von einer Prüfung des Gründungskonzepts abhängig gemacht. Der Gesetzgeber wollte neben dem Überbrückungsgeld ein niedrigschwelliges Angebot für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbsarbeit in Erwerbsbereichen mit relativ geringem Einkommen schaffen. Erst im Herbst 2004 wurde dann die Bewilligung des ExGZ an eine vorherige Überprüfung der Tragfähigkeit des Gründungsplans geknüpft.

Zugleich wurde mit der Neuregelung der Förderung der beruflichen Weiterbildung durch das zweite Hartz-Gesetz dem ESF-BA-Gründungsseminar die Grundlage entzogen. Die bis dahin geltende Vorschrift des SGB III, dass eine berufliche Weiterbildung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit nicht gefördert werden kann, wurde aufgehoben, diese Förderlücke des SGB III also geschlossen. Seitdem kann ein Existenzgründungsseminar als eine Variante der Trainingsmaßnahmen des SGB III gefördert werden.

Schließlich wurde die SGB III-Förderung von Existenzgründungen im „Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vom Juli 2006 noch einmal geändert. Seit dem 01.08.2006 sind das Überbrückungsgeld und der Exis-

tenzgründungszuschuss durch den neuen Gründungszuschuss abgelöst.⁵² Die Höhe des Gründungszuschusses bemisst sich wie zuvor das Überbrückungsgeld an der Höhe des ansonsten zustehenden Arbeitslosengeldes zuzüglich 300 Euro pro Monat mit einer Laufzeit von neun Monaten. Falls die geförderte Person Nachweise über ihre Geschäftstätigkeit vorliegt, kann für das anschließende Halbjahr noch ein monatlicher Zuschuss in Höhe von 300 Euro geleistet werden.

Die Anforderungen an die gründungswilligen Personen sind mit dem Gründungszuschuss erhöht worden. Nun zählt zu den Voraussetzungen, dass vor Aufnahme der Selbständigkeit noch ein Anspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen besteht. Wie schon beim Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss muss die Tragfähigkeit der Gründung der Agentur für Arbeit durch die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle (z. B. IHK) nachgewiesen werden. Zusätzlich ist im Gesetz vorgegeben, dass die gründungswillige Person ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit darlegt. Bestehen Zweifel, dann kann die AA die Teilnahme an einer Maßnahme zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Gründung verlangen.

3.3 Änderungen des Programms als Anpassung an die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes

Mit dem im Jahr 2000 gestarteten ESF-BA-Programm wurde das Förderkonzept des Ende 1999 (mit einer Ausfinanzierung bis 2001) ausgelaufenen Programms „AFG-Plus“ in seinen Grundzügen fortgeführt (vgl. Kapitel B.2). Wie zuvor wurde mit den Richtlinien und Durchführungsanweisungen des Programms in zweierlei Hinsicht an Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung angesetzt. Erstens wurde im Bereich der beruflichen Qualifizierung Arbeitsloser (FbW und Trainingsmaßnahmen) mit dem ESF-Unterhaltsgeld der Kreis der im Rahmen des SGB III förderbaren Personen um diejenigen ausgeweitet, die wegen fehlender Leistungsvoraussetzungen (Vorbereitungszeit) keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten und deshalb nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen (nur Weiterbildungskosten nach dem SGB III) im Bedarfsfall an einer Weiterbildungs- oder Trainingsmaßnahme teilnehmen konnten. Zweitens wurde die Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung mit spezifischen Maßnahmebausteinen und Leistungen fortgeführt, die nach wie vor im SGB III nicht vorgesehen waren, aber weiterhin als arbeitsmarktpolitisch sinnvoll angesehen wurden: ergänzende Module zu den Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB III (Auslandspraktika und berufsbezo-

⁵² Aufgrund von Übergangsfristen und der Laufzeit bereits bewilligter Leistungen konnten Überbrückungsgeldbezieher noch bis Mitte 2007 Zahlungen erhalten, Bezieher des Existenzgründungszuschusses wegen der maximal dreijährigen Laufzeit sogar bis Mitte 2009.

gene fremdsprachliche Kenntnis und Kenntnisse z. B. in Deutsch oder Mathematik); vorbereitende Seminare und begleitendes Coaching für arbeitslose Existenzgründer, die Überbrückungsgeld nach dem SGB III bezogen; Beiträge zu den Kosten von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende bei endgültigem Arbeitsausfall (strukturell bedingte Kurzarbeit).

Aus der Abhängigkeit des ESF-BA-Programms von den Regelungen und der Umsetzung der gesetzlichen Arbeitsförderung folgte, dass Änderungen in der gesetzlichen Regelförderung Konsequenzen für die „lückenfüllende“ Anschlussfähigkeit der ergänzenden ESF-Mittel hatten. Eine entsprechende Anpassung der Richtlinien und Durchführungsanweisungen wurde erforderlich:⁵³

- Die erste Änderung der Richtlinien zum Jahresbeginn 2002 hatte überwiegend redaktionellen Charakter (z. B. Einführung des Euro und Klarstellung leistungsrechtlicher Details). Die Änderung des SGB III durch das Job-AQTIV-Gesetz ab 2002 betraf die vom ESF-BA-Programm ergänzten Förderbereiche nur am Rande (vgl. oben Kapitel B.3.2).
- Mit dem ersten und zweiten „Hartz-Gesetz“ wurden Ende 2002 u. a. die SGB III-Förderung der beruflichen Weiterbildung (Einführung des Bildungsgutscheins usw.) und der Existenzgründung durch Arbeitslose (Einführung des Existenzgründungszuschusses als Alternative zum Überbrückungsgeld) verändert. Damit erübrigte sich der zu diesen Instrumenten ergänzende ESF-Förderansatz grundsätzlich zwar nicht. Aber die Richtlinien und Durchführungsanweisungen wurden im Frühjahr 2003 entsprechend modifiziert, um den mit den gesetzlichen Änderungen verbundenen Zielen in diesen Förderbereichen Rechnung tragen zu können und um das Programm zugleich zu verschlanken.
- Zum Jahresbeginn 2004 wurden mit dem dritten „Hartz-Gesetz“ zum einen wichtige Schritte zur Reform der BA gesetzlich fixiert und es wurde zum anderen ein breites Spektrum leistungsrechtlicher Konditionen des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes und der Lohnersatzleistungen verändert. Die ESF-BA-Richtlinien und Durchführungsanweisungen vom März 2004 wurden für die Qualifizierung während Kurzarbeit der neuen Fassung der vorherigen strukturellen Kurzarbeit jetzt als Transferkurzarbeit angepasst. Für die sonstige leistungsrechtliche Konditionierung des ESF-BA-Programms gab es keinen Änderungsbedarf, es wurde lediglich eine redaktionelle Anpassung z. B. an den Wandel von der „Bundesanstalt“ zur „Bundesagentur“ vorgenommen.
- Im Herbst 2004 wurde dann ein neuer Förderschwerpunkt in das ESF-BA-Programm eingeführt: die Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz

⁵³ Hier und im Folgenden wird nur über die wichtigsten Änderungen berichtet. Förderrechtliche Details sowie Regelungen zur Verwaltung und Prüfung der ESF-BA-Förderung bleiben in diesem Kapitel ausgeklammert.

von Personen mit Migrationshintergrund, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen. Dies erfolgte zunächst nicht als Reaktion auf eine vorherige Änderung des SGB III, sondern war bereits seit längerer Zeit von der BA und dem BMAS (damals BMWA genannt) zur Unterstützung der Beschäftigungsfähigkeit dieser Zielgruppe vorgeschlagen worden. Aufgrund langwieriger Abstimmungsprozesse mit der Kommission und angesichts der bevorstehenden Einführung des Arbeitslosengeldes II ab 2005 wurde diese neue Fördersäule allerdings zunächst nur in Westdeutschland (einschließlich Berlin) und befristet bis zum Jahresende eingeführt.

- Aufgrund der Einführung des SGB II, also der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wurden die Richtlinien mit Wirkung ab Jahresbeginn 2005 nochmals geändert. Eine denkbare Einbeziehung der Bezieher des Arbeitslosengeld II in die ergänzende ESF-Förderung erfolgte schon deshalb nicht, weil nach Einschätzung der Programmverantwortlichen die Umsetzungsstrukturen des SGB II (Arbeitsgemeinschaften der BA und Kommunen, optierende Kommunen) eine den Kontroll- und Verwaltungsregeln der Kommission entsprechende Umsetzung des ESF-BA-Programms nicht ermöglicht hätte. Die Förderung der Sprachkompetenz wurde deshalb auf Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld I beschränkt und wie geplant auf Ostdeutschland ausgeweitet. Ansonsten wurde das Leistungsspektrum des Programms im Wesentlichen beibehalten.
- Mit einer Änderung der Richtlinien im Juli 2006 wurde die ergänzende Förderung von Existenzgründungen nun auch auf die Bezieher des zum 01.08.2006 neuen Gründungszuschusses ausgeweitet. Zugleich wurde die Laufzeit des Programms verlängert. Die ESF-Leistungen zum Coaching, zur Teilnahme von Arbeitslosen und Qualifizierungsmaßnahmen und zur berufsbezogenen Sprachförderung konnten danach bis Ende September 2008 gewährt werden. Aufgrund des erheblichen Abrechnungsaufwandes sollte die ESF-Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen während Transferkurzarbeit bereits zur Mitte des Jahres 2008 enden.

Abgesehen von redaktionellen und umsetzungstechnischen Anlässen für die Änderungen der Richtlinien und Durchführungsanweisungen ging es bei den aufgezählten Anpassungsschritten nicht nur um die leistungsrechtliche Anschlussfähigkeit der ESF-Mittel an die Individualförderung nach dem SGB III. Vielmehr waren die Änderungen immer zugleich mit Einschätzungen der bisherigen wie der zukünftigen Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzbarkeit des Programms verbunden und begründet. Diese werden im Folgenden für die vier Förderbereiche bzw. Säulen des Programms näher betrachtet.

3.3.1 Qualifizierung von Arbeitslosen

Mit der Förderung der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder an einer kurzzeitigen Trainingsmaßnahme sollte im Rahmen des ESF-BA-Programms ergänzend zur gesetzlichen Regelförderung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit arbeitsloser Zielgruppen und damit insbesondere zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen werden. In den Programmrichtlinien war der Kreis der förderbaren Personen von Beginn an weit gesteckt. Im Prinzip konnten in den ersten Jahren der Programmlaufzeit alle Arbeitslosen einbezogen werden. Besondere Zielgruppen wie z. B. Ältere, Jugendliche und Berufsrückkehrerinnen wurden von Programmbeginn an hervorgehoben aufgezählt. Später explizit hinzugekommen waren Arbeitslose mit Migrationshintergrund. In einer Neufassung der Richtlinien Ende 2004 wurde jedoch auf die Aufzählung von Zielgruppen verzichtet und allein auf leistungsrechtliche Voraussetzungen verwiesen.⁵⁴ Nur Berufsrückkehrerinnen wurden noch ausdrücklich als Zielgruppe erwähnt. Unabhängig davon war für die Förderung nach dem SGB III und damit auch für ergänzende ESF-Leistungen weiterhin durchgängig vorausgesetzt, dass sie individuell notwendig und arbeitsmarktlich zweckmäßig sind.

Die gesetzliche Neuausrichtung der Förderung der beruflichen Weiterbildung mit dem ersten „Hartz-Gesetz“ veranlasste zu zwei gravierenden Änderungen der ergänzenden ESF-Förderung. Die ESF-Module wurden Anfang 2003 ersatzlos gestrichen, ebenso die ESF-Finanzierung einer sozialpädagogischen Betreuung vor, während und nach der Maßnahmeteilnahme.⁵⁵

Mithilfe der Module sollte die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme für spezifische Zielgruppen überhaupt erst ermöglicht werden (z. B. durch Vermittlung berufsbezogener Deutsch- und Mathematikkenntnisse), oder es sollten im Anschluss an die Maßnahme die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich verbessert werden (z. B. durch ein Auslandspraktikum). Für die Zeit der Modulteilnahme konnten ein ESF-Unterhaltsgeld gewährt und die Weiterbildungskosten aus dem ESF finanziert werden. Die Kofinanzierung erfolgte mit der SGB III-Finanzierung der Teilnahme an der ergänzten Bildungsmaßnahme – im Falle der Nichtleistungsbezieher des SGB III neben dem ESF-Unterhaltsgeld allein durch die SGB III-finanzierten Weiterbildungskosten, im Falle der Leistungsbezieher durch die Weiterbildungskosten und das SGB III-Unterhaltsgeld.

54 Der bis zu diesem Zeitpunkt übergreifend gültige, im Detail in den verschiedenen Richtlinienfassungen und Durchführungsanweisungen unterschiedlich akzentuierte § 2 „Förderungsfähiger Personenkreis“ des Programms wurde in der ab 2005 gültigen Fassung zugunsten maßnahmespezifischer leistungsrechtlicher Vorgaben gestrichen.

55 Die Richtlinien wurden im März 2003 neu gefasst. Im Vorgriff darauf hatten die BA und das Ministerium die Änderungen schon zum Jahresbeginn eingeführt.

Die ESF-Module wurden nach Auskunft der BA in der Einschätzung gestrichen, dass die Träger von Weiterbildungsmaßnahmen mit der Einführung des Bildungsgutscheins und damit aufgrund der neuen Wettbewerbssituation auf dem Weiterbildungsmarkt ohnehin vor einer schwierigen Situation stehen würden und deshalb nicht mehr bereit oder in der Lage wären, Angebote für ESF-Module für den ungewissen Fall vorzuhalten, dass Interessenten mit einem entsprechenden Bildungsgutschein zu ihnen kämen. Weil zum damaligen Zeitpunkt noch keine Erkenntnisse über den zuvor angestrebten added value der Module vorlagen, gab es keine wirkungsbezogene, sondern nur diese hypothetisch auf Implementationsprobleme bezogene Begründung.

Die Streichung der ESF-finanzierten sozialpädagogischen Betreuung kann als konsequente Schlussfolgerung der Programmverantwortlichen aus dem Neuansatz der gesetzlichen Förderung beruflicher Weiterbildung im Sinne von „Fördern und Fordern“ interpretiert werden. Mit dem Bildungsgutschein sollte u. a. die Eigenverantwortung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen bei der Suche nach einer für sie geeigneten Maßnahme gestärkt werden. Dies setzt voraus, dass die Inhaber eines Gutscheins bereit und in der Lage sind, sich entsprechend auf dem Weiterbildungsmarkt zu orientieren, zwischen unterschiedlichen Angeboten qualifiziert abzuwägen und sich zu entscheiden. Daneben war den Weiterbildungsträgern mit der geschäftspolitischen Vorgabe, dass eine Förderung nur bei Maßnahmen mit einer prognostizierten Abgangsquote aus Arbeitslosigkeit („Verbleibsquote“) von 70 Prozent möglich sein soll,⁵⁶ nahegelegt, möglichst nur noch Personen in ihre Maßnahmen aufzunehmen, von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten war, dass sie die Teilnahme „durchstehen“ und anschließend relativ gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben würden. Ein indirekter Effekt der gesetzlichen und geschäftspolitischen Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung war deshalb die Ausgrenzung schwer vermittelbarer Arbeitsloser (z. B. Ältere, bildungsferne Langzeitarbeitslose, Geringqualifizierte). Die vom ESF bisher unterstützte differenzierte Ausrichtung der Weiterbildung für solche arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen ging verloren. Genau auf diese Gruppen zielte jedoch die ESF-finanzierte sozialpädagogische Betreuung.

Mit der Streichung der ESF-Module und der sozialpädagogischen Betreuung wurde der Kreis der förderbaren Personen erheblich eingegrenzt. Arbeitslose Leistungsbezieher des SGB III konnten von nun an im Bereich der beruflichen Weiterbildung nicht mehr ergänzend gefördert werden. Die ESF-Förderung der Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme war ohnehin von Beginn an auf die Personen be-

⁵⁶ Weil die Qualitätssicherung der FbW im Jahr 2005 mit der „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWW)“ an sogenannte fachkundige Stellen außerhalb der BA übergeben wurde, strich die BA diese Vorgabe dann aus ihren Durchführungsanweisungen.

schränkt, die keinen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt nach dem SGB III hatten.

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II ab 2005 wurde das förderbare Potenzial in der ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher erneut beschränkt und damit der insgesamt vom Programm erreichbare Personenkreis verkleinert. Für die ESF-Leistungen bei der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder an einer Trainingsmaßnahme kamen seitdem nur noch die Personen in Frage, die erstens kein Arbeitslosengeld I erhielten und zweitens im Sinne des SGB II zwar erwerbsfähig, aber nicht hilfebedürftig waren, also auch kein Arbeitslosengeld II beziehen konnten. Nach den ab Jahresbeginn 2005 gültigen Richtlinien zum ESF-BA-Programm zielte die Fortsetzung des ESF-Unterhaltsgeldes nun vor allem auf Berufsrückkehrerinnen. Bis Ende 2004 gab es für diese Zielgruppe im SGB III erleichterte Anspruchsvoraussetzungen auf ein reguläres Unterhaltsgeld. Die entsprechende Sonderregelung für Berufsrückkehrerinnen war im Zuge der Verhandlung und Beschlussfassung zum dritten „Hartz-Gesetz“ Mitte 2003 mit Wirkung ab 2005 gestrichen worden (vgl. Kapitel B.3.2).

Die Begleitforschung hatte im Jahr 2004 in Expertengesprächen mit dem BMWA und der BA deshalb aus zwei Gründen eine Streichung dieses Förderansatzes vorgeschlagen. Erstens würde die Zahlung eines ESF-Unterhaltsgeldes an Teilnehmer/innen, die kein Arbeitslosengeld II erhalten, weil sie nach den Vorschriften des SGB II nicht „hilfebedürftig“ erscheinen, ein Gerechtigkeitsproblem schaffen. Denn die „hilfebedürftigen“ Alg II-Bezieher/innen mussten allein mit dem Alg II ihren Lebensunterhalt während der Teilnahme finanzieren. Dagegen hätten die Arbeitslosen, deren Lebensunterhalt aus Sicht des SGB II ohne Alg II gesichert war, dann mehr, wenn sie als Nichtleistungsbezieher „zusätzlich“ das ESF-Unterhaltsgeld erhalten würden.⁵⁷ Zweitens war aus Sicht der Begleitforschung zu erwarten, dass dieses Gerechtigkeitsproblem so auch von den Vermittlern in den Agenturen vor Ort gesehen würde, diese deshalb die ESF-FbW stark einschränken und sich mehr als bisher auf die SGB III-Förderung der Leistungsbezieher/innen konzentrieren würden – zumal dies wiederum geschäftspolitisch nahegelegt und verstärkt in der neuen Steuerungslogik der BA („Wirtschaftlichkeit und Wirkung“ – vgl. oben Kapitel 3.2) begründet war.

⁵⁷ Deshalb wurde das ESF-Unterhaltsgeld ab 2005 auf die Höhe des Alg II herabgesetzt. Aber gleichwohl erhielten die nicht „Hilfebedürftigen“ das ESF-Unterhaltsgeld zusätzlich zu dem aus Sicht des SGB II bei ihnen ansonsten gesicherten Lebensunterhalt.

3.3.2 Qualifizierung während Kurzarbeit

Im dritten „Hartz-Gesetz“ wurden mit Wirkung ab 2004 die gesetzlichen Bedingungen für das Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall neu geregelt. Der Gesetzgeber definierte die vormaligen Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen neu als Transfermaßnahme und die strukturell bedingte Kurzarbeit als Transferkurzarbeit. Damit sollten die personalabgebenden Betriebe verstärkt dazu angehalten werden, ihre Beschäftigten vor und während der Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall bei der Suche nach einem neuen Arbeitsverhältnis zu unterstützen. Trotz dieser Zielsetzung wurde für die Zeit der Transferkurzarbeit neben dem Kurzarbeitergeld weiterhin auf finanzielle Anreize z. B. zur Qualifizierung verzichtet. Nach wie vor konnte diese Förderlücke nur mit der Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen aus dem ESF-BA-Programm gefüllt werden (Weiterbildungskosten und ggf. Fahrtkosten).

In der anlässlich des dritten „Hartz-Gesetzes“ erfolgten Richtlinienänderung vom März 2004 wurde zudem ein weiterer Anreiz für die Unternehmen zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende gestrichen. Die in Ausnahmefällen (z. B. Insolvenzbetriebe) mögliche Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge während der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme wurde aufgehoben. Ein Grund für die Streichung dieser ESF-Leistung mag darin bestanden haben, dass die vormaligen Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen nun in Form der Transfermaßnahme zu einer Pflichtleistung des SGB III geworden waren. Die Betriebe können seitdem zur Vorbereitung der Überführung ihrer Beschäftigten in Transferkurzarbeit auf finanzielle Unterstützung aus SGB III-Mitteln rechnen (z. B. für das nun für den Eintritt in Transferkurzarbeit vorausgesetzte Profiling). Ein anderer Grund dürften – so die Ergebnisse einiger Expertengespräche – Erfahrungen der BA mit dem politischen Druck gewesen sein, der in der Vergangenheit von einigen Großunternehmen ausgeübt worden war. Diese Unternehmen wollten im Zuge der Stilllegung von Tochterunternehmen bzw. Betrieben nur unter der Bedingung Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit durchführen, dass die Sozialversicherungsbeiträge aus dem ESF-BA-Programm finanziert werden. Dies war allerdings im Prinzip ausgeschlossen durch die Bestimmung in den Durchführungsanweisungen, dass eine Qualifizierung in Kurzarbeit primär für Beschäftigte in konzernunabhängigen KMU-Betrieben gefördert werden kann. Die BA konnte daher entsprechende „Begehrlichkeiten“ von Großunternehmen in der Regel abwehren.

Daneben wurden die Richtlinien und Durchführungsanweisungen erstens redaktionell geändert. Der Begriff „Kurzarbeitergeld“ wurde durch den Begriff „Transferkurzarbeitergeld“ ersetzt, also durch die neue Bezeichnung des vormaligen Kurzarbeitergeldes in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit. Mit einer weiteren redaktionellen Änderung wurde nun auch in den Richtlinien klargestellt

(was in den Durchführungsanweisungen bereits enthalten war), dass der finanzielle Beitrag aus dem Programm zu den Lehrgangskosten und Fahrtkosten bei Qualifizierung in Kurzarbeit nur für Kurzarbeitende in vormals so benannter struktureller Kurzarbeit, jetzt Transferkurzarbeit, gewährt werden kann.

Zweitens wurden in den Durchführungsanweisungen die neuen gesetzlichen Regelungen zu den Transferleistungen detailliert aufgegriffen. Weil das Profiling laut Gesetz nun in der Regel vor Übertritt der Kurzarbeitenden in Transferkurzarbeit zu erfolgen hatte, sollten die vom ESF unterstützten Maßnahmen zur Orientierung und Qualifizierung nun früher beginnen. Und sie sollten kürzer dauern als zuvor, weil die maximale Bezugsfrist für das Transferkurzarbeitergeld gegenüber dem strukturellen Kurzarbeitergeld auf zwölf Monate halbiert worden war.

3.3.3 Ergänzende Förderung von Existenzgründungen

Mit einer Änderung der Richtlinien des ESF-BA-Programms im Frühjahr 2003 (und im Vorgriff darauf schon mit BA-interner Weisung ab Jahresbeginn 2003) wurde in Reaktion auf das zweite „Hartz-Gesetz“ das Existenzgründungsseminar aus dem Spektrum der ESF-BA-Förderung gestrichen und das Angebot zum Coaching auf diejenigen ausgeweitet, die mithilfe des neuen Existenzgründungszuschusses (ExGZ) eine sogenannte „Ich-AG“ gründen.

Die Streichung des Existenzgründungsseminars war notwendig, weil dieses seit Anfang 2003 aus SGB III-Mitteln in Form einer Trainingsmaßnahme finanziert werden konnte. Die bis dahin geltende Vorschrift des SGB III, dass eine Qualifizierung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit nicht gefördert werden kann, war mit dem zweiten „Hartz-Gesetz“ im Rahmen der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung aufgehoben, diese Förderlücke des SGB III also geschlossen worden.

Zugleich wurde im SGB III als Alternative zum Überbrückungsgeld der Existenzgründungszuschuss eingeführt. Anders als beim Überbrückungsgeld wurde für die Zahlung des ExGZ zunächst zum Gründungsplan kein positives Gutachten einer sachkundigen Stelle vorausgesetzt. Es konnte also von einem höheren Scheiternsrisiko dieser Gründungen ausgegangen werden. Deshalb lag es nahe, wie dann ab April 2003 geschehen, das ESF-finanzierte Coaching auch für diese Variante gesetzlicher Gründungsförderung anzubieten.

Aufgrund der Einführung des ExGZ konnte eine größere Zahl zusätzlicher Gründungen aus Arbeitslosigkeit und deshalb eine entsprechende Ausweitung der Coaching-Förderung mit dem ESF-BA-Programm erwartet werden. Da mit der Streichung der ESF-Module bei beruflicher Weiterbildung die ESF-BA-Förderzahlen zurückgehen würden, konnte vermutet werden, dass die Förderung einer selbstän-

digen Erwerbstätigkeit zukünftig der herausragende Schwerpunkt des ESF-BA-Programms sein würde. Mit dem 4. Änderungsgesetz zum SGB III vom November 2004 wurde allerdings die Zugangsschwelle zu einer „Ich-AG“ erhöht. Wie beim Überbrückungsgeld war seitdem eine vorherige gutachterliche Stellungnahme zur Tragfähigkeit der Gründung erforderlich.

Im August 2006 wurden schließlich das Überbrückungsgeld und der ExGZ durch den neuen Gründungszuschuss abgelöst. Bereits bewilligte Leistungen konnten mit Auslaufristen noch erbracht werden, so dass auch das daraufbezogene ESF-BA-Coaching weiter möglich blieb. Neufälle waren für das Coaching jedoch nur noch in Ergänzung zum Gründungszuschuss möglich. Deshalb wurde diese Möglichkeit zeitgleich zum Inkrafttreten des Gründungszuschusses in die ESF-BA-Richtlinien aufgenommen. Weil die Voraussetzungen zum Bezug des Gründungszuschusses anspruchsvoller als beim Überbrückungsgeld und ExGZ waren (vgl. Kapitel B.3.2), konnte nun damit gerechnet werden, dass die Zahl der Gründungen aus Arbeitslosigkeit insgesamt und darunter der ESF-Coaching-Fälle zurückgehen würde.

3.3.4 Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund

Seit dem Herbst 2004 konnten für Personen mit Migrationshintergrund Kurse zur Förderung berufsbezogener Sprachkompetenz aus dem ESF-BA-Programm finanziert werden (Vollzeit bis zu drei, Teilzeit bis zu sechs Monate). Als Zielgruppe waren in den Durchführungsanweisungen der BA solche Personen mit Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder dem Zuwanderungszeitpunkt genannt, die vermittlungerschwerende Defizite in der deutschen Sprache aufweisen. Bis Ende 2004 konnten ESF-Mittel dafür nur in Westdeutschland einschließlich Westberlin eingesetzt werden – und zwar unter der Voraussetzung (zur Kofinanzierung der ESF-Mittel), dass die Personen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Zum Jahresbeginn 2005 wurde aufgrund der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. der Einführung des Arbeitslosengeldes II die Förderung auf Bezieher/innen von Arbeitslosengeld I eingegrenzt und das Fördergebiet auf Ostdeutschland ausgeweitet.⁵⁸

Die Einführung dieses Förderansatzes war keine direkte Reaktion auf Änderungen in der gesetzlichen Arbeitsförderung. Sie kann vielmehr zurückgeführt werden auf Überlegungen der BA und des damaligen BMWA (heute BMAS), wie auf den seit

⁵⁸ Nach Auffassung von BA und BMAS war die Einbeziehung von Personen mit Alg II aufgrund der getrennten Zuständigkeit von AA und Trägern der Grundsicherung nicht möglich. Dies wurde mit dem hohen, vom ESF so verlangten Aufwand für Verwaltung und Finanzabwicklung begründet. Nichtleistungsbezieher konnten nicht einbezogen werden, weil es für sie im SGB III keine Möglichkeit zur Kofinanzierung der ESF-finanzierten Maßnahmekosten gab.

Anfang 2003 absehbaren Rückgang der Inanspruchnahme der für das Programm geplanten ESF-Mittel infolge der damals zu erwartenden Einbrüche in der ergänzenden ESF-Förderung beruflicher Weiterbildung reagiert werden könnte. Dieser Anlass für die inputorientierte Suche nach einem neuen Förderansatz (maximale Ausschöpfung bereitgestellter Mittel) war zugleich der inhaltliche Anstoß für die Überlegung, die Förderung berufsbezogener Deutschkenntnisse von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund als vierte „Säule“ in das Programm einzuführen. Die Streichung der ESF-Module Ende 2002 beschränkte die Möglichkeit zur Umsetzung der ESF-Mittel des Programms. Damit entfiel auch die Möglichkeit, sprachliche Defizite der arbeitslosen Spätaussiedler und nichtdeutschen Migranten mit entsprechenden Maßnahmebausteinen zu beheben. Aufgrund der sozialen Integrationsprobleme und der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Stellung von Einwanderern und ihrer in Deutschland aufgewachsenen Kinder erschien es im Sinne der sozialintegrativen Ziele des ESF sinnvoll, hierzu nach Möglichkeiten eines Beitrages durch das ESF-BA-Programm zu suchen.

Schon 2003 wurden von der BA erste Vorschläge zur Einführung dieses neuen Förderschwerpunkts gemacht, vom BMWA aufgegriffen und an die Generaldirektion Employment mit der Bitte um Zustimmung zu einer entsprechenden Richtlinienänderung herangetragen. In dieser Zeit wurden die Integrationsprobleme von Migranten in Deutschland im Rahmen der Arbeiten am (im Juli 2004 verabschiedeten und seit Anfang 2005 gültigen) Zuwanderungsgesetz politisch kontrovers diskutiert. Mit dem Gesetz sollten u. a. Integrationskurse mit einem Sprachkursanteil für Neueinwanderer mit unzureichenden Deutschkenntnissen verpflichtend und für bereits Eingewanderte möglich sein. Solange ein verabschiedetes Zuwanderungsgesetz keine Klarheit darüber gab, ob sich der Vorschlag zu den berufsbezogenen Sprachkursen im ESF-BA-Programm damit erübrigen würde, zögerte die GD Employment mit ihrer Zustimmung.⁵⁹

Nachdem die Kommission dann zunächst für das westdeutsche Ziel 3-Gebiet positiv entschieden hatte, wollte die BA im Herbst 2004 nicht mehr bis zur Genehmigung auch für das Ziel 1-Gebiet warten. Im Vorfeld der Einführung des SGB II wurde mit dem Sonderprogramm der BA „Initiative für die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitslosenhilfebeziehern“ versucht, 100.000 Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosenhilfe bis Ende des Jahres in arbeitsfördernde Maßnahmen einzubeziehen. Ein Baustein dieses Sonderprogramms war die ESF-Förderung von berufsbezogenen Sprachkursen für geschätzte 25.000 westdeutsche Personen mit Migrationshintergrund, die Arbeitslosenhilfe beziehen.

⁵⁹ Weil diese Zustimmung aufgrund der Arbeitsteilung in der GD Employment zum Ziel 3- und Ziel 1-Gebiet zunächst für das Ziel 3-Gebiet getroffen wurde, und weil die BA schnell beginnen wollte, wurden das Kursangebot zunächst nur für das vierte Quartal in Westdeutschland und Berlin beschlossen.

Zum Jahresbeginn 2005 wurde dieser Förderansatz nach nun erfolgter Zustimmung der Kommission auf Ostdeutschland ausgeweitet, aber zugleich auf die Personen beschränkt, die Arbeitslosengeld I beziehen. Faktisch war damit das Anfang 2003 abgeschaffte entsprechende ESF-Modul wieder eingeführt – nun als gesonderte Maßnahme, aber potenziell auch koppelbar mit der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme, Trainingsmaßnahme oder z. B. einer ABM.

Im Unterschied zum früheren ESF-Modul und anders als bei allen anderen Förderansätzen des ESF-BA-Programms konnte die BA die Umsetzung der neuen Sprachkurse durch Ausschreibung und Vergabe an anbietende Träger steuern. Zwar handelte es sich aufgrund der Kofinanzierung aus dem Alg I auch hier im Prinzip um eine Individualförderung, die in ihrer Mischfinanzierung mit erheblichen administrativen Umsetzungsproblemen verbunden war. Aber ähnlich wie in der Umsetzung der ESF-Länderprogramme hatte der neue Förderschwerpunkt zugleich den Charakter einer Projektförderung.

Mit der Eingrenzung auf Alg I-Bezieher/innen wurde das Potenzial förderbarer Personen auf diejenigen beschränkt, die bereits einen entsprechenden Versicherungsanspruch durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland erworben hatten und noch nicht langzeitarbeitslos waren. Nichtleistungsbezieher unter den Arbeitslosen mit Migrationshintergrund waren auf die Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz verwiesen, die im Übrigen auch von Alg I-Bezieher/innen genutzt werden konnten. Arbeitslose Migranten mit Alg II-Bezug konnten sogar seit Anfang 2005 für eine Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden. Von der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse waren jedoch die Nichtleistungsbezieher im Zuständigkeitsbereich des SGB III sowie die erwerbsfähigen hilfebedürftigen Arbeitslosen mit Migrationshintergrund im Bereich des SGB II ausgeschlossen.

4 Die Umsetzung des Programms von 2000 bis 2007

4.1 Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung – Fragestellung

Gegenstand dieses Kapitels ist die Entwicklung der materiellen und finanziellen Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit vom Programmstart Anfang 2000 bis Ende 2007.⁶⁰ Dabei geht es weniger um eine Soll-Ist-Bilanz im Verhältnis des geplanten und realisierten Programmvolumens. Erstens gab es in den Dachprogrammen EPPD zu Ziel 3 und OP des Bundes zu Ziel 1 nur sehr grobe Rahmenvorgaben für

60 Ablaufbedingt konnten die Daten für die Restlaufzeit im Jahr 2008 hier nicht mehr berücksichtigt werden.

das ESF-BA-Programm (abgesehen von der Qualifizierung bei Kurzarbeit als alleiniges Programm in der Maßnahme 8 der Dachprogramme).⁶¹ Zweitens konnte ohnehin nicht erwartet werden, dass der tatsächliche Förderverlauf bis Ende 2007 exakt der indikativen Planung aus den Jahren 1999 und 2000 entsprechen würde. Vielmehr interessiert hier vor allem, ob das Programm zumindest in qualitativer Hinsicht gemäß den ESF-Zielen umgesetzt wurde und auf welche Ursachen quantitative und qualitative Abweichungen von den Programmzielen zurückgeführt werden können.

Bereits in der Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2003 hatte die Begleitforschung die These vertreten, dass die Umsetzung möglicherweise „ins Stocken“ geraten würde, weil schon mit den ersten zwei Hartz-Gesetzen Ende 2002 die oben beschriebenen Änderungen insbesondere der SGB III-Förderung der beruflichen Weiterbildung weitreichende Folgen für die daran anknüpfende ESF-Förderung haben würden (Deeke 2004a: 103 ff.). In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 wurde dies für den Programmvollzug bis einschließlich 2004 bestätigt (Deeke 2005a). Insgesamt hatten sich die Förderfallzahlen des Programms zwar nicht geändert, wohl aber die Förderstruktur. Anders als anfänglich vorgesehen stand nicht mehr die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Zentrum des Programms, sondern nun die ergänzende Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit.

Dazu wurde in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung darauf hingewiesen, dass aufgrund der anhaltend schlechten, also unveränderten Problemlage auf dem Arbeitsmarkt eine arbeitsmarktbezogene Erklärung für die Änderungen im Programmvollzug wohl nicht möglich wäre. Der mit den Hartz-Gesetzen vollzogene Wandel des institutionellen Kontextes des Programms, also der ergänzten gesetzlichen Arbeitsförderung, war offenkundig ausschlaggebend. Die bei der Programmierung leitende Erwartung einer stetigen Umsetzung der Regelförderung war enttäuscht worden (vgl. oben Kapitel 2.3). Wie schon beim „AFG-Plus“-Programm in den neunziger Jahren hatten Einschnitte in die gesetzliche Arbeitsförderung entsprechende Einbrüche der ergänzenden ESF-Förderung bewirkt (Deeke 2005a).

Die Parallelität der Änderungen in den Förderstrukturen des SGB III und des ESF-BA-Programms allein kann aber nicht erklären, warum es dazu kam. Dazu müssen erst noch die Mechanismen identifiziert werden, die entsprechende Effekte in der Koordination von gesetzlicher Arbeitsförderung und ESF-Förderung nach

61 Im Unterschied zur Halbzeitbewertung wird das Programm deshalb hier nicht mehr im größeren Zusammenhang der quantitativen Planvorgaben und Umsetzungsstände der übergreifenden Dachprogramme betrachtet (vgl. auch oben das Kapitel 2.3). Nur auf dieser übergeordneten Ebene, nicht dagegen für das ESF-BA-Programm selber, gab es Planzahlen für den Gesamtzeitraum, die sich als Bezugsgrößen (Soll) für die Analyse der mehr oder weniger planmäßigen Umsetzung des Programms (Ist) verwenden lassen. Im Jahr 2004 wurden diese Plangrößen stark verändert. Angesichts der gesetzlichen Änderungen war für den Bund absehbar, dass seine Programme, darunter das ESF-BA-Programm, nicht mehr im anfänglich vorgesehenen Umfang umgesetzt werden könnten. Deshalb hat der Bund dann einen Teil des für ihn vorgesehenen Mittelkontingents den Bundesländern übergeben.

sich gezogen haben. Zuletzt in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung hatte die Begleitforschung dazu die Einschätzung vertreten, dass die enge leistungsrechtliche und finanzielle Kopplung der ESF-BA-Förderung an die ergänzte gesetzliche Regelförderung in jedem einzelnen Förderfall zu einer einseitigen Abhängigkeit der ESF-BA-Umsetzung von vorgängigen dezentralen Entscheidungen über den Einsatz der SGB III-Mittel und Instrumente geführt hatte (Deeke 2005a). Änderungen in den Zielen, den Instrumenten und im Umfang der gesetzlichen Förderung hatten einen entsprechenden Anpassungsdruck auf die Ausrichtung und den Umfang der ESF-BA-Förderung zur Folge.

Zumindest bis 2004 waren die Möglichkeiten einer zielorientierten Umsetzung des ESF-BA-Programms in quantitativer und in qualitativer Hinsicht aufgrund der Abhängigkeit von der veränderten gesetzlichen Arbeitsförderung stark begrenzt. Damit stellt sich nun die Frage, ob dies auch für die folgenden Jahren galt. Möglicherweise hatte sich nach der Einführung der gesetzlichen Änderungen, vor allem nach der Neuorganisation der Arbeitsmarktpolitik mit dem SGB II und den damit verbundenen Friktionen, die Situation nach einer Übergangsphase erneut stabilisiert und dann eine Koordination von Regelförderung und ESF-Förderung erlaubt, in der für die ergänzende ESF-Förderung wieder mehr eigener Handlungs- und Gestaltungsraum bestand. Dies soll mit der folgenden Analyse der Umsetzung des Programms in seiner gesamten Laufzeit geklärt werden.

4.2 Materieller Verlauf der Programmumsetzung

4.2.1 Förderentwicklung im Überblick

Insgesamt gab es im Bundesgebiet in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2007 mehr als eine halbe Mio. Eintritte in das ESF-BA-Programm (Tabelle B.4.1 bis B.4.3).⁶² Im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet waren es 225.000 Eintritte und im westdeutschen Ziel 3-Gebiet 320.000 Eintritte. Nach der Förderstruktur betrachtet gab es zwar deutliche Unterschiede zwischen Ost und West, aber in beiden Zielgebieten hatte die ergänzende Förderung von Existenzgründungen insgesamt den größten Anteil (im Westen 39 Prozent, im Osten sogar 62 Prozent, Bund 49 Prozent), gefolgt von der Qualifizierung Kurzarbeitender im Westen mit 26 Prozent (im Osten nur 5 Prozent, Bund 17 Prozent) bzw. Qualifizierung von Arbeitslosen im Osten in Höhe von

⁶² Hinzukamen bis einschließlich 2002 noch 240.000 Fälle einer ESF-finanzierten sozialpädagogischen Betreuung, darunter von vielen Personen, die bereits als ESF-geförderte Teilnehmer etwa an einer Weiterbildungsmaßnahme gezählt waren. Weil schon eine Stunde Beratung gezählt wurde und es überwiegend nur kurzzeitige Betreuungsfälle waren, die zudem finanziell nicht ins Gewicht fielen, zählten sie nach den Vorgaben des ESF-Monitoring („Stammblattverfahren“) als Bagatelldfälle und werden hier und im Folgenden nicht berücksichtigt (vgl. dazu ausführlicher Deeke 2004a: 93 ff.).

33 Prozent (im Westen 20 und im Bundesgebiet insgesamt 25 Prozent). Die erst im Herbst 2004 gestartete Förderung von berufsbezogenen Deutschkursen für arbeitslose Personen mit Migrationshintergrund wurde mit sehr wenigen Ausnahmen nur in Westdeutschland umgesetzt (mit dort rund 9 Prozent aller Förderfälle 2000 bis 2007).

Die realisierte Förderstruktur zeigt, dass die Programmumsetzung nicht wie vorgesehen erfolgt war. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, darunter insbesondere von Nichtleistungsbeziehern, hatte in der politischen Begründung des Programms einen vorrangigen Stellenwert und sollte auch in quantitativer Hinsicht an erster Stelle stehen. Für die ESF-Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit war im ESF-Bundesprogramm – also im Rahmenplan des ESF-BA-Programms – dagegen ein deutlich geringeres Fördervolumen vorgesehen (vgl. Kapitel B.2.3).

Tabelle B.4.1: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmentyp im Bundesgebiet 2000 bis 2007

Ziel 1 und 3	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2000-2007	
	absolut	in %	absolut	in %														
Eintritte insgesamt	50.120	100	52.798	100	58.500	100	56.871	100	109.719	100	86.372	100	70.844	100	59.390	100	544.614	100
Qualifizierung von Arbeitslosen	37.377	74,6	37.248	70,5	31.716	54,2	13.491	23,7	6.018	5,5	1.870	2,2	3.037	4,3	7.822	13,2	138.579	25,4
• bW ohne Modul	23.211	62,1	20.457	54,9	17.663	55,7	9.278	68,8	4.516	75,0	799	42,7	1.299	42,8	5.801	9,8	83.024	59,9
• bW mit Modul	9.920	26,5	11.676	31,3	9.798	30,9	1.472	10,9	19	0,3	4	0,2	0	-	0	0,0	32.889	23,7
• TM	4.246	11,4	5.115	13,7	4.255	13,4	2.741	20,3	1.483	24,6	1.067	57,1	1.738	57,2	2.021	3,4	22.666	16,4
Existenzgründung	7.633	15,2	10.654	20,2	16.491	28,2	27.910	49,1	65.352	59,6	56.498	65,4	46.824	66,1	33.569	56,5	264.931	48,6
• Seminar	4.003	52,4	4.963	46,6	6.371	38,6	1.213	4,3	0	-	0	-	0	-	0	0,0	16.550	6,2
• Coaching ÜG	3.630	47,6	5.691	53,4	10.120	61,4	21.326	76,4	36.427	55,7	33.934	60,1	26.019	55,6	830	1,4	137.977	52,1
• Coaching ExGZ	0	-	0	-	0	-	5.371	19,2	28.925	44,3	22.564	39,9	13.016	27,8	679	1,1	70.555	26,6
• Coaching GZ	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	7.789	16,6	32.060	54,0	39.849	15,0
Qualifizierung Kurzarbeitende	5.110	10,2	4.896	9,3	10.293	17,6	15.470	27,2	14.447	13,2	17.700	20,5	14.002	19,8	12.628	21,3	94.546	17,4
Sprachkompetenz Migranten	0	-	0	-	0	-	0	-	23.902	21,8	10.304	11,9	6.981	9,9	5.371	9,0	46.558	8,5

Quelle: Individualdatenbank (Einzeldaten der St. 38) der Begleitforschung (Datenstand 13.03.08) – ohne zusätzliche Leistungsfälle sozialpädagogische Betreuung; eigene Berechnungen.

Tabelle B.4.2: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmentyp in Westdeutschland
(Ziel 3) 2000 bis 2007

Ziel 3	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2000-2007	
	absolut	in %	absolut	in %														
Eintritte insgesamt	23.803	100	25.658	100	32.455	100	30.966	100	66.749	100	55.387	100	45.333	100	38.852	100	319.203	100
Qualifizierung von Arbeitslosen	16.370	68,8	16.406	63,9	14.965	46,1	6.530	21,1	3.176	4,8	1.602	2,9	1.702	3,8	4.108	10,6	64.859	20,3
• bW ohne Modul	12.268	74,9	11.159	68,0	9.688	64,7	4.958	75,9	2.602	81,9	715	44,6	714	42,0	2.894	7,4	44.998	69,4
• bW mit Modul	3.320	20,3	4.392	26,8	4.412	29,5	724	11,1	12	0,4	0	-	0	-	0	0,0	12.860	19,8
• TM	782	4,8	855	5,2	865	5,8	848	13,0	562	17,7	887	55,4	988	58,0	1.214	3,1	7.001	10,8
Existenzgründung	3.461	14,5	5.238	20,4	8.597	26,5	10.608	34,3	26.398	39,5	27.156	49,0	24.186	53,4	18.856	48,5	124.500	39,0
• Seminar	2.098	60,6	3.305	63,1	4.836	56,3	1.123	10,6	0	-	0	-	0	-	0	0,0	11.362	9,1
• Coaching ÜG	1.363	39,4	1.933	36,9	3.761	43,7	7.911	74,6	17.402	65,9	18.998	70,0	15.343	63,4	610	1,6	67.321	54,1
• Coaching ExGZ	0	-	0	-	0	-	1.574	14,8	8.996	34,1	8.158	30,0	4.746	19,6	433	1,1	23.907	19,2
• Coaching GZ	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	4.097	16,9	17.813	45,8	21.910	17,6
Qualifizierung Kurzarbeitende	3.972	16,7	4.014	15,6	8.893	27,4	13.828	44,7	13.273	19,9	16.499	29,8	12.540	27,7	10.643	27,4	83.662	26,2
Sprachkompetenz Migranten	0	-	0	-	0	-	0	-	23.902	35,8	10.130	18,3	6.905	15,2	5.245	13,5	46.182	14,5

Quelle: Individualdatenbank (Einzeldaten der St 38) der Begleitforschung (Datenstand 13.03.08) – ohne zusätzliche Leistungsfälle sozialpädagogische Betreuung; eigene Berechnungen.

Tabelle B.4.3: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmentyp in Ostdeutschland
(Ziel 1) 2000 bis 2007

Ziel 1	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2000-2007	
	absolut	in %	absolut	in %														
Eintritte insgesamt	26.317	100	27.140	100	26.045	100	25.905	100	42.970	100	30.985	100	25.511	100	20.538	100	225.411	100
Qualifizierung von Arbeitslosen	21.007	79,8	20.842	76,8	16.751	64,3	6.961	26,9	2.842	6,6	268	0,9	1.335	5,2	3.714	18,1	73.720	32,7
• bW ohne Modul	10.943	52,1	9.298	44,6	7.975	47,6	4.320	62,1	1.914	67,3	84	31,3	585	43,8	2.907	14,2	38.026	51,6
• bW mit Modul	6.600	31,4	7.284	34,9	5.386	32,2	748	10,7	7	0,2	4	1,5	0	-	0	0,0	20.029	27,2
• TM	3.464	16,5	4.260	20,4	3.390	20,2	1.893	27,2	921	32,4	180	67,2	750	56,2	807	3,9	15.665	21,2
Existenzgründung	4.172	15,9	5.416	20,0	7.894	30,3	17.302	66,8	38.954	90,7	29.342	94,7	22.638	88,7	14.713	71,6	140.431	62,3
• Seminar	1.905	45,7	1.658	30,6	1.535	19,4	90	0,5	0	-	0	-	0	-	0	0,0	5.188	3,7
• Coaching ÜG	2.267	54,3	3.758	69,4	6.359	80,6	13.415	77,5	19.025	48,8	14.936	50,9	10.676	47,2	220	1,1	70.656	50,3
• Coaching ExGZ	0	-	0	-	0	-	3.797	21,9	19.929	51,2	14.406	49,1	8.270	36,5	246	1,2	46.648	33,2
• Coaching GZ	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	3.692	16,3	14.247	69,4	17.939	12,8
Qualifizierung Kurzarbeitende	1.138	4,3	882	3,2	1.400	5,4	1.642	6,3	1.174	2,7	1.201	3,9	1.462	5,7	1.985	9,7	10.884	4,8
Sprachkompetenz Migranten	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	174	0,6	76	0,3	126	0,6	376	0,2

Quelle: Individualdatenbank (Einzeldaten der St 38) der Begleitforschung (Datenstand 13.03.08) – ohne zusätzliche Leistungsfälle sozialpädagogische Betreuung; eigene Berechnungen.

In den ersten drei Jahren ist das Programm relativ plangemäß umgesetzt worden (vgl. Deeke 2004a). Dies gilt sowohl für das Fördervolumen nach Personenzahl und Finanzmittel betrachtet (zum finanziellen Verlauf vgl. unten Kapitel 4.3) als auch für die Förderstruktur. In der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002 gab es bundesweit mehr als 160.000 Eintritte. Davon entfielen zwei Drittel auf Eintritte von Arbeitslosen in Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung, etwas mehr als ein Fünftel auf die ergänzende Förderung von Existenzgründungen und etwas weniger als ein Fünftel auf die Qualifizierung während struktureller Kurzarbeit. Sowohl im Westen als auch im Osten lag der Anteil der Eintritte Arbeitsloser in Qualifizierungsmaßnahmen an erster Stelle. Im Westen war die Zahl der Eintritte in die Qualifizierung während Kurzarbeit in der Summe der drei Jahre ungefähr so hoch wie die Zahl der Förderfälle bei Existenzgründungen. Im Osten waren es demgegenüber erheblich weniger Förderfälle bei Kurzarbeit und relativ mehr Eintritte bei Existenzgründungen, darunter vor allem in das Coaching während des Bezugs von Überbrückungsgeld.

In den folgenden zwei Jahren kam es dann zu einer erheblichen Veränderung in Umfang und Struktur der ESF-BA-Förderung. Im Jahr 2003 bewegte sich die bundesweite Zahl der Eintritte mit rund 57.000 noch auf dem Vorjahresniveau. Im Jahr 2004 hatte sich die Zahl der Eintritte dann fast verdoppelt auf rund 110.000. Für diesen Anstieg war nicht allein die neue berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund entscheidend (24.000 Eintritte). Ausschlaggebend war die kräftige Steigerung der Zahl der Eintritte in die ESF-Förderung von Existenzgründungen. Diese kletterte bundesweit von 16.500 im Jahr 2002 auf 28.000 im Jahr 2003 und schließlich 65.000 im Jahr 2004. Die Zunahme der Zahl der Förderfälle erfolgte – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Zugleich gingen die Eintrittszahlen in die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen zurück. 2002 waren es bundesweit noch rund 32.000, 2003 dann rund 13.500 und 2004 nur noch 6.000 Eintritte. Auch diese Entwicklung verlief in West- und in Ostdeutschland ähnlich. Die einzige Besonderheit im Westen war neben dem Start der berufsbezogenen Deutschkurse die Zunahme bei den Eintritten in Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller Kurzarbeit, ein Förderansatz, der bis Ende 2007 überwiegend im Ziel 3-Gebiet, nur wenig im Ziel 1-Gebiet umgesetzt wurde.

Im Jahr 2005, also nach der Ablösung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe durch die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zum Jahresanfang, kam es zu einer nochmaligen kräftigen Veränderung in Umfang und Struktur der ESF-BA-Förderung. Die Programmverantwortlichen hatten sich entschlossen, die ESF-Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung auf das SGB III zu beschränken, weil aus ihrer Sicht eine Ausweitung auf das SGB II wegen der getrennten Zuständigkeiten von BA und Arbeitsgemeinschaften bzw. getrennten Trägern der Grundsicherung nicht admi-

nistrierbar war. Deshalb veränderten sich der Umfang und die Zusammensetzung der mit dem Programm förderbaren Personenkreise. Zum einen erhielten seitdem vormalige Nichtleistungsbezieher des SGB III (z. B. arbeitslose Sozialhilfebezieher) bei Bedürftigkeit im Sinne des SGB II das Arbeitslosengeld II. Weil nicht mehr im Zuständigkeitsbereich der BA konnten sie auch nicht mehr in die ergänzende ESF-Förderung einbezogen werden. Zum anderen hatten vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe bei fehlender Bedürftigkeit (im Sinne des SGB II) keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II und waren deshalb jetzt dem Kreis der Nichtleistungsbezieher des SGB III in der Zuständigkeit der BA zugeordnet (vgl. Kapitel 3.1).⁶³

Die ohnehin schon stark rückläufige Förderung der Teilnahme von arbeitslosen Nichtleistungsbeziehern an Qualifizierungsmaßnahmen ging 2005 im Westen und noch mehr im Osten weiter erheblich zurück. Auch die Zahl der Eintritte in das Coaching bei Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit sank nun erstmals nach dem kräftigen Anstieg im Vorjahr, dies aber nur in Ostdeutschland, nicht dagegen im Westen. Die Zahl der Eintritte in die berufsbezogene Sprachförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund erreichte schließlich im gesamten Jahr 2005 nur weniger als die Hälfte der Zahl der entsprechenden Eintritte im vierten Quartal von 2004. Nur bei den Eintritten von Kurzarbeitenden in Qualifizierungsmaßnahmen kam es 2005 noch zu einer deutlichen Steigerung.

In den folgenden zwei Jahren sank die Zahl der Eintritte in die ESF-BA-Förderung in West- wie auch in Ostdeutschland von Jahr zu Jahr. Nach den 110.000 Eintritten im Jahr 2004 waren es dann 2007 bundesweit nur noch 59.390 Eintritte und damit ungefähr so viel wie in den Anfangsjahren der Programmlaufzeit. Allerdings blieb es bis Ende 2007 bei der ab 2003 eingetretenen gewichtigen Verschiebung zwischen den Förderschwerpunkten. Auch für die Restlaufzeit bis zum Herbst 2008 war dazu keine erneute Änderung zu erwarten. Die Zahl der Eintritte in die Förderung der beruflichen Weiterbildung stieg zwar bundesweit von 2005 bis 2007 auf rund 7.800. Dies entspricht jedoch nur rund einem Viertel der jährlichen Eintritte in den Jahren 2000 bis 2002. Auch die Zahl der Coachingfälle ging ab 2004 kontinuierlich zurück. 2007 waren es mit rund 34.000 Eintritten aber immer noch deutlich mehr Förderfälle als in den Jahren bis 2003 und immerhin 57 Prozent aller Eintritte in die ESF-BA-Förderung.

Insgesamt bestätigt sich nun auch im Rückblick aus dem Jahr 2008, dass die Umsetzung des Programms seit 2003 nicht mehr wie vorgesehen vor allem im Förderschwerpunkt der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen erfolgt war. Seitdem handelte es sich um ein Programm, mit dem primär ergänzende Hilfen zur Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit finanziert wurden und daneben in durchaus

63 Eine erste differenzierte Einschätzung dazu findet sich in Bruckmeier/Schnitzlein (2007).

nennenswertem Umfang Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit anlässlich eines endgültigen Arbeitsplatzabbaus.

Wie einleitend bereits im Verweis auf die Ergebnisse der Begleitforschung in ihrer Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 betont, kann diese Förderentwicklung nicht als Reaktion auf Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt interpretiert werden. Stattdessen liegen die Ursachen in den Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen der Arbeitsmarktpolitik auf die Anschlussfähigkeit der ergänzenden ESF-Förderung sowie in der mit den Hartz-Gesetzen verbundenen geschäftspolitischen Neuorientierung der BA. Für die einzelnen Förderschwerpunkte ergaben sich daraus durchaus unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung, die im Folgenden näher betrachtet werden.

4.2.2 Qualifizierung von Arbeitslosen

Wie bereits im Überblick gezeigt ging die Zahl der Eintritte in die ESF-geförderte berufliche Weiterbildung im Ziel 1- und im Ziel 3-Gebiet von 2001 bis 2005 kontinuierlich zurück und stieg dann bis 2007 auf ein nach wie vor im Vergleich zu den ersten Programmjahren niedriges Niveau wieder an. Während die ESF-FbW wie geplant in den ersten Jahren der gewichtigste Schwerpunkt der Programmumsetzung war, hatte er später nur noch einen marginalen Stellenwert. Vor allem die Änderungen im SGB III und geschäftspolitische Entscheidungen der BA hatten diesen Effekt.

Die mit der Einführung des Bildungsgutscheins ab 2003 neue Zugangsselektivität in die FbW und spezifische geschäftspolitische Vorgaben hatten zur Folge, dass die Zahl der Eintritte in die Regelförderung nach dem SGB III von 2002 auf 2003 und auch in den Folgejahren bis 2005 stark zurückging. Zu diesen Vorgaben zählten die prognostizierte Quote von mindestens 70 Prozent sechs Monate nach Maßnahmeende nicht mehr arbeitslos gemeldeten Teilnehmern und eine generell stärkere Gewichtung der auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ direkt beschäftigungswirksamen arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Eingliederungshilfen, Existenzgründungshilfen) und die kostenorientierte Bevorzugung eher kurzer Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Kapitel B.3.2).

Nach mehr als 450.000 Eintritten im Jahr 2002 gab es bundesweit im Jahr 2005 nur noch rund 66.000 Eintritte, also einen Rückgang von 85 Prozent (Tabelle B.4.4a, einschließlich der Fälle mit ergänzender ESF-Unterstützung). Danach nahm die Zahl der Eintritte in die FbW wieder zu. Mit etwas mehr als 200.000 Eintritten waren es 2007 im Rechtskreis des SGB III aber immer noch deutlich weniger Eintritte als 2003. Selbst wenn man die Eintritte in FbW im Rechtskreis des SG II hinzuzählt (2007 also insgesamt 341.000 – Tabelle B.4.4b), wurde die Zahl der Eintritte vor 2003 bei Weitem noch nicht erreicht.

Tabelle B.4.4a: Eintritte in Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW),
(nur SGB III), darunter Eintritte in ESF-FbW

Zielgebiet/Jahr	FbW SGB III	ESF-FbW	ESF in % SGB III insg.
Bund			
2000	522.939	33.131	6,3
2001	441.907	32.133	7,3
2002	454.699	27.461	6,0
2003	254.718	10.750	4,2
2004	185.041	4.535	2,5
2005	66.417	803	1,2
2006	144.391	1.299	0,9
2007	201.409	5.801	2,9
West			
2000	305.948	15.588	5,1
2001	242.012	15.551	6,4
2002	259.166	14.100	5,4
2003	161.042	5.682	3,5
2004	123.952	2.614	2,1
2005	52.006	715	1,4
2006	106.512	714	0,7
2007	147.999	2.894	2,0
Ost			
2000	216.991	17.543	8,1
2001	199.895	16.582	8,3
2002	195.533	13.361	6,8
2003	93.676	5.068	5,4
2004	61.089	1.921	3,1
2005	14.411	88	0,6
2006	37.879	585	1,5
2007	53.410	2.907	5,4
Quellen: Eintritte in FbW insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-FbW: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008); eigene Berechnungen.			

Tabelle B.4.4b: Eintritte in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) in den Rechtskreisen von SGB II (ohne zkt) und SGB III sowie in ESF-FbW 2005 bis 2007

Zielgebiet/Jahr	FbW SGB III	FbW SGB II	FbW insgesamt	ESF-FbW	ESF in % insg.
Bund					
2005	66.417	65.104	131.521	803	0,6
2006	144.391	102.398	246.789	1.299	0,5
2007	201.409	139.853	341.262	5.801	1,7
West					
2005	52.006	39.090	91.096	715	0,8
2006	106.512	66.520	173.032	714	0,4
2007	147.999	85.361	233.360	2.894	1,2
Ost					
2005	14.411	26.014	40.425	88	0,2
2006	37.879	35.878	73.757	585	0,8
2007	53.410	54.492	107.902	2.907	2,7
Quellen: Eintritte in FbW nach Rechtskreisen ohne zkt (zugelassene kommunale Träger): BA-Statistik; Eintritte in ESF-FbW: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008); eigene Berechnungen.					

Die Zahl der FbW-Fälle mit ergänzender ESF-Förderung sank parallel zur Förderung der beruflichen Weiterbildung insgesamt. Bis 2005 ging die Zahl der Eintritte im Westen auf 4,6 Prozent der Eintrittszahl von 2000 zurück, im Osten war es ein Rückgang auf 0,5 Prozent. Die Entwicklung der Anteile der ESF-FbW an allen FbW-Eintritten zeigt, dass der Rückgang der ergänzenden ESF-Förderung noch kräftiger ausgefallen ist als bei der gesetzlichen Regelförderung. Im Jahr 2001 betrug der Anteil bundesweit noch 7,3 Prozent. 2006 waren es nur noch 0,9 Prozent.

Die Streichung der Förderung eines ergänzenden ESF-Moduls ab 2003, d. h. zugleich die Eingrenzung der ESF-FbW auf die Unterstützung von Arbeitslosen ohne gesetzlichen Anspruch auf eine SGB III-Leistung zum Lebensunterhalt, kann diesen Bedeutungsverlust nicht erklären. So sank die Zahl der Eintritte in ESF-FbW ohne Modul von bundesweit mehr als 23.000 im Jahr 2000 auf 800 im Jahr 2005, also auf 3,5 Prozent des erstens Jahres (Tabelle B.4.1). Der Rückgang kann im Blick auf die damals politisch nachrangig bewertete Relevanz der Nichtleistungsbezieher als Zielgruppe der gesetzlichen Arbeitsförderung erklärt werden.

Schon seit der Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes Ende 2001 und der damals bereits eingeleiteten „versicherungslogischen“ Konzentration der Vermittlungs- und Förderpraxis der AA auf die Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe war die Gruppe der Nichtleistungsbezieher in den Hintergrund getreten. Dies galt mehr noch für die ab 2003 dann forcierte geschäftspolitische Zielsetzung, die Arbeitsförderung verstärkt nach Wirtschaftlichkeitsprinzipien auszurichten (BA

2004: 95 und 2005a: 115).⁶⁴ Aus dieser geschäftspolitischen Sicht ist eine Fördermaßnahme effizienter, wenn sie nicht nur die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt, sondern dies auch mit Ersparnissen für Lohnersatzleistungen verbunden ist. Wenn im Rahmen des SGB III also weniger oder kaum noch Nichtleistungsbezieher im Rahmen der Regel-FbW (mit den Maßnahmekosten) gefördert wurden, gab es auch weniger Anschlussmöglichkeiten für die ergänzende ESF-Förderung.⁶⁵

Daneben dürfte die Einführung des Arbeitslosengeldes II ab 2005 ein Grund dafür sein, dass die Zahl der ESF-FbW-Eintritte für Nichtleistungsbezieher so stark zurückgegangen war und auch nach 2005 trotz Steigerung relativ gering blieb. Vormalig bezogen Nichtleistungsbezieher des SGB III bei Bedürftigkeit – wenn überhaupt – Sozialhilfe. Mit dem neuen Arbeitslosengeld II wurde dieser Personenkreis in den Aktionsbereich der gesetzlichen Arbeitsförderung einbezogen (jetzt mit Leistungsbezug im Rechtskreis des SGB II) und konnte daher nicht mehr mit dem ESF-Uhg gefördert werden. Arbeitslose ohne Anspruch auf Alg I oder Alg II erscheinen im Sinne des SGB II nicht als hilfebedürftig, weil sie ihren Lebensunterhalt auf andere Weise sichern können. Damit entstand das oben bereits angesprochen „Gerechtigkeitsproblem“ (Kapitel 3.3). Aus Vermittlersicht stellte sich die Frage, warum mit dem ESF-Unterhaltsgeld eine Leistung zusätzlich zum bereits gesichert erscheinenden Lebensunterhalt bewilligt werden sollte, also der geförderten Person letztlich mehr zugestanden werden sollte als einer erwerbsfähigen hilfebedürftigen Person mit dem Alg II.

Die ergänzende Förderung der Teilnahme von Nichtleistungsbeziehern an einer Trainingsmaßnahme ist bereits von Programmbeginn an nur in sehr geringer Zahl erfolgt (Tabelle B.4.5a). Diese Maßnahmeart (im SGB III außerhalb der beruflichen Weiterbildung geregelt) zielte mit einer Qualifizierung in möglichst kurzer Zeit (maximal drei Monate) und möglichst in einem Betrieb auf schnelle Vermittlung oder auf die leistungsrechtlich relevante Überprüfung der Arbeitsbereitschaft. Deshalb waren Trainingsmaßnahmen in der Praxis der AA für die ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher zunächst weniger wichtig als die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme (z. B. Umschulung für Hochschulabbrecher, Anpassungsqualifizierung für Berufsrückkehrerinnen u. a.).

64 Der Anteil der Nichtleistungsbezieher/innen am Bestand und bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit war nach Einschätzung der BA in Reaktion auf ihre „Aktivierungsstrategie“ rückläufig: „Aufgrund der höheren Anforderungen an Mitwirkung und Eigeninitiative haben sich offenkundig vor allem Nichtleistungsempfänger vom Arbeitsmarkt zurückgezogen“ (BA 2004 (Arbeitsmarkt 2003): 55).

65 Ab 2006 hat die BA diesen Kurs wieder etwas modifiziert – wohl nicht zuletzt deshalb, weil ab 2005 aufgrund des SGB II ein im Vergleich zu früheren Zeiten relativ hoher Anteil (z. B. 47 Prozent im Juni 2007 – BA-Statistik Sonderauswertung November 2007) der bei ihr registrierten Arbeitslosen zu den Nichtleistungsbeziehern zählte (vgl. Kapitel B.3.1). Deshalb wurde in der geschäftspolitischen Planung der BA (Zielvereinbarungen) für das Jahr 2007 der maximale Anteil von Nichtleistungsbeziehern an allen Förderfällen im Rahmen des Eingliederungstitels von 10 Prozent im Jahr 2006 auf 20 Prozent erhöht (Beratungsunterlage 30/2007: 5).

Der Anstieg der Zahl aller Eintritte in eine SGB III-geförderte Trainingsmaßnahme parallel zum Rückgang der FbW-Eintritte demonstriert die geschäftspolitische Umorientierung der BA von Weiterbildungsmaßnahmen mit längerer Dauer hin zu den kurzzeitigen Qualifizierungs- oder Eignungsprüfungsmaßnahmen. Bundesweit kletterte die Zahl von 2000 noch rund 480.000 kontinuierlich auf 1,2 Mio. im Jahr 2004 und erreichte auch 2007 in der Summe von SGB III und SGB II noch fast die Millionengrenze (Tabellen B.4.5a, B.4.5b).

Schon im ersten Programmjahr 2000 wurde lediglich rund 1 Prozent aller Eintritte in eine Trainingsmaßnahme mit dem ESF-BA-Programm ergänzend gefördert. Bis 2004 sank dieser Anteil auf 0,1 Prozent und stieg wieder bis 2007 auf 0,4 Prozent. Von den rund 1,2 Mio. Eintritten in eine Trainingsmaßnahme wurden im Jahr 2004 nur 1.300 mit dem ESF-Unterhaltsgeld unterstützt. Im Jahr 2007 waren es 2.000 von 520.000 im Rechtskreis des SGB III. Für die mit dem ESF-BA-Programm angezielte Einbeziehung der Nichtleistungsbezieher in Qualifizierungsmaßnahmen hatte dieser Maßnahmetyp zu keiner Zeit einen nennenswerten Stellenwert. Mit der seit 2003 verstärkten Konzentration der Arbeitsförderung auf Arbeitslose im Leistungsbezug wurde er praktisch irrelevant.

Tabelle B.4.5a: Eintritte in Trainingsmaßnahmen (TM) (nur SGB III) darunter Eintritte in ESF-TM

Zielgebiet/Jahr	TM SGB III	ESF-TM	ESF in % SGB III insg.
Bund			
2000	485.339	4.246	0,9
2001	551.176	5.115	0,9
2002	864.961	4.255	0,5
2003	1.064.293	2.741	0,3
2004	1.188.369	1.483	0,1
2005	483.592	1.067	0,2
2006	533.634	1.738	0,3
2007	519.783	2.021	0,4
West			
2000	284.627	782	0,3
2001	318.915	855	0,3
2002	513.094	865	0,2
2003	690.363	848	0,1
2004	788.533	562	0,1
2005	353.208	887	0,3
2006	385.423	988	0,3
2007	371.640	1.214	0,3

Fortsetzung Tabelle B4.5a

Zielgebiet/Jahr	TM SGB III	ESF-TM	ESF in % SGB III insg.
Ost			
2000	200.712	3.464	1,7
2001	232.261	4.260	1,8
2002	351.867	3.390	1,0
2003	373.930	1.893	0,5
2004	399.836	921	0,2
2005	130.384	180	0,1
2006	148.211	750	0,5
2007	148.142	807	0,5

Quellen: Eintritte in TM insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-TM: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008); eigene Berechnungen.

Tabelle B.4.5b: Eintritte in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (TM) in den Rechtskreisen von SGB II (ohne zKT) und SGB III sowie in ESF-TM 2005 bis 2007

Zielgebiet/Jahr	TM SGB III	TM SGB II	TM insgesamt	ESF-TM	ESF in % insg.
Bund					
2005	483.592	410.884	894.476	1.067	0,1
2006	533.634	444.084	977.718	1.738	0,2
2007	519.783	479.195	998.978	2.021	0,2
West					
2005	353.208	254.014	607.222	887	0,1
2006	385.423	285.679	671.102	988	0,1
2007	371.640	306.632	678.272	1.214	0,2
Ost					
2005	130.384	156.870	287.254	180	0,1
2006	148.211	158.405	306.616	750	0,2
2007	148.142	172.563	320.705	807	0,3

Quellen: Eintritte in TM nach Rechtskreisen ohne zKT (zugelassene kommunale Träger): BA-Statistik; Eintritte in ESF-TM: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008); eigene Berechnungen.

4.2.3 Qualifizierung während Kurzarbeit

Seit Mitte der neunziger Jahre, d. h. nach der umfangreichen Nutzung von „Kurzarbeit-Null“ als arbeitsmarktpolitischen Fallschirm in der Systemtransformation in Ostdeutschland, war das Kurzarbeitergeld bei endgültigem Wegfall der Arbeitsplätze eine Leistung, die überwiegend in Westdeutschland eingesetzt wurde (Deeke 2005b). Dementsprechend war auch das quantitative Potenzial für die Qualifizierung von Kurzarbeitenden während der strukturellen Kurzarbeit bzw. Transferkurz-

arbeit im Osten deutlich kleiner als im Westen. Weil die Statistik der BA zu Kurzarbeit keine Daten zu Eintritten in den Bezug von Kurzarbeitergeld bzw. in eine „betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit“ bei einer (Teil-)Stilllegung eines Betriebes bereitstellt, können die Eintritte in die ESF-Qualifizierung hier nicht als Teilmenge aller Kurzarbeitenden betrachtet, sondern nur im Blick auf die Bestandszahlen bei struktureller Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit beschrieben werden.

Tabelle B.4.6: Kurzarbeitende in strukturell bedingter Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit (jahresdurchschnittlicher Bestand) und ESF-BA-geförderte Eintritte von Kurzarbeitenden in Qualifizierungsmaßnahmen

Zielgebiet/Jahr	JD Bestand Kurzarbeitende in struktureller bzw. Transferkurzarbeit	ESF-BA-geförderte Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen
Bund		
2000	22.219	5.110
2001	24.472	4.896
2002	27.131	10.293
2003	33.316	15.470
2004	34.137	14.447
2005	30.348	17.700
2006	16.721	14.002
2007	12.176	12.628
West		
2000	17.174	3.972
2001	18.156	4.014
2002	21.577	8.893
2003	27.803	13.828
2004	29.235	13.273
2005	26.020	16.499
2006	14.378	12.540
2007	10.734	10.643
Ost		
2000	5.045	1.138
2001	6.316	882
2002	5.554	1.400
2003	5.513	1.642
2004	4.902	1.174
2005	4.328	1.201
2006	2.343	1.462
2007	1.442	1.985

Quellen: Bestände Kurzarbeit: BA-Statistik, Eintritte in ESF-Qualifizierung: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008).

Die Entwicklung der jährlichen Bestandszahlen zu den von Kurzarbeit bei endgültigem Wegfall ihres Arbeitsplatzes Betroffenen kann in drei Phasen unterschieden werden (Tabelle B.4.6).⁶⁶ Bundesweit nahm die Zahl der Kurzarbeitenden bis 2003 zu. Diese Zunahme kann für den Westen bereits kontinuierlich seit Mitte der neunziger Jahre verzeichnet werden (vgl. Deeke 2005b). Von 2002 auf 2003 kam es dann zu einem sprunghaften Anstieg (allein im quantitativ ausschlaggebenden Westen) mit wieder leichtem Rückgang im Jahr 2005. Ausschlaggebend dafür war die Ende 2003 letztmalige Möglichkeit zur Beantragung der strukturellen Kurzarbeit mit maximal zweijähriger Laufzeit. Dies führte zu einem Vorzieheffekt, der sich im Zuwachs von 2002 auf 2003 niederschlug. Ab 2004 konnte nur noch Transferkurzarbeit beantragt werden und Ende 2005 war der maximale Bewilligungszeitraum einer Ende 2003 begonnenen strukturellen Kurzarbeit endgültig ausgelaufen. Seitdem gibt es nur noch Bestände in Transferkurzarbeit mit ihrer maximalen Laufzeit von einem Jahr. Es kam zu einer bundesweiten Halbierung der Bestände von Kurzarbeitenden mit Transferkurzarbeitergeld. Ob damit auch entsprechend weniger Beschäftigte wegen Wegfall ihres Arbeitsplatzes in Kurzarbeit übergangen, kann daraus nicht geschlossen werden. Die Bestandszahlen sind dauergewichtet und die maximale Laufzeit von zwei Jahren bzw. ab Bewilligung 2004 nur einem Jahr muss nicht durchgängig realisiert worden sein. Deshalb können im Jahresverlauf mehr Personen nach ihrem endgültigen Arbeitsplatzverlust in die Kurzarbeit eingetreten sein (oder wegen der Nachwirkung vieler später Eintritte im Vorjahr auch weniger), als in den Bestandszahlen zum Ausdruck kommt.

Die Zahl der Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen, die aus Mitteln des ESF-BA-Programms unterstützt wurden, entwickelte sich ähnlich wie die Bestandszahlen in struktureller bzw. Transferkurzarbeit insgesamt (Tabelle B.4.6). Auffällig ist, dass sich die Zahl der Eintritte von 2000 bis 2007 immer mehr der Höhe der Bestandszahlen angenähert hat. Zwar ist eine quantitative Relation von Eintritt und Bestand als Messindikator nicht zulässig. Aber in aller Vorsicht kann gleichwohl aus der Annäherung der Zahlen der Schluss gezogen werden, dass zunehmend mehr der Kurzarbeitenden in ESF-finanzierte Orientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen wurden.

Dieser relative (nicht absolute) Zuwachs der ESF-BA-Förderung kann nicht einfach als Ergebnis der ab 2004 gesetzlich strikter geregelten Vorgaben für eine Qualifizierung während Transferkurzarbeit und der darauf bezogenen Neufassung der ESF-BA-Richtlinien interpretiert werden (vgl. Kapitel 3.3). Sonderauswertungen der dezentralen Datenbanken der AA zu den Leistungsfällen bei struktureller bzw. Transferkurzarbeit ergaben, dass die Zahl der kurzarbeitenden Betriebe mit Qualifi-

66 Vgl. dazu ausführlicher Deeke/Ohlert (2009: 11 ff.).

zierungsmaßnahmen seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich gestiegen war.⁶⁷ Leider liegen keine Angaben zur Zahl der darin einbezogenen Kurzarbeitenden vor. Aber es wurde erfasst, ob die Maßnahmen aus Mitteln des ESF unterstützt werden sollten oder nicht. Dies war nur bei einer Minderheit der Qualifizierungsmaßnahmen der Fall. Demzufolge verzichteten die kurzarbeitenden Betriebe bzw. Beschäftigungsgesellschaften häufig auf Zuschüsse aus dem ESF-BA-Programm (oder sie wurden ihnen nicht bewilligt). Dafür mag ausschlaggebend gewesen sein, dass in Sozialplänen ohnehin Maßnahmen vereinbart worden sind und der zusätzliche bürokratische Aufwand der Beantragung und Abrechnung von ESF-Mitteln gescheut wurde. Schließlich wurde im Jahr 2004 ein wichtiger monetärer Anreiz gestrichen. Seitdem konnten die von den Betrieben zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge für die Zeit der Teilnahme nicht mehr aus ESF-Mitteln übernommen werden. Auch die seitdem bekräftigte Beschränkung der ESF-Qualifizierung auf kleine und mittlere Unternehmen ohne Konzernbindung mag dazu beigetragen haben, dass viele Qualifizierungsmaßnahmen ohne ESF-Unterstützung durchgeführt wurden.

4.2.4 Förderung von Existenzgründungen

Parallel zur Einschränkung der SGB III-Förderung einer beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen setzte die BA im Rahmen ihrer neuen, mehr als zuvor auf Wirtschaftlichkeit und direkte Beschäftigungseffekte des Instrumenteneinsatzes ausgerichteten geschäftspolitischen Orientierung verstärkt auf die Förderung von Existenzgründungen. Von bundesweit rund 93.000 Bewilligungen im Jahr 2000 stieg die Zahl der Gründungen mit Überbrückungsgeld bis zum Höchststand von 183.000 im Jahr 2004 (Tabelle B.4.7). Hinzu kam im Jahr 2003 die alternative Förderung mit dem Existenzgründungszuschuss mit in diesem Jahr bundesweit 95.000 Bewilligungen und dann 168.000 Neufällen im Jahr 2004 (Tabelle B.4.8). Insgesamt kletterte die SGB III-Förderung von Existenzgründungen zur Vermeidung von bzw. aus Arbeitslosigkeit von 93.000 Förderfällen im Jahr 2000 auf rund 350.000 im Jahr 2004. Diese Zahl ging im Jahr 2005 zurück auf rund 250.000 (157.000 Überbrückungsgeld und 91.000 ExGZ). Mitte 2006 wurden beide Leistungen dann mit dem neuen Gründungszuschuss abgelöst. Wie aufgrund der jetzt höheren Anforderungen an die Gründer zu erwarten (vgl. Kapitel B.3.2), erreichte die Zahl der Neufälle im Jahr 2007 nur noch etwa die Hälfte der Bewilligungen von Existenzgründungshilfen des Jahres 2005 (Tabelle B.4.9).

⁶⁷ Von 1995 bis Anfang 2002 waren es halbjährige schriftliche Stichtagserhebungen des für das Kurzarbeitergeld zuständigen Leistungsreferats in der Zentrale der BA, ab 2002 dann mit Unterstützung des IAB aufbereitete Stichtagsdaten aus dem dezentralen Verfahren coLei PC Kug – vgl. dazu Deeke (2004b: 265 ff.) sowie Deeke (2005b).

Die Konjunktur in der Förderung von Selbständigkeit war bei der Planung des ESF-BA-Programms nicht vorausgesehen. Damals hatte man die zu erwartende Zahl der Förderfälle der ergänzenden Hilfen mit dem vorbereitenden Gründungsseminar und dem begleitenden Coaching in Anlehnung an die entsprechende Förderung im Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ geschätzt. Demnach sollte der Beitrag des Programms zum ESF-Schwerpunkt „Förderung des Unternehmergeistes“ in quantitativer Hinsicht nur einen Bruchteil der Zahl der Förderfälle ausmachen, die für den ESF-Schwerpunkt „Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit durch die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen erwartet wurden (vgl. Kapitel B.2.3).

Tabelle B.4.7: Existenzgründungen mit Überbrückungsgeld (ÜG) (nur SGB III) und Eintritte in ESF-Coaching

Zielgebiet/Jahr	Überbrückungsgeld	ESF-Coaching	ESF in % Überbrückungsgeld
Bund			
2000	92.596	3.630	3,9
2001	95.926	5.691	5,9
2002	124.885	10.120	8,1
2003	158.696	21.326	13,4
2004	183.179	36.427	19,9
2005	156.888	33.933	21,6
2006	108.266	26.019	24,0
2007	176	830	-
West			
2000	58.860	1.363	2,3
2001	61.676	1.933	3,1
2002	86.239	3.761	4,4
2003	115.348	7.911	6,9
2004	137.042	17.402	12,7
2005	119.985	18.998	15,8
2006	83.605	15.343	18,4
2007	157	610	-
Ost			
2000	33.736	2.267	6,7
2001	34.250	3.758	11,0
2002	38.646	6.359	16,5
2003	43.348	13.415	30,9
2004	46.137	19.025	41,2
2005	36.903	14.935	40,5
2006	24.661	10.676	43,3
2007	19	220	-
Quellen: Eintritte in ÜG insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-Coaching: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008); eigene Berechnungen.			

Tabelle B.4.8: Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit mit Existenzgründungszuschuss (ExGZ) (nur SGB III) und Eintritte in ESF-Coaching

Zielgebiet/Jahr	ExGZ	ESF-Coaching	ESF in % ExGZ
Bund			
2003	95.198	5.371	5,6
2004	168.176	28.925	17,2
2005	91.020	22.564	24,8
2006	42.812	13.016	30,4
2007	-	679	-
West			
2003	66.064	1.574	2,4
2004	112.091	8.996	8,0
2005	57.250	8.158	14,2
2006	26.949	4.746	17,6
2007	0	433	-
Ost			
2003	29.134	3.797	13,0
2004	56.085	19.929	35,5
2005	33.770	14.406	42,7
2006	15.863	8.270	52,1
2007	0	246	-
Quellen: Eintritte in ExGZ insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-Coaching: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008); eigene Berechnungen.			

Tabelle B.4.9: Existenzgründungen mit Gründungszuschuss (SGB III) und Eintritte in ESF-Coaching 2006 und 2007

Zielgebiet/Jahr	GZ SGB III	ESF-Coaching	ESF in % GZ
Bund			
2006	33.569	7.789	23,2
2007	125.919	32.060	25,5
West			
2006	25.354	4.097	16,2
2007	96.480	17.813	18,5
Ost			
2006	8.215	3.692	44,9
2007	29.439	14.247	48,4
Quellen: Eintritte in GZ: BA-Statistik; Eintritte in ESF-Coaching: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008); eigene Berechnungen.			

Die Zahl der ESF-Förderfälle nahm jedoch bereits in den ersten drei Programmjahren in West- und Ostdeutschland gleichermaßen zu, wobei es auch danach noch bis 2004 im Ziel 1-Gebiet mehr Bewilligungen einer ergänzenden ESF-Hilfe gab als im Ziel 3-Gebiet. Von 2002 auf 2003 stieg die Zahl der ESF-Fälle kräftig an, obwohl ab Frühjahr 2003 das Existenzgründungsseminar aus dem Leistungskatalog des Programms gestrichen worden war.⁶⁸ Angesichts der Zunahme der Bewilligungen von Überbrückungsgeld und vor allem aufgrund der Einführung des Existenzgründungszuschusses setzten die AA nun auch im Rahmen des ESF-BA-Programms mit dem Coaching verstärkt auf die ergänzende Förderung von Gründungen. Auf diese Weise konnten ESF-Mittel verausgabt werden, die infolge des Rückgangs der Förderung beruflicher Weiterbildung jetzt in größerem Umfang für die ESF-Förderung von Gründungen zur Verfügung standen und relativ leicht ohne aufwändige Maßnahmeplanung (wie bei FbW) einsetzbar waren. Im Jahr 2004 waren es dann bundesweit mehr als 36.000 neue Coaching-Fälle beim ÜG und etwas weniger als 30.000 beim ExGZ. Und auch nach Ablösung des Überbrückungsgeldes und Existenzgründungszuschusses zugunsten des Gründungszuschusses Mitte 2006 gab es im Jahr 2007 immer noch mit 32.000 Neufällen mehr Fälle als im Jahr 2003.

Insgesamt nahm die Zahl der Coaching-Bewilligungen noch mehr zu als die Zahl der ergänzten Neufälle der gesetzlichen Regelförderung. Auf diese Weise stieg der Anteil der Fälle von Überbrückungsgeld, die mit dem ESF-Coaching begleitet wurden, im Bundesgebiet von nur 4 Prozent im Jahr 2000 kontinuierlich bis zum Jahr 2006 auf 24 Prozent (Tabelle B.4.6). Beim Existenzgründungszuschuss wurde im Jahr 2006 fast jede dritte Gründung mit dem ESF-Coaching flankiert (Tabelle B.4.7). Dabei wurden im Osten durchgängig mehr SGB III-Förderfälle mit dem Coaching unterstützt als im Westen. Die höchste Ausschöpfung des mit der Förderung aus Beitragsmitteln abgesteckten Potenzials für das ergänzende ESF-Coaching beim Gründungszuschuss wurde im Jahr 2007 erreicht mit knapp einem Fünftel in Westdeutschland und rund der Hälfte in Ostdeutschland.

Wie schon im einleitenden Überblick gezeigt hatte sich damit die Förderstruktur des ESF-BA-Programms grundsätzlich gewandelt. Aus einem vornehmlich zur Förderung beruflicher Weiterbildung von Risikogruppen des Arbeitsmarktes geplanten Programm war ein Programm zur „Förderung des Unternehmergeistes“ geworden. Über die gesamte Laufzeit von 2000 bis 2007 hinweg entfiel rund die Hälfte aller Förderfälle auf diesen Schwerpunkt. Im westdeutschen Ziel 3-Gebiet waren es rund 40 Prozent und im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet sogar 62 Prozent alle Eintritte in die ESF-BA-Förderung (vgl. Tabellen B.4.1 bis B.4.3).

⁶⁸ Seitdem kann es im Rahmen einer Trainingsmaßnahme nach dem SGB III, also finanziert aus Beitragsmitteln, durchgeführt werden – vgl. Kapitel B.3.3.

4.2.5 Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse

Die berufsbezogenen Sprachkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund wurden im Herbst 2004 in Westdeutschland und ab 2005 auch in Ostdeutschland als neuer Förderansatz in das ESF-BA-Programm aufgenommen. Mit diesen Kursen sollten – so die Durchführungsanweisungen der BA – „sprachliche, die Integration in Arbeit erschwerende Defizite in der deutschen Sprache“ abgebaut werden. Zielgruppe waren nicht nur Migranten bzw. Ausländer, sondern umfassender „Personen mit Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache, unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Zuwanderungszeitpunkt einschließlich Spätaussiedler“ (ebd.). Zur Kofinanzierung der ESF-Ausgaben für die Kurse wurde die Arbeitslosenunterstützung herangezogen. Voraussetzung für die Förderung war also der Bezug von Arbeitslosenhilfe (bis Ende 2004) oder Arbeitslosengeld im Rechtskreis des SGB III.

Tabelle B.4.10: Eintritte in ESF-BA-Kurse zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund

Jahr	West	Ost	Bund
2004	23.902	-	23.902
2005	10.130	174	10.304
2006	6.905	76	6.981
2007	5.245	126	5.371

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung (Datenstand 13.03.2008).

In der Zeit von Herbst 2004 bis Ende 2007 gab es insgesamt rund 46.000 Eintritte in die Sprachkurse (Tabelle B.4.10).⁶⁹ Abgesehen von wenigen Ausnahmen wurden die Kurse ausschließlich im Ziel 3-Gebiet durchgeführt. Die Hälfte aller Eintritte entfiel auf das vierte Quartal 2004, also auf die Einführungsphase des Förderansatzes in Westdeutschland. Die Agenturen für Arbeit hatten das neue Förderangebot schnell umgesetzt und die geplante Zahl von 25.000 Eintritten fast erreicht. Ein Grund dafür war, dass die Umsetzung wie bei einer Projektförderung erfolgte, also abweichend von dem für die anderen Instrumente des ESF-BA-Programms verbindlichen Konzept der Individualförderung. Die Kurse wurden im Herbst 2004 auf dem Weg einer freihändigen Vergabe organisiert, um nach der gerade erst beschlossenen Einführung der Deutschförderung das gesteckte Ziel noch in diesem Jahr erreichen zu können. Ab 2005 wurden die Kurse dann von den regionalen Einkaufszentren der

69 Im Vergleich dazu war die Umsetzung der Integrationskurse mit ihrem allgemein bildenden Deutschkurs nach dem Zuwanderungsgesetz quantitativ gewichtiger. In den Jahren 2005 bis 2007 gab es insgesamt mehr als 360.000 Eintritte in einen Integrationskurs (BAMF 2008: 3). Allerdings ist nicht bekannt (weil vom BAMF statistisch nicht ausgewiesen) wie viele dieser Neu- und Altzuwanderer arbeitslos gemeldet waren.

BA nach entsprechenden Planvorgaben der Agenturen in einem wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben.

Weil mit der Einführung des SGB II die vormalige Zielgruppe von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund im Bezug von Arbeitslosenhilfe entfiel, hatten die AA für das Jahr 2005 trotz der Ausweitung auf das Ziel 1-Gebiet von vorneherein weniger Förderfälle geplant. Realisiert wurden in diesem Jahr 10.000 Eintritte, dann 6.900 im Jahr 2006 und im Jahr 2007 nur noch rund 5.200 Eintritte (Tabelle B.4.10).

Die Konzentration der Umsetzung auf das westdeutsche Ziel 3-Gebiet und der kräftige Rückgang der Eintrittszahlen sind erklärungsbedürftig. Die fehlende Umsetzung des Förderkonzepts im Osten kann nicht darauf zurückgeführt werden, dass der Migrantenanteil an allen Arbeitslosen (und Beschäftigten) dort erheblich niedriger ist als im Westen. Vielmehr dürfte die leistungsrechtliche Ausgrenzung von Nichtleistungsbeziehern und vor allem von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II der entscheidende Grund dafür gewesen sein und kann zudem erklären, dass die Zahl der Förderfälle bis Ende 2007 insgesamt stark zurückging. Die Mehrzahl der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund findet sich im Rechtskreis des SGB II und wurde im Westen und im Osten durchaus in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einbezogen (Deeke 2006b, 2007). Aufgrund der nicht problembezogenen, sondern leistungsrechtlich definierten Selektivität der berufsbezogenen Deutschkurse des ESF-BA-Programms waren sie davon ausgeschlossen.⁷⁰

4.3 Finanzieller Verlauf der Programmumsetzung

Trotz der Verdopplung der Zahl der Eintritte von 2003 auf 2004 sind die Ausgaben für das ESF-BA-Programm bereits seit 2002 kräftig zurückgegangen (Tabelle B.4.11 und B.4.12).⁷¹ Nach dem Einführungsjahr 2000 stiegen die Ausgaben (ESF- und SGB III-Mittel) im Westen bis 2002 auf rund 370 Mio. Euro, sanken dann 2003 um mehr als 100 Mio. Euro und 2004 nochmals um rund 40 Mio. auf 216 Mio. Euro. Auch in den folgenden Jahren gingen die Ausgaben zurück, dies sogar kräftiger, als man angesichts der demgegenüber eher moderaten Abnahme der Eintrittszahlen im Westen hätte erwarten können. Im Jahr 2007 wurden für die Umsetzung des Programms im Ziel 3-Gebiet schließlich nur noch 67 Mio. Euro, darunter 30 Mio.

70 Deshalb wurden im Rechtskreis des SGB II berufsbezogene Sprachkurse – zum Teil im Zusammenhang etwa mit den Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Abs 3 SGB II) – über die Sonstigen Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II (2008 gestrichen) oder im Rahmen von ESF-Programmen der Länder finanziert. Dies wurde statistisch nicht erfasst und konnte deshalb nur in Form von Fallstudien näher untersucht werden (vgl. Schweigard 2007b).

71 Die Angaben zu den verausgabten Mitteln enthalten hier auch die Aufwendungen für eine sozialpädagogische Betreuung vor, während und nach der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme. Diese ESF-Leistung wurde in den Richtlinien des Programms ab 2003 gestrichen (vgl. Kapitel 3.3). Weil es sich um eine wenig kostenintensive Leistung handelte, kann die Streichung dieser Leistung den Rückgang der insgesamt verausgabten Mittel nicht erklären.

Euro des ESF, ausgegeben. Im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet war bereits 2001 mit 186 Mio. Euro der Höchststand der jährlichen Ausgaben für das Programm erreicht. Bis 2007 sanken die Ausgaben wie im Westen. Im Jahr 2007 wurden dann nur noch 26 Mio. Euro verausgabt, davon 16 Mio. Euro ESF-Mittel.

Tabelle B.4.11: Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 bis 2007 in Millionen Euro im Ziel 3-Gebiet

Jahr	ESF	SGB III	Ausgaben insgesamt
2000	59,9	74,3	134,2
2001	143,5	178,1	321,6
2002	164,8	204,4	369,2
2003	113,1	140,1	253,2
2004	96,3	118,8	215,1
2005	65,4	80,6	146,0
2006	35,7	43,9	79,6
2007	29,8	36,7	66,5
Summe	708,6	876,9	1.585,5

Anteil ESF 44,7 Prozent, SGB III rechnerisch ermittelt.

Quelle: Konsolidierte Jahresmeldungen der BA (Stand Mai 2008).

Tabelle B.4.12: Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 bis 2007 in Millionen Euro im Ziel 1-Gebiet

Jahr	ESF	SGB III	Ausgaben insgesamt
2000	58,7	33,4	92,1
2001	118,2	67,3	185,5
2002	113,9	64,9	178,8
2003	80,6	45,9	126,5
2004	66,7	38,1	104,8
2005	40,7	23,2	63,9
2006	19,8	11,3	31,0
2007	16,3	9,3	25,6
Summe	514,9	293,3	808,2

Anteil ESF 63,7 Prozent, SGB III rechnerisch ermittelt.

Quelle: Konsolidierte Jahresmeldungen der BA (Stand Mai 2008).

Tabelle B.4.13: ESF-Mittelansatz und Ausschöpfung im ESF-BA-Programm 2000 bis 2007
(in Mio. Euro)

Haushaltsjahr	Haushaltssoll	Veränderung zum Vorjahr in %	Ausgaben	Ausschöpfung in %
West				
2000	107,9	-	59,9	55,5
2001	180,1	66,9	143,5	79,7
2002	195,1	8,3	164,8	84,5
2003	194,9	-0,1	113,1	58,1
2004	148,5	-23,8	96,3	64,9
2005	108,2	-27,1	65,4	60,4
2006	64,1	-40,8	35,7	55,7
2007	49,0	-23,6	29,8	61,0
Summe	1.047,7	-	708,6	67,6
Ost				
2000	76,2	-	58,7	77,1
2001	126,7	66,3	118,2	93,3
2002	137,2	8,3	113,9	83,0
2003	142,1	3,6	80,6	56,7
2004	78,7	-44,6	66,7	84,8
2005	58,2	-26,0	40,7	69,9
2006	40,6	-30,2	19,8	48,7
2007	30,1	-25,7	16,3	54,1
Summe	689,8	-	514,9	74,6
Bund				
2000	184,1	-	118,6	64,4
2001	306,8	66,6	261,7	85,3
2002	332,3	8,3	278,7	83,9
2003	337,0	1,4	193,7	57,5
2004	227,2	-32,6	163,1	71,8
2005	166,4	-26,8	106,1	63,8
2006	104,7	-37,1	55,5	53,0
2007	79,1	-24,5	46,1	58,3
Summe	1.737,6	-	1.223,5	71,2

Quelle: BA Jahresberichte zur Umsetzung 2000 bis 2007.

Da es keinen eigenständigen Programmhaushalt gab, mussten das zuständige Ministerium und die BA in ihrer jährlichen Haushaltsplanung eine grobe Schätzung für das kommende Jahr auf der Grundlage der voraussichtlichen Entwicklung der SGB III-Förderung und der dazu bestehenden Anschlussmöglichkeiten für das ESF-BA-Programm vornehmen. In der im Jahr 2002 erfolgten Planung für das folgende Jahr waren die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen und geschäftspolitischen Neuorientierung der BA insbesondere bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung auf die ergänzende ESF-Förderung noch nicht antizipiert. Nach einer Ausschöpfungsquote im Jahr 2002 von 84 Prozent sank die Ausschöpfung des Haushaltssolls im Jahr 2003 auf 58 Prozent (Tabelle B.4.13). Zwar wurde im folgenden Jahr das Haushaltssoll abgesenkt und wieder eine bessere Ausschöpfung erreicht (bundesweit 72 Prozent). Aber auch danach konnte das Programm nicht im jeweils vorausgesehenen Umfang umgesetzt werden. Zwar wurde das Soll von Jahr zu Jahr erheblich vermindert. Doch die Ausschöpfung ging noch stärker zurück und erreichte im Jahr 2007 mit der Quote von 58 Prozent wieder den Tiefstand aus dem Jahr 2003.

Die Daten zum materiellen Verlauf hatten gezeigt, dass mit einem erheblich verkleinerten Umfang der verausgabten Mittel wesentlich mehr Eintritte in das ESF-BA-Programm finanziert werden konnten. Die ergänzende Förderung von Existenzgründungen mit dem Coaching war kostengünstiger als die ergänzende Förderung der Qualifizierung Arbeitsloser mit dem ESF-Unterhaltsgeld. Wie in der Umsetzung der SGB III-Förderung hatten sich die AA in der Umsetzung der ergänzenden ESF-Förderung schon 2003 und dann verstärkt 2004 sowie in den nachfolgenden Jahren an die generelle geschäftspolitische Weisung der BA zu einem möglichst wirtschaftlichen Einsatz der Mittel der aktiven Arbeitsförderung gehalten.

Die gesetzliche Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik im SGB III und die geschäftspolitische Ausrichtung der BA an dem Ziel, die Dauer der Arbeitslosigkeit mit möglichst kostengünstigen Instrumenten zu verkürzen, hatten zur Folge, dass die Ausgaben der BA für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung seit 2002 trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit vermindert wurden. Während im Jahr 2002 noch 22 Mrd. Euro für die aktive Arbeitsförderung eingesetzt wurden, waren es im Jahr 2004 nur noch rund 19 Mrd. (Tabelle B.4.14). Im Jahr 2007 hatten sich die Ausgaben dann fast halbiert auf 10,4 Mio. Euro. Zwar war die Zahl der Arbeitslosen im jahresdurchschnittlichen Bestand im Rechtskreis des SGB III von 2005 noch 2,1 Mio. auf 1,3 Mio. im Jahr 2007 gesunken. Aber es gab im Jahr 2007 allein im Bereich des SGB III mehr als 4 Mio. Zugänge in Arbeitslosigkeit (vgl. Kapitel 3.1), also nach wie vor einen durchaus großen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf.

Tabelle B.4.14: Ausgaben der BA für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, darunter ESF-BA-Programm in Millionen Euro (Kapitel 2 und 3 des BA-Haushalts: Eingliederungstitel und sonstige Leistungen der Arbeitsförderung)

Zielgebiet/Jahr	insgesamt	ESF-BA-Programm	Anteil ESF-BA-Programm
Bund			
2000	20.819	226	1,1
2001	21.931	507	2,3
2002	22.143	548	2,5
2003	20.896	380	1,8
2004	18.721	320	1,7
2005	13.576	210	1,5
2006	11.120	111	1,0
2007	10.426	92	0,9
Summe	139.632	2.394	1,7

Leistungen insgesamt ohne Kapitel 1112 des Bundeshaushalts, soweit von der BA durchgeführt; ESF-BA einschl. Kofinanzierung SGB III.
 Quellen: Ausgaben insgesamt: jährliche Arbeitsmarktberichte der BA (Tabelle II.E.6); ESF-BA-Programm: Jahresberichte der BA zur Umsetzung; eigene Berechnungen.

Das ESF-BA-Programm hatte von Beginn an nur einen sehr kleinen Anteil an den Ausgaben der BA für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Der Anteil kletterte nach 1,1 Prozent im ersten Programmjahr 2000 zunächst auf 2,5 Prozent im Jahr 2002. Danach ging er im Jahr 2003 auf 1,8 Prozent zurück, 2004 auf 1,7 Prozent und schließlich im Jahr 2007 auf 0,9 Prozent. Im Zeitraum 2000 bis 2007 wurden für die Umsetzung des ESF-BA-Programms insgesamt 2,4 Mrd. Euro verausgabt (1,2 Mrd. ESF-Mittel und 1,2 Mrd. nationale Kofinanzierung aus dem SGB III-Haushalt). Gemessen am Gesamtumfang der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in diesen Jahren in Höhe von 140 Mrd. war dies nur ein geringfügiger Betrag. Für die BA insgesamt und damit auch für die Praxis der AA „vor Ort“ hatte das ESF-BA-Programm so gesehen durchgängig nur einen randständigen Stellenwert, der zudem mit dem Wandel der Förderstruktur ab 2003 weiter geschrumpft war.

5 Fazit

5.1 Zusammenfassung

Der Arbeitsmarkt ist in Deutschland seit Jahren unverändert durch hohe Arbeitslosigkeit und eine ungleiche Chancenverteilung zulasten der Zielgruppen des ESF gekennzeichnet (z. B. Frauen, Ältere, Migranten, Langzeitarbeitslose). Zwar schien sich die Situation auf den ersten Blick seit Herbst 2006 zu verbessern. Die Zahl der

registrierten Arbeitslosen ist im Rechtskreis des SGB III stark zurückgegangen, weniger dagegen im Rechtskreis des SGB II. Aber nach wie vor gibt es bei Programmende rechtskreisübergreifend einen Arbeitslosenbestand von 3,2 Mio. (Juni 2008). Es bestand weiterhin ein erheblicher arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf. Das hier untersuchte ESF-BA-Programm konnte dazu nicht mehr beitragen, denn seine Laufzeit endete im Herbst 2008. Der Bund hatte aber ein neues ESF-Programm aufgelegt und dabei Lehren aus den bisherigen Erfahrungen wie auch aus der wissenschaftlichen Evaluation gezogen. Darauf wird am Ende dieses Kapitels noch kurz eingegangen.

In der politischen Diskussion besteht Einigkeit, dass aktive Arbeitsmarktpolitik alleine die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht beheben kann, zumal für die Diagnose und Therapie auch das Beschäftigungs- und Bildungssystem in ihren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen in den Blick genommen werden müssen. Eine auf den Arbeitsmarkt beschränkte Perspektive ist unzureichend. Auch die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU machen mit ihrem politikfeldübergreifenden Ansatz deutlich, dass mit aktiver Arbeitsmarktpolitik einschließlich des unterstützenden ESF zwar wichtige Beiträge möglich sind, aber keine grundlegende Verbesserung erreicht werden kann.

Mit den sogenannten „Hartz-Gesetzen“ wurde seit 2002 eine inhaltliche Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes sowie eine Neuorganisation der BA begründet. Oberstes Ziel der Reform war eine Verringerung der Arbeitslosigkeit durch eine qualitativ bessere und schnellere Arbeitsvermittlung. Im Sinne einer „aktivierenden“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wurden und werden die Eigenbemühungen der Arbeitslosen verstärkt gefordert, wurde das System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit umgebaut (Arbeitslosengeld II) und zugleich der Mitteleinsatz für das breiter aufgefächerte Spektrum der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik unter Effizienz Gesichtspunkten zurückgefahren.

In diesem Kontext war das ESF-BA-Programm nur ein kleiner Mosaikstein. Schon aufgrund des im Vergleich zum SGB III-Haushalt geringen Umfangs der eingesetzten ESF-Mittel (von 2000 bis 2007 weniger als 2 Prozent aller Ausgaben der BA für aktive Arbeitsförderung in dieser Zeit) konnte von dem Programm kein quantitativ wesentlicher Beitrag zu einer wirkungskräftigen Arbeitsförderung des Bundes bzw. der BA erwartet werden. Das Programm wurde deshalb von Beginn an konzentriert auf die Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung in einigen spezifischen Maßnahmebereichen, um dort bestehende Förderlücken des Gesetzes mit ergänzenden Leistungen und innovativen Maßnahmebausteinen aufzufüllen.

Mit dem Programmstart im Jahr 2000 wurden bewährte Förderansätze aus dem Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ aufgegriffen. Das ESF-BA-Programm sollte überwiegend im Rahmen des ESF-Schwerpunktes „Aktive und präventive Arbeits-

marktpolitik" (daneben auch im Schwerpunkt „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“) zur Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit mithilfe einer das SGB III ergänzenden Förderung der Qualifizierung von Arbeitslosen beitragen. Im Zentrum dieses zielgruppenorientierten Ansatzes sollten vor allem die Arbeitslosen stehen, die aufgrund fehlender Vorbeschäftigungszeiten keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt während der Teilnahme an einer Weiterbildungs- oder Trainingsmaßnahme haben. Daneben sollte das Programm im Rahmen des ESF-Schwerpunktes „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ von Arbeitslosigkeit bedrohte Kurzarbeiter mit einer Qualifizierung während der Kurzarbeit bei der Suche nach neuer Beschäftigung unterstützen und Existenzgründungen Arbeitsloser durch zusätzliche Hilfen vorbereiten und begleitend stabilisieren.

Der Frage, ob mit dieser heterogenen Förderstruktur zur Realisierung der ESF-Ziele mehr oder weniger erfolgreich beigetragen wurde, wird noch im folgenden Abschnitt C nachgegangen. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts zur Analyse der Programmdurchführung stand, ob das Programm überhaupt wie geplant umgesetzt wurde, und wenn nicht, welche Ursachen für Abweichungen ausschlaggebend waren. Ein Ergebnis der Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2003 war, dass die Förderentwicklung bis Ende 2002 nach Umfang und Struktur betrachtet relativ plangemäß und stetig verlaufen war (Deeke 2004a). Für die zukünftige Programmlaufzeit wurde vermutet, dass die damals erst eingeleitete Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und ihrer Umsetzung durch die BA einen Einbruch der ergänzenden ESF-Förderung, d. h. einen kräftigen Rückgang des Förder Volumens und eine Gewichtsverlagerung in der Förderstruktur zur Folge haben würde.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 wurde die Vorausschau aus dem Jahr 2003 bestätigt (Deeke 2005a). Zwar war es insbesondere von 2003 auf 2004 zu einer kräftigen Steigerung der Zahl der Eintritte in die ESF-BA-Förderung gekommen. Aber die Daten zum finanziellen Verlauf dokumentieren einen starken Rückgang bei den verausgabten Mitteln. Dahinter stand eine Verlagerung zu weniger kostenintensiven Leistungen und Maßnahmen. Die Förderstrukturen hatten sich grundsätzlich gewandelt.

Ergebnis des hier nun vorgelegten Rückblicks auf die letzten Jahre der Programmumsetzung ist, dass die Zahl der Förderfälle ab 2005 stark rückläufig war und sich damit zugleich die 2003 und 2004 neu herausgebildete Förderstruktur verfestigt hatte. Aus dem vorrangig auf die ergänzende Förderung der Qualifizierung arbeitsloser Zielgruppen ausgerichteten Programm war ein Programm geworden, mit dem überwiegend die Existenzgründung zuvor Arbeitsloser mit einem begleitenden Coaching im ersten Jahr nach Gründung gefördert wurde. Nur die Förderung der Qualifizierung Kurzarbeitender wurde seit 2002 (im Ziel 3-Gebiet) ohne größere

Einbrüche weitergeführt. Der Umfang der ESF-BA-Förderung der Qualifizierung Arbeitsloser schrumpfte dagegen bis hin zur quantitativen Bedeutungslosigkeit. Die im Herbst 2004 eingeführte berufsbezogene Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund schien mit einer relativ hohen Zahl von Eintritten bis zum Jahresende das ESF-BA-Programm zunächst wieder zu einem im ESF-Sinne zielgruppenorientierten Programm zu machen. Aber in den folgenden Jahren gab es auch in diesem neuen Förderschwerpunkt des Programms kräftige Einbrüche. Somit blieb es bei den relativ niedrigen Eintrittszahlen mit eher kostenträchtigen Förderansätzen (z. B. das ESF-Uhg bei FbW) und den seit 2004 demgegenüber hohen Eintrittszahlen mit eher kostengünstigen ESF-Leistungen (z. B. Coaching). Auf diese Weise konnte der zu Beginn geplante Mitteleinsatz bis 2008 nicht mehr realisiert werden, obwohl die Zahl der jährlichen Neueintritte annähernd der Zahl der Neueintritte in den ersten Programmjahren entsprach.

Der Wandel des Programms kann nicht als Ergebnis einer zielorientierten Steuerung interpretiert werden. Vielmehr hatten die gesetzlichen Änderungen der Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III bis hin zur Einführung des SGB II und die damit verbundene geschäftspolitische Konzentration der BA auf eine möglichst kostengünstige Förderung der Arbeitslosen im Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung (Verkürzung der Dauer des Kundenkontakts) zur Folge, dass mit den ESF-Mitteln nicht mehr wie anfänglich vorgesehen an die Individualförderung des SGB III angeknüpft werden konnte. Die strategische Ausrichtung der gesetzlichen Arbeitsförderung hatte sich von der Zielgruppenausrichtung des ESF gelöst, Zielkonflikte waren entstanden.

Die Änderungen im Instrumentenspektrum der gesetzlichen Arbeitsförderung, in den leistungsrechtlichen Konditionen und in der geschäftspolitischen Umsetzung durch die BA hatten je spezifische Effekte auf die Möglichkeiten und Grenzen der ESF-Ergänzung. Dort wo gesetzliche Förderlücken bei den Instrumenten geschlossen wurden, entfiel der Ansatz des ESF-BA-Programms, mit dem die vorherige Lücke gefüllt wurde (Wegfall des Existenzgründungsseminars durch Aufnahme in die Regelförderung). Leistungsrechtliche Modifikationen der gesetzlichen Regelförderung bei einzelnen Instrumenten grenzten den mit dem ESF förderbaren Personenkreis ein (Wegfall des ESF-Moduls und der sozialpädagogischen Betreuung bei beruflicher Weiterbildung). Mit der Einführung des SGB II blieb zwar die ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher im Rechtskreis des SGB III und damit im förderbaren Personenkreis des ESF-BA-Programms. Aber viele vormalige Nichtleistungsbezieher wechselten jetzt als Bezieher des Arbeitslosengeldes II in den Rechtskreis des SGB II, an den das Programm wegen seiner Bindung an die kofinanzierenden Beitragsmittel des SGB III nicht anschließen konnte und es aus der politischen Sicht des Bundes wegen administrativer Probleme im SGB II-Bereich auch nicht sollte.

Damit wurde die gerade erst erschlossene Zielgruppe arbeitsloser Migranten wieder stark eingegrenzt, denn die überwiegende Mehrzahl Arbeitsloser mit Migrationshintergrund gehörte nun mit dem Alg II zum Rechtskreis des SGB II. Zudem passte die mit dem ESF-BA-Programm ebenfalls vorgesehene besondere Förderung von schwerer vermittelbaren Arbeitslosen zunächst nicht mehr zur neuen geschäftspolitischen Ausrichtung der BA auf eine möglichst sparsame und vermittlungszentrierte Umsetzung der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung.

Eine den Vorgaben der ESF-Dachprogramme entsprechende Inputsteuerung war so nicht möglich. Pragmatische Überlegungen vor Ort führten dann dazu, dass administrativ einfachere Wege zur Verausgabung der ESF-Mittel gewählt wurden (z. B. Coaching statt ESF-Unterhaltsgeld) – zumal deshalb, weil diese Förderansätze ein breiteres Anwendungsfeld bekamen (Coaching auch im Zusammenhang mit dem neuen Existenzgründungszuschuss).

Die enge Verzahnung des ESF-BA-Programms mit der Arbeitsförderung nach dem SGB III wurde bereits in der Halbzeitbewertung als entscheidendes Hemmnis für eine zielgerichtete Steuerung der Umsetzung des Programms identifiziert (Deeke 2004a). Probleme resultierten daraus, dass die BA aufgrund gesetzlicher Vorgaben, ihrer neuen Organisation und ihrer geschäftspolitischen Orientierung versuchte, sich von der früheren konditionalen und vollzugsorientierten Steuerung der Arbeitsförderung zu lösen zugunsten dezentraler wirkungsorientierter Arbeitsmarktprogramme der im Rahmen von Zielvereinbarungen für den Mitteleinsatz und die Förderstrukturen weitgehend selbst verantwortlichen AA. Zwar beanspruchte auch der ESF für seine Programme eine entsprechende reflexive Steuerung. Das System der finanziellen Abwicklung sowie der Verwaltungs- und Finanzkontrolle der EU-Strukturfonds und damit auch des ESF verlangte in Widerspruch dazu faktisch eine vollzugsorientierte, an der Erfüllung materieller und finanzieller Inputpläne ausgerichtete Programmdurchführung.⁷² Dies wiederum kollidierte in der Praxis mit dem auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung ausgerichteten neuen Steuerungsansatz der gesetzlichen Arbeitsförderung.

Die Konstruktion der Finanzierungsbasis des ESF-BA-Programms verschärfte die ohnehin bestehenden Steuerungsprobleme. In jedem einzelnen Förderfall setzte der Einsatz der ESF-Mittel eine Kofinanzierung aus dem SGB III-Haushalt voraus. Damit war die ergänzende ESF-Förderung bei jeder einzelnen Förderentscheidung abhängig von den Regeln, den finanziellen Leistungen und der Praxis der für die AA prioritären gesetzlichen Arbeitsförderung. Der Ansatz der mischfinanzierten Indivi-

72 Dieser immanente Widerspruch der Governancestruktur des ESF kann u. a. darauf zurückgeführt werden, dass in der Förderperiode ab 2000 die entsprechenden Regelungen für alle EU-Strukturfonds galten und durch das hohe Gewicht des Regionalfonds geprägt waren. Was bei der Planung, Verwaltung und Kontrolle der Umsetzung des EFRE nützlich und machbar war, musste nicht alles hilfreich sein für die Umsetzung des ESF.

dualförderung war ein Konstruktionsfehler des ESF-BA-Programms, weil es damit nicht projektförmig und zielorientiert als eigenständiges Programm, sondern nur in leistungsrechtlicher und finanzieller Abhängigkeit von der Individualförderung nach dem SGB III umgesetzt werden konnte.

5.2 Schlussfolgerungen

Die Begleitforschung hatte bereits in ihrer Halbzeitbewertung im Jahr 2003 auf die Folgeprobleme der engen Verschränkung mit dem SGB III und der damit gegebenen Abhängigkeit des Programms von der finanziellen Basis und geschäftspolitischen Ausrichtung des Instrumenteneinsatzes in der gesetzlichen Regelförderung hingewiesen. Dazu wurde empfohlen, die Mischfinanzierung aus Beitragsmitteln des SGB III und ESF-Mitteln zugunsten einer Kofinanzierung aus Steuermitteln des Bundes aufzugeben. Dies würde die Chance zu einem eigenständigen, in der Arbeitsteilung mit der gesetzlichen Arbeitsförderung klar geschnittenen und mit eigenem Haushalt ausgestatteten ESF-Programm eröffnen (Deeke 2004a: 117 ff.).

Die Programmverantwortlichen hatten diese Empfehlung damals nicht aufgegriffen. Ausschlaggebend dafür war, dass der eingeleitete Reformprozess der gesetzlichen Arbeitsförderung und sozialen Sicherung noch nicht abgeschlossen war. Das dritte und vierte Hartz-Gesetz wurden erst Ende 2003 beschlossen und weitere Vorhaben, wie der Umbau der BA, waren angekündigt. Deshalb war es aus Sicht des Bundes sinnvoll, zunächst abzuwarten, wie die Umsetzung der Reformen mit welchen Wirkungen erfolgen würde, um dann zu entscheiden, wie das ESF-BA-Programm neu geregelt werden könnte. Bis weit in das Jahr 2005 hinein waren – z. B. mit der Einführung des SGB II – arbeitsmarktpolitische Herausforderungen zu erwarten, an denen gemessen das ESF-BA-Programm zweifellos nachrangig war.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 ging es nicht mehr um eine Neustrukturierung des laufenden Programms, sondern um die Frage, ob in der neuen Förderphase des ESF von 2007 bis 2013 überhaupt eine Neuauflage des ESF-BA-Programms arbeitsmarktpolitisch sinnvoll und unter dem Aspekt der bisherigen Implementationsprobleme betrachtet zukünftig effizienter gestaltbar wäre. Dazu bekräftigte die Begleitforschung ihre Empfehlung, ein neues ESF-Bundesprogramm nicht mehr in Kofinanzierung mit den Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu planen (Deeke 2005a: 54 ff.). Vorgeschlagen wurde, zukünftig auf ein ESF-BA-Programm zu verzichten. Das Coaching bei Existenzgründungen und die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen bei Transferkurzarbeit sollten in die gesetzliche Regelförderung übernommen werden. Und insgesamt seien mit den Hartz-Gesetzen, insbesondere mit dem SGB II, die arbeitsmarktpolitischen Förderansätze so umfassend ausgebaut, dass sich ohnehin die Frage stelle, wo der

ESF noch in größerem Umfang ergänzend anknüpfen könnte. Für den Bund regte die Begleitforschung an, an den Schnittstellen von Arbeitsmarktpolitik mit der Bildungspolitik und Sozialpolitik einen eventuellen Bedarf an kleineren Programmen zu prüfen. Solche Sonderprogramme sollten aus Steuermitteln mitfinanziert werden und könnten u. U., müssten aber nicht zwingend von der BA umgesetzt werden. Später ergänzte die Begleitforschung auf der Grundlage ihrer Evaluationsergebnisse zur berufsbezogenen Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund mit der Anregung, diese Kurse zukünftig über das für die Integrationskurse zuständige BAMF zu organisieren (Deeke 2007).

Die Vorschläge wurden bei der Programmierung des neuen ESF-Bundesprogramms weitgehend aufgegriffen und im Operationellen Programms des Bundes von 2007 zur Begründung des neuen Konzepts noch einmal zusammenfassend aufgeführt (OP Bund 2007: 107 ff.). Aus dem ESF-BA-Programm sollte demnach nur die Qualifizierung von Kurzarbeitenden bei endgültigem Arbeitsausfall in der Zuständigkeit der BA verbleiben. Weil die Bundesländer planten, die Nichtleistungsbezieher verstärkt in ihren ESF-Programmen als Zielgruppe zu berücksichtigen, wurde im OP offengelassen, ob dieser Personenkreis weiterhin mit einer Richtlinie des Bundes von der BA gefördert werden soll, zumal die BA dies derzeit nicht in Einklang mit ihrer geschäftspolitischen Ausrichtung sehe (ebd.: 109). Die berufsbezogene Sprachförderung sollte zukünftig auch Nichtleistungsbezieher und Alg-II-Empfänger einbeziehen und vom BAMF in Kooperation mit der BA umgesetzt werden. Das Coaching von Existenzgründern schließlich wurde in die Zuständigkeit der Kreditanstalt für Wiederaufbau überführt und damit in das insgesamt neu geordnete Spektrum der Förderung von Existenzgründungen eingeordnet.

Welchen Nutzen diese Schneidung des neuen ESF-Bundesprogramms haben wird, kann erst die dazu geplante zukünftige Evaluation zeigen. Für das ausgelassene ESF-BA-Programm steht die entsprechende Frage nach der Effektivität der ergänzenden ESF-Förderung noch im Raum. Im nachfolgenden Abschnitt C soll diese Frage nun für die einzelnen Förderschwerpunkte des Programms so weit möglich beantwortet werden.

C Ergebnisse und Wirkungen der Förderansätze

1 Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation

Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen die Ergebnisse der Begleitforschung zum Nutzen des ESF-BA-Programms für die Beschäftigungschancen der geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Es sollen die Fragen beantwortet werden, ob das Förderangebot wie vorgesehen angenommen wurde, ob z. B. die anvisierten Zielgruppen erreicht wurden, ob die Teilnehmer/innen an ihren Maßnahmen bis zum geplanten Abschluss teilgenommen hatten, inwieweit sich damit ihre Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht hatten und ob sich dies in Alternative zum Verbleib in Arbeitslosigkeit oder Rückzug aus Erwerbstätigkeit entsprechend in Übergänge in mehr oder weniger nachhaltige Beschäftigung oder ggf. selbständige Erwerbsarbeit niedergeschlagen hatte. Im Kern geht es um die mikroanalytische Ermittlung der Wirkungen der einzelnen Förderschwerpunkte des ESF-BA-Programms in ihrem Zusammenspiel mit den ergänzten Leistungen der entsprechenden gesetzlichen Arbeitsförderung. Untersucht werden erstens Effekte der Teilnahme am Programm im Vergleich zur Nichtteilnahme, zweitens unter dem Aspekt eines eventuellen added value der ESF-Förderung – soweit möglich – auch im Vergleich mit einer Teilnahme ohne ergänzende ESF-Hilfen.⁷³

Als analytischer Bezugspunkt für die Wirkungsuntersuchung wird hier der Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“ herangezogen. In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion wird Beschäftigungsfähigkeit in Deutschland als ein Ziel der individuellen Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III verstanden (§ 1 Satz 2). Darüber hinaus ist die Herstellung, Erhaltung und Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit seit dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel ein herausragender Aktionsschwerpunkt der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU mit einem relativ komplexen, nicht nur auf individuelle Beschäftigungsfähigkeit, sondern auch auf beschäftigungsfördernde Politikansätze und Rahmenbedingungen gerichteten Zielspektrum (vgl. Deeke/Kruppe 2003: 6). In der anwendungsbezogenen Forschung hat der Begriff der individuellen Beschäftigungsfähigkeit eine lange Karriere (vgl. Gazier 1999: 68 f.) mit zu Beginn des vorigen Jahrhunderts noch relativ einfachen Konzepten („dichotome Beschäftigungsfähigkeit“) bis hin zu aktuell sehr differenzierten Messkonzepten von „individueller Beschäftigungsfähigkeit“ etwa im Rahmen

73 Eine makroanalytische Fragestellung nach Programmwirkungen ergibt angesichts des im Vergleich zur gesetzlichen Arbeitsförderung in Deutschland relativ geringen quantitativen Stellenwerts des Programms bzw. seiner einzelnen Förderschwerpunkte keinen Sinn. Dies gilt aber nur für die herkömmlich ökonomisch orientierte Analyse von „Makroeffekten“, nicht dagegen für einen unter dem Aspekt des added value des Programms interessierenden „Policy-Effekt“ auf die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung des Bundes und der BA, also für die Frage nach dem „Politiklernen“ aus der Ergänzung der nationalen Arbeitsförderung durch den ESF (vgl. dazu hier den Abschnitt B).

des Profiling von Arbeitslosen unter dem Aspekt von „Fordern und Fördern“ (z. B. Apel/Fertig 2009).

Die wissenschaftliche Diskussion über den Begriff der Beschäftigungsfähigkeit ist mit einem zentralen empirisch-analytischen Problem verbunden. Zum einen kann Beschäftigungsfähigkeit als eine Eigenschaft von Personen verstanden werden. Sie kann also als individuelle Beschäftigungsfähigkeit unter Aspekten der Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von Arbeitskraft betrachtet werden einschließlich individueller Motivations- und Verhaltensaspekte (z. B. Bereitschaft und Intensität zur Arbeitsuche). Zum anderen kann sich die Beschäftigungsfähigkeit jedoch letztlich erst in ihrer marktvermittelten Realisierung, also in Abhängigkeit von der betrieblichen Nachfrageseite in Beschäftigung, erweisen. Davor ist Beschäftigungsfähigkeit lediglich ein Potenzial, Beschäftigungsfähigkeit also nur hypothetisch.

Deshalb wird in dieser Arbeit von einem analytischen Verständnis von Beschäftigungsfähigkeit ausgegangen, wie es z. B. Gazier mit seinem Begriff der „interaktiven Beschäftigungsfähigkeit“ vorgeschlagen hat. Diese bezieht sich auf die „relative Fähigkeit einer Person, vor dem Hintergrund der Interaktion zwischen persönlichen Merkmalen und dem Arbeitsmarkt eine sinnvolle Beschäftigung zu finden“ (Gazier 1999: 50). Dabei reicht die bloße Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses nicht hin, denn erst in der anschließenden Beschäftigung kann sich zeigen, ob eine Person aus ihrer eigenen Sicht wie aus betrieblicher Sicht tatsächlich beschäftigungsfähig ist (z. B. im Rahmen einer Probezeit). Der hier vertretene analytische Begriff von Beschäftigungsfähigkeit verbindet somit die individuelle Ebene personeller bzw. Arbeitskräfteeigenschaften (einschließlich Orientierungen und Verhalten) mit der kollektiv regulierten und in Verhandlungen zwischen Angebot und Nachfrage ausgetragenen Ebene des Matchingprozesses auf dem Arbeitsmarkt und des anschließenden Einsatzes von Arbeitskraft im Beschäftigungsverhältnis (vgl. Deeke 2000b; Deeke/Kruppe 2003).

Mit diesem Verständnis von Beschäftigungsfähigkeit ist nicht ausgeschlossen, dass die individuelle Beschäftigungsfähigkeit einer arbeitssuchenden Person im Sinne einer Potenzialerschließung ermittelt und in ihrer Ausprägung gemessen werden kann. Dabei sollte jedoch bewusst bleiben, dass darin faktisch empirische Annahmen bzw. Befunde über die Selektivität der betrieblichen Nachfrageseite einfließen und im Ergebnis nur eine Prognose formuliert werden kann.⁷⁴ Das Ergebnis kann auch anders

74 Dies betrifft erstens Befragungen, in denen die Beschäftigungsfähigkeit unterschiedlicher Personengruppen ermittelt und bewertet werden soll (vgl. z. B. die 6c-Forschung nach dem SGB II: Apel/Fertig 2009 und ZEW/IAQ/Emnid 2007, oder die Kundensegmentierung der BA). In den regressionsanalytischen Schätzkonzepten von individueller Beschäftigungsfähigkeit (erklärende Relevanz einzelner Items für die „Integration“ in Beschäftigung – vgl. Apel/Fertig 2009; Brussig/Knuth 2009) kommen implizit betriebliche Selektionskriterien zur Geltung. Zweitens gilt dies auch für individuelle Prognosen im Rahmen des Profiling von Arbeitslosen und darüber begründeter Eingliederungsvereinbarungen (Rudolph 2004).

ausfallen – je nach Ausprägung der regionalen Arbeitsmarktlage und in Abhängigkeit von der Selektivität betrieblicher Such- und Rekrutierungsprozesse (z. B. statistische Diskriminierung, Netzwerkrekrutierung). Mit dem Verständnis von Beschäftigungsfähigkeit allein als individuelle Eigenschaft erfolgt eine „individuumszentrierte Fokussierung auf die Angebotsseite des Matchingprozesses“ (Apel/Fertig 2009: 21). Damit kann aus dem Blick geraten, dass z. B. Langzeitarbeitslose einerseits bei hoher Arbeitslosigkeit aus betrieblicher Sicht als weniger beschäftigungsfähig gelten und eher seltener eingestellt werden, aber andererseits bei sinkender Arbeitslosigkeit und zunehmender Nachfrage ihre Beschäftigungschancen steigen, sie nun eher beschäftigungsfähig scheinen, weil betriebliche Ansprüche auf das Ausmaß an Beschäftigungsfähigkeit aufgrund der Knappheit auf dem Arbeitsmarkt reduziert werden. So plädieren z. B. Promberger u. a. mit ihrem Begriff der „pragmatisch-interaktiven Beschäftigungsfähigkeit“ ähnlich wie hier für „ein umfassenderes Verständnis, das die Nachfragemuster und institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes ebenso umfasst wie die Gelegenheitsstrukturen, die gegeben sein müssen, um Fähigkeiten entfalten und unter Beweis stellen zu können“ (Promberger u. a. 2008: 70).

Klärungsbedürftig ist, wie das analytische Verständnis von interaktiver Beschäftigungsfähigkeit für eine empirische Untersuchung der Wirkungen individueller Arbeitsförderung, hier der ergänzenden ESF-Förderung, operationalisiert werden kann. Als Indikator für eine realisierte Beschäftigungsfähigkeit kann der Übergang in eine nachhaltige und qualitativ angemessene Beschäftigung oder selbständige Erwerbstätigkeit nach der Förderung bzw. Teilnahme an einer Maßnahme herangezogen werden. Da jedoch der Prozess der Herstellung, Erhaltung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit als förderpolitisch intendierter Wirkungszusammenhang interessiert, reicht die Erfassung des outcome, also der realisierten Beschäftigung bzw. deren Verfehlung, nicht aus. Die Komplexität der „interaktiven Beschäftigungsfähigkeit“ erfordert vielmehr eine Dimensionierung in individuelle Charakteristika der Person bzw. ihrer Arbeitskraft, inhaltlich relevante Merkmale der Förderung bzw. Maßnahmeteilnahme, Aspekte des individuellen Verhaltens wie z. B. die Arbeitsuche und schließlich die Berücksichtigung der regionalen und fachlichen Arbeitsmarktsituation und das darauf bezogene Spektrum der betrieblichen Nachfrage und Rekrutierungsprozesse.

Es ist offenkundig, dass die analytische Komplexität von Beschäftigungsfähigkeit nur schwerlich in den Grenzen eines anwendungsbezogenen Forschungsprojekts wie die Begleitforschung zu einem arbeitsmarktpolitischen Programm empirisch abgedeckt werden kann. Dies gilt insbesondere deshalb, weil es hier um eine Evaluation angebotsorientierter Förderansätze geht. Bei einer Angebotsförderung wird als politisches Ziel zu Recht „nur“ von der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit gesprochen, nicht von der Förderung von Beschäftigung selber. Angebots-

orientierte Förderung zielt auf einen kontingenten Wirkungszusammenhang, denn die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Personen bietet keine Sicherheit dafür, dass dies von der Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt entsprechend gesehen und durch Einstellung in ein adäquates Beschäftigungsverhältnis honoriert wird. Daher wäre es für die empirische Untersuchung sinnvoll, die maßnahme- und personenbezogene Wirkungsanalyse mit einer betriebsbezogenen Untersuchung zu ergänzen, in der der Stellenwert der individuellen Teilnahme an einer Maßnahme für betriebliche Rekrutierungsentscheidungen ermittelt wird. Weil dies angesichts der Fülle der Aufgaben die Möglichkeiten eines Begleitforschungsprojekts überschreitet, musste darauf verzichtet werden. Diesem wirkungsrelevanten nachfrageseitigen Kontext individueller Förderung kann und soll aber zumindest dadurch Rechnung getragen werden, dass die Analysen so weit möglich auch in regionaler Hinsicht, also im Blick auf Unterschiede in der regionalen Arbeitsmarktsituation, ausdifferenziert werden.

Für die Operationalisierung der untersuchungsleitenden Fragestellungen und Indikatoren sind im System der Begleitung und Bewertung des ESF relativ genaue Vorgaben gemacht worden. Dabei war klar, dass diese nicht bei jedem Förderansatz und Untersuchungsfeld gleichermaßen umgesetzt werden könnten. Aber insgesamt erschienen sie durchaus kompatibel mit dem förderpolitischen Ziel und damit dem Evaluationsmaßstab von Beschäftigungsfähigkeit.⁷⁵ Hier werden sie in den folgenden Kapiteln im jeweiligen spezifischen Zusammenhang der einzelnen Förderschwerpunkte des ESF-BA-Programms und der verfügbaren Daten noch näher betrachtet.

Bezogen auf die ESF-Förderung von Personen, insbesondere von Arbeitslosen, wurden in der Programmergänzung zum EPPD Ziel 3 (EPPD-PE Ziel 3 2001) folgende Indikatoren für Ergebnisse der Förderung vorgestellt (ebd.: 33 ff.).⁷⁶ Als Ergebnisindikatoren wurden Angaben zu Maßnahmeabbrüchen, zur Qualität von Maßnahmen, zur Art des Maßnahmeabschlusses („Erfolgsindikator“) und zu eventuellen Übergängen in Beschäftigung im ersten Monat nach Maßnahmeende („Übergangindikator“) vorgegeben sowie in Anlehnung an die Verbleibsquote aus der Eingliederungsbilanz des SGB III ein „Verbleibsindikator“. Mit ihm sollte der Verbleib der Teilnehmer im sechsten Monat nach Austritt erfasst werden – getrennt für Abbrecher und reguläre Austritte.

75 Die Vorgaben sind allgemein formuliert in den „Leitlinien“ der Generaldirektion Beschäftigung (EU-Kommission GD V 1999). Für die arbeitsmarktpolitischen Verhältnisse in Deutschland wurden sie in den ESF-Programmen des Bundes und der Länder konkretisiert (EPPD Ziel 3 2000 und EPPD-PE 2001 sowie entsprechend im OP des Bundes zu Ziel 1).

76 Daneben gab es weitere Indikatoren z. B. zum Monitoring und zur Evaluation von unternehmensbezogenen Förderansätzen. Weil das ESF-BA-Programm nur personenbezogene Förderschwerpunkte hatte, wird hier nicht auf die anderen Indikatoren eingegangen.

Die Erfassung der erforderlichen Daten und die Berichterstattung zu den Ergebnisindikatoren wurden im EPPD und in der Programmergänzung ausdrücklich als Aufgaben der Begleitsysteme zu den Programmen, also als Aufgaben des Monitoring, definiert (EPPD 2000: 206 f.; EPPD-PE 2001: 45). Nur dort, wo keine ausreichende Datenqualität gewährleistet werden konnte, sollte im Rahmen der Evaluation z.B. mit Teilnehmerbefragungen unterstützende Hilfestellung gegeben werden. Die Datengrundlagen sollten im Rahmen des Monitoring mit einer Erfassung von Individualdatensätzen geschaffen werden. Im Rahmen dieses sogenannten „Stammblattverfahrens“ sollte „für jeden Maßnahmeteilnehmer ... ein individueller Datensatz angelegt und ereignisbezogen (= Eintritt, Austritt und Austrittsgründe, Verbleib nach Maßnahmeende) fortgeschrieben“ werden (EPPD 2000: 206). Dieses Verfahren war angesichts erheblicher Lücken beim Monitoring und der Evaluation in den neunziger Jahren für die neue ESF-Phase ab 2000 eingeführt worden. Mit den Individualdatensätzen sollte das Monitoring über die einzelnen Programme hinweg vereinheitlicht und zugleich der Evaluation eine zentrale Ausgangsbasis für ihre tiefer gehenden Analysen gegeben werden (EPPD-PE 2001: 33 f.).

Allen Beteiligten war von Beginn an bewusst, dass die Einführung des Stammblattverfahrens Zeit brauchen würde (vgl. z. B. EPPD-PE 2001: 71; RWI/SÖSTRA/Ronning 2006: 102 ff.). Dies galt auch für das ESF-BA-Programm. Die BA konnte erst relativ spät mit dem neuen Datawarehouse die verlangten Individualdatensätze generieren (vgl. Scioch/Szameitat 2007). Deshalb hatte die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm von Beginn an die nach Eintritten, Beständen und Austritten getrennten Falldatensätze (nicht personenbezogene Individualdatensätze) der BA-Statistik (St 38) mit ihrem Projekt „Individualdatenbank“ für die Evaluationszwecke gesondert aufbereitet (vgl. hier Teil A Kapitel 3.2 sowie Kruppe/Oertel 2003 und Scioch/Szameitat 2007).

In der Arbeitsteilung von Monitoring und Evaluation sollte nach den Vorgaben des ESF bzw. der Programme die Arbeit zu den Wirkungsindikatoren im Mittelpunkt der Evaluation stehen. Dazu zählten neben „Wirkungsindikatoren auf Mesoebene“ (z. B. zu den Beiträgen des ESF zur Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien) vor allem „Wirkungsindikatoren auf Mikroebene“ (EPPD-PE 2001: 67). Damit sollten nicht alle Maßnahmen aller Einzelprogramme von Bund und Ländern evaluiert werden, sondern es sollte „durch eine Auswahl der nach Umfang und Qualität wichtigsten Maßnahmen“ sichergestellt werden, dass „etwa zwei Drittel des Fördervolumens vertiefend evaluiert“ wird (EPPD 2000: 206).

Für die Begleitforschung waren die Vorgaben zu den mikroanalytischen Wirkungsuntersuchungen besonders wichtig, allerdings mit dem für Begleitforschung typischen Problem verbunden, dass erst einige Zeit abgewartet muss, bis Wirkungen ermittelt werden können. Aufgabe waren demnach Wirkungsanalysen zu den

einzelnen Förderschwerpunkten des Programms, mit denen möglichst die Nettoeffekte der Förderung ermittelt werden sollten. Ziel sollte die Beantwortung der kontrafaktischen Frage sein, was aus den Geförderten bzw. Teilnehmenden geworden wäre, wenn sie nicht gefördert worden wären bzw. nicht teilgenommen hätten. „Entscheidend für die Messung von Wirkungen ist die Erfassung von Nettoerträgen durch einen Vergleich der Maßnahmeergebnisse mit der kontrafaktischen Situation, also zu Ergebnissen, die ohne Einwirkung der Maßnahme zustande gekommen wären. Zur Abschätzung von Wirkungen sind Untersuchungen erforderlich, die solche Gegenüberstellungen erlauben und damit eine Unterscheidung von Netto- und Bruttoeffekten ermöglichen. Die Erarbeitung von Wirkungsindikatoren überschreitet den Aufgabenbereich des Monitoring. Im Rahmen der Evaluierung werden Vergleichsgruppendesigns realisiert werden, und zwar für ausgewählte, exemplarische Maßnahmetypen“ (EPPD-PE 2001: 67).

Die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm konnte eine entsprechende Wirkungsanalyse nicht für jeden Förderansatz bzw. jeden Maßnahmetyp des Programms durchführen. So war z. B. von Beginn an klar, dass dies für die ergänzende Existenzgründungsförderung und vor allem für die Evaluation der Qualifizierung während Kurzarbeit schon aufgrund der Datenlage mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein würde. Aus Kapazitätsgründen war eine Verbesserung der Datenlage durch eigene Erhebungen nicht durchgängig machbar. In der Projektplanung wurde deshalb dort ein Schwerpunkt für differenzierte Wirkungsanalysen gesetzt, wo der Schwerpunkt bei der Umsetzung des Programms liegen sollte, also bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen. Schließlich hatten auch Änderungen im Programm Konsequenzen für den Ablauf der Begleitforschung. Die Einführung der berufsbezogenen Sprachkurse für arbeitslose Personen mit Migrationshintergrund im Herbst 2004 führte zu einer Neugewichtung der Arbeitsschwerpunkte bzw. Einzelprojekte der Begleitforschung. Zum Jahresbeginn 2006 konnte dazu ein neues Einzelprojekt gestartet werden, wobei schon aufgrund der knappen Restlaufzeit der Begleitforschung und der ungünstigen Datenlage zu diesem neuen Maßnahmetyp von vorne herein der Anspruch auf eine tiefgehende Ermittlung von Nettoeffekten nicht realistisch war.

In den nachfolgenden Kapiteln wird noch gezeigt und näher läutert, warum die analytischen Ansprüche darin unterschiedlich weit reichen. Zu den dafür ausschlaggebenden Gründen zählen zudem nicht allein methodische Probleme und eine unzureichende Datenlage. Inhaltliche, also empirisch-analytisch je spezifische Herausforderungen für die Analyse von Ergebnissen und Wirkungen sind ebenso relevant.

Dies zeigt die je nach Förderschwerpunkt unterschiedliche Akzentuierung der Frage nach der Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab. Bei der Förderung

der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen sollte mit der Förderzusage der Agenturen für Arbeit bereits dokumentiert sein, dass die Teilnahme die Beschäftigungsfähigkeit erfolgreich befördern kann, d. h. Beschäftigungsfähigkeit wird prognostiziert. Im Falle der berufsbezogenen Sprachförderung stellt sich die Frage, ob die angestrebte Verbesserung der Beschäftigungschancen, also Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit überhaupt, allein von der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse abhängt oder nicht auch oder vor allem ein Problem der unzureichenden beruflichen Qualifikation darstellt, die mit diesem Förderansatz nicht unterstützt werden konnte. Bei der Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende nach endgültigem Arbeitsplatzwegfall steht deren Beschäftigungsfähigkeit zunächst gar nicht in Zweifel. Sie sind beschäftigungsfähig, da sie beschäftigt waren und nicht aus Gründen mangelnder Beschäftigungsfähigkeit ihren Arbeitsplatz verloren hatten. Diese je besonderen Ausgangsbedingungen und damit spezifischen Wirkungskonstellationen mussten maßnahmespezifisch erst noch analytisch konkretisiert werden. Und erst damit konnte gefragt werden, ob die Datenlage für die spezifischen Evaluationszwecke im Blick auf Nettoeffekte ausreichte bzw. entsprechend geschaffen werden konnte, oder ob der Evaluationsanspruch bescheidener ausfallen musste.

Schließlich bleibt ein letztes Problem der Wirkungsanalyse zum ESF-BA-Programm, welches von der Begleitforschung nicht gelöst werden konnte. In den übergeordneten Vorgaben zur Evaluation des EPPD bzw. wichtiger Einzelprogramme wurden auch Analysen zur ökonomischen Effizienz der Förderung erwartet. Mithilfe von Effizienzindikatoren sollten „die Wirkungen der Förderung den Kosten der Intervention gegenübergestellt werden. Dazu sind die eingesetzten Mittel pro Förderfall ins Verhältnis zu den Netto-Beschäftigungseffekten zu setzen, was aber nur dann plausibel ist, wenn die vorhandenen Indikatoren hinreichend Aufschluss über die Effektivität der Förderung geben“ (EPPD-PE 2001: 68). Die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm musste auf eine derartige ökonomische Effizienzanalyse verzichten. Schon eine Schätzung des Nutzens dürfte aufgrund der kontingenten Wirkungszusammenhänge und der sozialen Aspekte etwa einer ansonsten nicht realisierbaren Beschäftigungsaufnahme mit erheblichen Problemen der quantitativen Schätzung verbunden sein. Noch wichtiger ist im Falle des ESF-BA-Programms, dass zu den realen Kosten pro Förderfall keine Daten vorlagen. Das materielle Monitoring und das finanzielle Monitoring waren auf der Grundlage getrennter Datenerfassungssysteme nicht miteinander verbunden. Es wären mit den sogenannten Biografischen Daten der BA lediglich durchschnittliche Schätzgrößen verwendbar gewesen. Damit wäre jedoch der spezifische ergänzende Förderansatz des ESF pro Förderfall nicht messbar gewesen, so dass allein schon deshalb eine Kosten-Nutzen-Schätzung nicht möglich war.

Dagegen konnte in qualitativer Hinsicht durchaus nach der Effizienz und damit nach der Wirkungsweise gefragt werden, also nicht nur nach den Wirkungen des Programms bzw. seiner einzelnen Förderschwerpunkte und Instrumente im Ergänzungsverhältnis zur gesetzlichen Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III. Im Teil B dieser Arbeit wurde bei der Analyse der Umsetzung der Programms bereits auf entsprechende Steuerungsprobleme aufgrund der leistungsrechtlich mit dem SGB III konditionierten Individualförderung hingewiesen sowie auf Zielkonflikte in Folge der „Hartz-Gesetze“ und der damit verbundenen geschäftspolitischen Neuausrichtung der BA. In den folgenden Kapiteln wird dies aufgegriffen und unter Aspekten der Zielgruppenerreichung oder Verfehlung sowie – so weit möglich – im Vergleich der Ergebnisse und Wirkungen der ergänzenden ESF-Förderung mit der gesetzlichen Regelförderung ohne ESF-Ergänzung berücksichtigt.

2 Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen

2.1 Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Befunde der Begleitforschung zu den Ergebnissen und Wirkungen der ESF-geförderten Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (ESF-FbW).⁷⁷ Im Anschluss an die Beschreibung und Analyse des Stellenwerts der ESF-FbW im Rahmen des gesamten ESF-BA-Programms im Teil B dieses Berichts geht es nun um die Fragen, mit welchen Anteilen die vom ESF angezielten Personengruppen in die Förderung einbezogen wurden und welchen Nutzen die Förderung der beruflichen Weiterbildung für die Beschäftigungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatte.

Zunächst werden die Ergebnisse der Förderung unter den Aspekten der Zielgruppenerreichung und des Verbleibs nach der Teilnahme in Arbeitslosigkeit bzw. der Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung betrachtet (Kapitel 2.2). Damit wird die bisher rein quantitative Betrachtung der Förderentwicklung (im Teil B) ergänzt mit Informationen zu den nach Personengruppen differenzierter beschreibbaren Förderstrukturen. Dies interessiert an dieser Stelle unter dem Aspekt des added value der ESF-Förderung und bietet deskriptive Hinweise für die nachfolgenden Verbleibs- und Wirkungsanalysen.

77 Die ESF-Förderung einer Kurzzeitqualifizierung in Form einer außerbetrieblichen Trainingsmaßnahme bleibt hier ausgeklammert, weil es in der Gesamtlauzeit des Programms nur zu relativ wenig Förderfällen gekommen war (vgl. Teil B Kapitel 4.2.2) und weil die Heterogenität von Trainingsmaßnahmen mit den Prozessdaten der BA nur wenig trennscharf erfasst ist. Dies war bereits bei deskriptiven Analysen hinderlich – (vgl. dazu die Berichte der Begleitforschung von Kurtz 2003 und 2004). Deshalb konzentrierte sich die Begleitforschung auf die Evaluation des im Anspruch und in der Umsetzung wichtigeren Bereichs der Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Grundlage sind die Forschungsdaten in der Individualdatenbank der Begleitforschung⁷⁸ sowie Monitoringdaten der BA-Statistik zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. Ein Vergleich mit der ergänzten gesetzlichen Regelförderung, also der FbW ohne ESF-Unterstützung, wäre zwar sinnvoll. Weil die Verwaltungsdaten zur ESF-Förderung in den Datenbanken der BA gesondert neben den Daten zur gesetzlichen Förderung erfasst wurden, lassen sich die vom ESF ergänzten Teilnahmen in den Daten der SGB III-FbW, die keine ESF-Kennung haben, jedoch nicht einfach ermitteln.⁷⁹ Daher wird der Vergleich aus pragmatischen Erwägungen nur indirekt erfolgen (vgl. aber Kapitel 2.3), indem die Daten der BA-Statistik zur FbW insgesamt, also einschließlich der vom ESF ergänzten Teilnahmen, herangezogen werden. Auch so ist es möglich, erstens die Frage zu beantworten, ob mit den ESF-FbW die Personengruppen im Sinne der ESF-Ziele mit mehr oder weniger großem Gewicht einbezogen wurden, die in der gesetzlichen Regelförderung nicht im Vordergrund stehen. Zweites können mit der vergleichenden Betrachtung der Verbleibsquote bzw. Eingliederungsquote sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme erste Hinweise zur Effektivität der ESF-Förderung im Vergleich zur SGB III-Förderung gewonnen werden.

Im zweiten Schritt werden einige zentrale Ergebnisse von Wirkungsanalysen der ESF-FbW vorgestellt, die bereits ausführlicher in gesonderten Forschungsberichten veröffentlicht wurden (Deeke u. a. 2009; Baas/Deeke 2009). Zunächst werden das analytische Konzept, der methodische Ansatz und die Datengrundlagen vorgestellt. Das Konzept betrifft das analytische Verständnis von „Beschäftigungsfähigkeit“ als Evaluationsmaßstab. Dieses wurde bereits im ersten Kapitel des Abschnitts C charakterisiert und wird nun in seiner spezifischen Operationalisierung für die Wirkungsanalyse der Förderung beruflicher Weiterbildung verdeutlicht. Anschließend wird die Frage nach den Nettoeffekten der ESF-FbW im Vergleich zur Nichtteilnahme einerseits und im Vergleich zur Teilnahme ohne ergänzende ESF-Förderung andererseits beantwortet.

Empirische Grundlage der Wirkungsanalysen sind Längsschnittdaten aus bundesweit repräsentativen Befragungen, die von der Begleitforschung mit Unterstützung von infas in den Jahren 2003/2004 und 2006 durchgeführt worden waren. Befragt wurden ESF-geförderte Teilnehmer/innen, die in den Jahren 2000, 2001 und 2002 in eine ESF-FbW eingetreten waren (Vollerhebung in jedem zweiten AA-Bezirk) und diese spätestens bis Ende 2002 auch beendet hatten, sowie Stichpro-

78 Diese wurden in jährlichen Projektberichten jeweils bis zum aktuellen Rand präsentiert – vgl. Scioch/Szameitat (2007) und Szameitat (2008a, 2008b).

79 Die Begleitforschung hat dies im Rahmen der Halbzeitbewertung versucht, konnte aber für 28 Prozent der ESF-FbW-Teilnahmen der drei Jahre von 2000 bis 2002 keine entsprechenden Datensätze in den Daten zur SGB III-FbW finden. Ursache sind vermutlich unterschiedliche Zeitpunkte der Erfassung und Eingabefehler in der geschäftspolitisch für die BA weniger wichtig gewesenen Datenbank zu den ESF-Fällen (vgl. Kruppe 2004: 156 FN 13).

ben von Vergleichspersonen mit möglichst ähnlichen Charakteristika, die mit einem exakten Vormatching aus den Prozessdaten der BA gezogen wurden. Die Analyse erfolgt durchgängig mit ereignisanalytischen Verfahren (zum Teil auch mit Propensity Score-Matching). Zunächst werden Übergangsraten für den maximalen Beobachtungszeitraum von sechs Jahren verglichen. Der Teilnahmeeffekt wird dann im Sinne einer Kausalanalyse modellbasiert bei Kontrolle weiterer Einflussfaktoren geschätzt (personelle Merkmale, Arbeitsuchverhalten, Maßnahmheterogenität, regionale Heterogenität).

2.2 ESF-Förderung im Vergleich zur gesetzlichen Regelförderung – deskriptive Befunde

2.2.1 Zielgruppenerreichung

In den Richtlinien zum ESF-BA-Programm wurde der förderbare Personenkreis relativ breit im Spektrum von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, bis hin zu Langzeitarbeitslosen definiert (vgl. Teil B Kapitel 2.2). Besonders hervorgehoben wurden darin und in den Durchführungsanweisungen der BA ältere Arbeitslose, Migranten sowie insbesondere Frauen, „die nicht über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen oder die nach einer Phase der Nichterwerbstätigkeit, insbesondere nach einer Familienphase, wieder in das Berufsleben zurückkehren wollen“ (RL 2000 § 2).

Daneben wurde die intendierte Selektivität der ESF-FbW vor allem durch die leistungsrechtlich definierte Zielgruppe der sogenannten Nichtleistungsbezieher/innen des SGB III bestimmt. Dabei handelte sich um Personen, die zwar an einer SGB III-Maßnahme teilnehmen konnten und dazu die Weiterbildungskosten erstattet bekamen. Aufgrund der fehlenden Vorbeschäftigungszeit hatten sie jedoch keinen Anspruch auf ein SGB III-Unterhaltsgeld (bzw. ab Anfang 2005 auf ein während der Teilnahme gezahltes Arbeitslosengeld). Deshalb konnte ihnen ein ESF-Unterhaltsgeld gezahlt werden. Auf diese Weise wurde ein relativ heterogener Personenkreis angesprochen: eher Frauen als Männer, unter den Migranten vor allem Neuzuwanderer und nach der Qualifikation betrachtet neben formal Geringqualifizierten auch Hochschulabbrecher oder Hochschulabsolventen. Bis zur Einführung des SGB II zählten auch arbeitslose Sozialhilfebezieher zu diesem Personenkreis.

Weitere Effekte auf die realisierte Förderstruktur dürften mit der maßnahmebezogenen Ergänzung der SGB III-FbW, also mit den ESF-Modulen, verbunden gewesen sein sowie mit der finanziellen und materiellen Schwerpunktsetzung in der übergeordneten Programmplanung im EPPD zum Ziel 3 (Westdeutschland) und OP des Bundes zu Ziel 1 (Ostdeutschland):

- Mit den ESF-Modulen konnten u. a. berufsbezogene allgemein bildende Inhalte vermittelt werden. Gemäß den DA sollte es sich vor allem um die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse in Wort und Schrift, von Mathematik an Ältere sowie von Kenntnissen zum Umgang mit der DV-Technik handeln (DA 2000 Zi. 3.21). Mit den Modulen wurden also Migranten, Ältere und z. B. Berufsrückkehrerinnen in besonderer Weise als Zielgruppen angesprochen.
- In den zwischen Bund und Ländern abgestimmten Programmplänen wurden mit den finanziellen und materiellen Vorgaben ebenfalls Schwerpunkte für die anzustrebende Förderstruktur gesetzt (vgl. Deeke 2004a: 32 ff.). So sollte das ESF-BA-Programm zugunsten des Jugendsofortprogramms nicht in den spezifischen Förderschwerpunkten der Dachprogramme umgesetzt werden, die zur Förderung von Jugendlichen ohne Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz vorgesehen waren. In Abstimmung mit den Ländern sollte sich der Bund auf die Förderung von Arbeitslosen konzentrieren, die noch nicht langzeitarbeitslos waren, während die Länder ihren Schwerpunkt bei den Langzeitarbeitslosen setzen wollten.

Schließlich hatten die gesetzlichen Änderungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung in Verbindung mit einer veränderten Geschäftspolitik der BA erhebliche Auswirkungen auf das Potenzial und die Ausschöpfung des förderbaren Personenkreises (vgl. Deeke 2005a und hier Teil B Kapitel 3). Mit der Einführung des SGB II wurde der Umfang des förderbaren Personenkreises eingegrenzt, weil vormalige Nichtleistungsbezieher des SGB III nun zu Arbeitslosen mit Anspruch auf das Alg II wurden. Mit der neuen Steuerung des Maßeinsatzes im Bereich des SGB III gemäß antizipierter Wirtschaftlichkeit und Wirkung konzentrierte sich die BA bei der FbW auf Arbeitslose mit Leistungsanspruch und darunter auf diejenigen, die besonders gute Aussichten auf Wiederbeschäftigung nach der Teilnahme hatten. Aufgrund der Kopplung der ergänzenden ESF-Förderung an die SGB III-Förderung in jedem einzelnen Förderfall hatte dies Konsequenzen für den Umfang der Förderung. Wie im Teil B Kapitel 4 gezeigt, kam es ab 2003 zu einem gravierenden Rückgang der Zahl der Förderfälle. Die BA löste sich von der vormaligen Zielgruppenorientierung der SGB III-FbW, so dass es für den zielgruppenorientierten Förderanspruch der ESF-FbW immer weniger Anknüpfungspunkte gab.

Im Folgenden werden die realisierten Förderstrukturen der ESF-FbW verglichen mit den Strukturen der im Rahmen der gesetzlichen Arbeitsförderung insgesamt umgesetzten FbW, also einschließlich der mit dem ESF-BA-Programm ergänzten Förderfälle. Dazu werden jeweils die Eintritte mithilfe der Merkmale beschrieben, die für den hier betrachteten Zeitraum in den Monitoringdaten der BA verfügbar sind. Zur vereinfachten Darstellung werden dabei die Summen der Eintrittsjahre 2000 bis einschließlich 2007 betrachtet (zu den nach Jahren differenzierten

Strukturen vgl. die Tabellen im Anhang). Für die Einschätzung ist wichtig, dass 80 Prozent aller Eintritte in die ESF-FbW auf die drei Jahre 2000 bis 2002 entfielen. Die Antwort auf die Frage nach Unterschieden oder Gemeinsamkeiten in der Zielgruppenerreichung der ESF-Förderung im Vergleich zur SGB III-Förderung ist also entscheidend von der Zugangsselektivität in der Zeit noch vor den Änderungen des SGB III und der geschäftspolitischen Neuorientierung der BA ab 2003 geprägt.

In quantitativer Hinsicht fällt im Vergleich zunächst zweierlei auf (Tabelle C.2.1). Mit den von 2000 bis 2007 erfolgten rund 116.000 Eintritten in die ESF-FbW im Bundesgebiet sind lediglich 4,5 Prozent aller Eintritte in die gesetzliche FbW aus Mitteln des ESF-BA-Programms ergänzt worden (im Westen 3,6 Prozent, im Osten 5,9 Prozent). Die ESF-Förderung ist daher erstens lediglich als eine qualitative Ergänzung der gesetzlichen FbW interessant, Fragen zu Makroeffekten entfallen mangels Masse. Zudem kann für den folgenden Vergleich angenommen werden, dass die Struktur der ESF-Förderung aufgrund ihres geringen quantitativen Gewichts die zum Vergleich herangezogene Struktur aller FbW-Eintritte nicht irreführend verzerrt. Zweitens weicht die regionale Verteilung der Eintritte in die ESF-FbW erheblich von der Verteilung aller FbW ab. Während von den Eintritten in FbW insgesamt nicht ganz zwei Drittel im westdeutschen Ziel 3-Gebiet und etwas mehr als ein Drittel im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet erfolgten, verteilen sich die ESF-Eintritte jeweils zur Hälfte auf den Westen und den Osten. Dabei entfielen von den Eintritten in ESF-FbW mit Modul allerdings 60 Prozent auf den Osten und nur 40 Prozent auf den Westen, während bei den ESF-FbW ohne Modul etwas mehr Eintritte im Westen als im Osten zu verzeichnen waren. Im Vergleich zu den gesetzlichen FbW insgesamt sind die Eintritte in eine ESF-FbW demnach stärker von eventuellen ostdeutschen Besonderheiten in der Zusammensetzung des geförderten Personenkreises bestimmt.

Tabelle C.2.1: Eintritte in ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) in den Jahren 2000 bis 2007 (Summe)

	SGB II und III inkl. ESF	ESF-FbW insg.	ESF mit Modul	ESF ohne Modul
absolut				
Bund	2.578.876	115.913	32.889	83.024
West	1.589.608	57.858	12.860	44.998
Ost	989.268	58.055	20.029	38.026
Spaltenprozent				
Bund	100	100	100	100
West	61,6	49,9	39,1	54,2
Ost	38,4	50,1	60,9	45,8

Quelle: BA-Statistik; Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Die Anteile der Nichtleistungsbezieher/innen an allen Eintritten können aufgrund der gegebenen Datenlage an dieser Stelle nur für die Summe der Eintritte von 2000 bis einschließlich 2002 ausgewiesen werden (Tabelle C.2.2). Dabei besteht ebenfalls nur an dieser Stelle der Vorteil, dass bereinigte Datensätze herangezogen werden können, die eine relativ eindeutige Abgrenzung der ESF-FbW Eintritte von den Eintritten in SGB III-FbW ohne ESF-Unterstützung erlauben. Allerdings ist dies zugleich mit dem Nachteil verbunden, dass aus technischen Gründen rund 28 Prozent der ESF-Fälle in den Einzeldaten zur SGB III-FbW nicht gefunden wurden, also ein verzerrtes Bild nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. Kruppe 2004: 156).

Tabelle C.2.2: Anteile der Eintritte von Nichtleistungsbezieher/innen an den Eintritten in ESF-FbW und SGB III-FbW von 2000 bis 2002 (ohne vom ESF ergänzte Eintritte)

	ESF-FbW	SGB III-FbW ohne ESF
Bund	79,1	21,9
West	92,5	28,5
Ost	66,5	10,8

Quelle: Kruppe 2004: 162, 168 f.

Rund 80 Prozent der Eintritte in ESF-FbW erfolgten von Personen ohne Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt gemäß dem SGB III, von den SGB III-Eintritten ohne ESF-Unterstützung dagegen nur rund 20 Prozent. In dieser Hinsicht hatten die Agenturen für Arbeit (damals noch Arbeitsämter) die Zielsetzung des ESF-BA-Programms in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle umgesetzt und damit relativ eindeutig die gesetzliche Arbeitsförderung mit der Einbeziehung zusätzlicher Personengruppen ergänzt. Das gilt vor allem für die Eintritte in Westdeutschland mit mehr als 90 Prozent Nichtleistungsbezieher/innen. Aber auch in Ostdeutschland waren zwei Drittel aller Eintritte in ESF-FbW Nichtleistungsbezieher/innen. Der besonders niedrige Anteil der Nichtleistungsbezieher/innen von nur 11 Prozent aller ostdeutschen Eintritte in die gesetzliche Regelförderung indiziert, dass aufgrund der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen in Ostdeutschland der Anteil von Nichtleistungsbezieher/innen unter den Arbeitslosen dort in der hier betrachteten Zeit geringer war als im Westen.

Die realisierte Förderstruktur der ESF-FbW zeigt zum Teil, aber nicht durchgängig, die aufgrund der spezifischen Zielgruppenorientierung des Programms erwartete Abweichung von der gesetzlichen Arbeitsförderung (einschließlich ESF-BA-Fälle) (Tabellen C.2.3 bis C.2.5). Dabei sind auch Effekte der getrennten Erfassung der ESF-Ergänzung von der Erfassung der ergänzten SGB III-Förderung erkennbar. Bei den ESF-FbW gibt es zum Status arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet durch-

gängig nicht wenige Fälle ohne Angabe, obwohl diese Fälle eine Teilmenge der SGB III-Eintritte insgesamt sind, die wiederum keine Fälle ohne Angabe aufweisen. Trotz dieser Erfassungsprobleme ist ersichtlich, dass mit der ESF-Förderung durchaus entsprechend der spezifischen Zielsetzung eine Förderstruktur realisiert wurde, deren Profil deutlich von der gesetzlichen FbW abweicht.

Tabelle C.2.3: Eintritte in die ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) im Bundesgebiet nach personellen Merkmalen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 00–07 in Prozent (bei Berufsausbildung nur 00–05)

	SGB II und III inkl. ESF	ESF-FbW insg.	ESF mit Modul	ESF ohne Modul
Frauen	46,9	57,4	57,1	57,6
Männer	53,1	42,6	42,9	42,4
unter 25 J.	14,6	14,0	13,4	14,3
25 bis < 50 J.	75,4	78,2	78,0	78,3
> = 50 J.	10,1	7,8	8,6	7,4
Deutsche	90,7	85,5	86,3	85,2
dar. Spätaussiedler	2,7	12,8	12,7	12,8
Ausländer	9,3	13,3	13,1	13,4
ohne abgeschl. Berufsausbildung	28,8	31,4	26,3	33,6
arbeitslos gemeldet	84,9	74,6	79,5	72,7
nur arbeitssuchend	15,1	15,6	13,0	16,6
keine Angabe	-	9,8	7,5	11,7
> = 1 Jahr als gem.	19,8	12,8	14,1	12,2
Berufsrückkehrerin	6,6	9,2	7,2	9,9

Quelle: SGB III und II: BA-Statistik; ESF-FbW: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Tabelle C.2.4: Eintritte in die ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) in Westdeutschland nach personellen Merkmalen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 00–07 in Prozent (bei Berufsausbildung nur 00–05)

	SGB II und III inkl. ESF	ESF-FbW insg.	ESF mit Modul	ESF ohne Modul
Frauen	47,1	59,9	57,0	60,7
Männer	52,9	40,1	43,0	39,3
unter 25 J.	13,6	9,2	10,6	8,8
25 bis < 50 J.	76,9	84,9	81,6	85,8
> = 50 J.	9,5	5,9	7,8	5,4

Deutsche	87,0	78,7	70,1	81,1
dar. Spätaussiedler	3,5	14,5	27,5	10,8
Ausländer	13,0	21,2	28,9	19,0
ohne abgeschl. Berufsausbildung	37,1	43,1	49,2	41,2
arbeitslos gemeldet	83,3	71,2	79,3	68,8
nur arbeitssuchend	16,7	15,8	11,4	17,1
keine Angabe	-	13,0	9,3	14,1
> = 1 Jahr als gem.	17,2	9,4	8,9	9,5
Berufsrückkehrerin	7,3	11,4	7,2	12,6

Quelle: SGB III und II: BA-Statistik; ESF-FbW: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Tabelle C.2.5: Eintritte in die ESF-FbW und gesetzliche FbW insgesamt (SGB II und III) in Ostdeutschland nach personellen Merkmalen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 00–07 in Prozent (bei Berufsausbildung nur 00–05)

	SGB II und III inkl. ESF	ESF-FbW insg.	ESF mit Modul	ESF ohne Modul
Frauen	46,6	55,0	57,2	53,8
Männer	53,4	45,0	42,8	46,2
unter 25 J.	16,2	18,8	15,2	20,7
25 bis < 50 J.	72,8	71,6	75,7	69,4
> = 50 J.	11,0	9,6	9,1	9,9
Deutsche	96,6	92,4	96,7	90,1
dar. Spätaussiedler	1,5	11,0	3,2	15,2
Ausländer	3,4	5,4	2,9	6,7
ohne abgeschl. Berufsausbildung	16,6	19,8	11,7	24,5
arbeitslos gemeldet	87,5	78,1	79,7	77,2
nur arbeitssuchend	12,5	15,4	14,1	16,1
keine Angabe	-	6,5	6,2	6,7
> = 1 Jahr als gem.	24,1	16,1	17,5	15,4
Berufsrückkehrerin	5,3	6,9	7,2	6,8

Quelle: SGB III und II: BA-Statistik; ESF-FbW: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Im Bundesgebiet und jeweils in West- und Ostdeutschland entfielen in der Summe von 2000 bis 2007 mehr als die Hälfte der Eintritte in ESF-FbW auf Frauen, bei allen SGB III-Eintritten in FbW waren es weniger als die Hälfte. Dies kann nicht darauf zurückgeführt werden, dass nach dem Wegfall der ESF-Module Ende 2002, an denen auch Leistungsbezieher/innen des SGB III teilnehmen konnten, ab 2003 nur noch Personen ohne Anspruch auf eine Leistung des SGB III zum Lebensunterhalt

gefördert werden konnten. Auch unter den bis Ende 2002 geförderten Personen mit einer gesetzlichen Leistung zum Lebensunterhalt waren mehrheitlich Frauen (Kruppe 2004: 190 f.).

Ältere Arbeitslose, d. h. Personen im Alter von mindestens 50 Jahren, waren unter den Eintritten in ESF-FbW mit geringerem Anteil vertreten als bei allen Eintritten in FbW einschließlich der ESF-Fälle. Dies gilt für das Ziel 3-Gebiet ebenso wie für das Ziel 1-Gebiet und auch in der Unterscheidung nach ESF-FbW mit und ohne Modul. Zumindest bei den ESF-FbW mit Modul hätte man einen höheren Anteil erwarten können.

Wie vermutet liegt der Anteil der Migranten bei den ESF-Eintritten über dem Anteil von Migranten an allen Eintritten in FbW. Dies gilt für West- und für Ostdeutschland bei gleichwohl deutlichen Unterschieden zwischen den zwei Zielgebieten. Im Ziel 3-Gebiet waren unter den Eintritten in alle FbW 3,5 Prozent Spätaussiedler und 13 Prozent Ausländer, unter den Eintritten in ESF-FbW dagegen 14,5 Prozent Spätaussiedler und 21,2 Prozent Ausländer. Den höchsten Anteil mit insgesamt mehr als 56 Prozent hatten Migranten an den westdeutschen Eintritten in ESF-FbW mit Modul, darunter die Spätaussiedler und Ausländer zu ungefähr gleichen Anteilen. Der demgegenüber durchgängig geringere Anteil von Migranten bei den ostdeutschen Eintritten überrascht nicht. Auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt sind relativ weniger Spätaussiedler und Ausländer als im Westen. Auffällig ist dagegen angesichts der insgesamt sehr niedrigen Anteile von Migranten in der FbW der relativ hohe Anteil von Migranten (vor allem der Spätaussiedler mit 15 Prozent) bei den ostdeutschen Eintritten in ESF-FbW ohne Modul. Stattdessen wäre ein höherer Anteil bei den ESF-FbW mit Modul zu erwarten gewesen (z. B. zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse).⁸⁰

Die in West und Ost im Vergleich mit den Eintritten in alle FbW nur geringfügig höheren Anteile von Berufsrückkehrerinnen bei den Eintritten in ESF-FbW erscheinen auf den ersten Blick überraschend. Aufgrund des mehrheitlichen Anteils von Frauen und der überwiegenden Zahl von Nichtleistungsbezieher/innen bei den Eintritten in die ESF-FbW wäre ein deutlich höherer Anteil der Berufsrückkehrerinnen zu erwarten gewesen. Ursache dürfte hier die leistungsrechtlich vordefiniert enge Definition des Status Berufsrückkehrerin in der Statistik der BA sein.⁸¹

Für das Merkmal „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ stehen lediglich Daten für die Zeit von 2000 bis einschließlich 2005 zur Verfügung. Sie zeigen, dass mit

80 Die weiter unten im Kapitel 2.3 berichteten Befragungen von Teilnehmer/innen der Jahre 2000 bis 2002 ergaben, dass berufsbezogene Deutschkenntnisse zum Teil auch in Weiterbildungsmaßnahmen ohne ESF-Modul vermittelt wurden. Vgl. dazu ausführlicher Kapitel C.4.

81 Laut den „Metadaten“ der Statistik setzt der Status „Berufsrückkehrer“ voraus, dass die betreffende Person spätestens ein Jahr nach Wegfall der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger bzw. ein Jahr nach Wegfall der Aufsichtsbedürftigkeit des jüngsten Kindes in Erwerbstätigkeit zurückkehren will.

der ergänzenden ESF-Förderung im Vergleich zu den FbW insgesamt relativ mehr Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gefördert wurden. Dabei liegt der Anteil im Westen durchgängig über dem entsprechenden Anteil im Osten. Dies könnte daran liegen, dass in Ostdeutschland relativ mehr Arbeitslose als im Westen eine abgeschlossene Berufsausbildung hatten. Möglicherweise handelt es sich auch um einen Effekt des im Westen höheren Anteils von Migranten. Wenn diese keine in Deutschland formal anerkannte Berufsausbildung hatten, wurden sie in den Datenbanken der BA als Personen ohne Berufsausbildung registriert.⁸²

Schließlich bleibt noch die vergleichende Frage nach dem Anteil von Langzeitarbeitslosen an den Eintritten, wobei Angaben dazu aufgrund der fehlenden Angaben zum Meldestatus bei den ESF-Eintritten unter Vorbehalt stehen. Doch die vor allem in Westdeutschland im Vergleich zu allen Eintritten in FbW geringeren Anteile bei den ESF-Eintritten bestätigen die aus den Programmplanungspapieren abgeleitete Annahme, dass sich das ESF-BA-Programm anders als die Bundesländer mit ihren Programmen primär auf den ESF-Maßnahmebereich zur Verhinderung von Übergängen in Langzeitarbeitslosigkeit konzentrieren würde.

2.2.2 Verbleib

Die Ermittlung und Berichterstattung zum Verbleib nach der Förderung sollte – so die Vorgabe in den „Dachprogrammen“ des ESF in Deutschland – in Anlehnung an die Eingliederungsbilanz des SGB III erfolgen. Ebenfalls dort wurde dies zur Aufgabe des Monitoring durch die für die Programmumsetzung zuständigen Stellen erklärt. Wirkungsanalysen mit möglichst ähnlichen Vergleichsgruppen sollten darauf aufbauen und im Rahmen der Evaluation der Programme realisiert werden. Für das ESF-BA-Programm hatte die Begleitforschung im Rahmen ihres Projekts „Individualdatenbank“ mit Unterstützung des Datenzentrums der Statistik der BA den Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. die Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermittelt und regelmäßig berichtet.⁸³

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Verbleibsermittlung zu den ESF-FbW (Summe der Fälle mit und ohne Modul) mit den Ergebnissen der SGB III-Eingliederungsbilanz verglichen. Aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen unterscheiden sich die ESF-Tabellen von den SGB III-Tabellen in einigen Punkten:

- Grundlage der ESF-Tabellen sind alle Austritte des entsprechenden Jahres. Darunter sind auch Fälle ohne eine Sozialversicherungsnummer. In der Spalte

82 Auch in diesem Punkt kam es mit den Befragungen von Migranten unter den FbW-Teilnehmer/innen zu einem anderen Ergebnis. Der Anteil von Migranten mit abgeschlossener Berufsausbildung lag mit der Selbstauskunft in der Befragung deutlich über dem entsprechenden Anteil in der BA-Statistik (vgl. Kapitel C.4).

83 Vgl. dazu die entsprechenden jährlichen Projektberichte: zuletzt Szameitat (2008a) und (2008).

„svB insg“ sind alle ungefördernden und geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse und zusätzlich die von der BA geförderten Existenzgründungen summiert. Die Spalte „in Folgemaßnahme“ enthält alle Personen, die sich zum Stichtag in einer SGB III-Förderung befanden, allerdings ohne die Fälle geförderter Beschäftigung. Die Zeilen-Summe der Anteile in den Spalten „svB insg“ und „arbeitslos gemeldet“ ergibt nicht 100 Prozent. Die Differenz umfasst Personen, die nur arbeitssuchend gemeldet sind, und Sonstige (Personen ohne Nachweis, darunter auch Personen ohne Sozialversicherungsnummer).

- Grundlage der SGB III-Tabellen sind alle recherchierbaren Austritte aus einer SGB III-FbW (einschließlich der ESF-FbW) in der Zeit von Mitte des Vorjahres bis zur Mitte des Berichtsjahres. In der Spalte „svB insg“ sind alle ungefördernden und geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse enthalten. Die Spalte „in Folgemaßnahme“ enthält alle Personen, die sich zum Stichtag in einer SGB III-Förderung befanden einschließlich der Fälle mit geförderter Beschäftigung. Die Zeilen-Summe der Anteile in den Spalten „svB insg“ und „arbeitslos gemeldet“ ergibt auch hier nicht 100 Prozent. Die Differenz umfasst Personen, die nur arbeitssuchend gemeldet sind und sonstige Nichtarbeitslose (Personen ohne Nachweis, darunter auch Personen ohne Sozialversicherungsnummer).

Ohne Probleme können demnach die Anteilswerte in den Spalten zur ungefördernden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Eingliederungsquote) und zu den arbeitslos Gemeldeten verglichen werden (Verbleibsquote), mit Einschränkungen auch die Anteilswerte von Personen in einer Folgemaßnahme. Auf eine Spalte zu den genannten Restgruppen wurde hier zur vereinfachten Darstellung verzichtet.

Tabelle C.2.6: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	10.962	21,3	20,3	22,2	28,6
2001	28.244	29,0	27,0	28,3	16,1
2002	30.501	27,7	26,1	30,9	13,3
2003	19.896	29,2	28,2	32,5	5,3
2004	11.169	30,0	29,5	33,6	2,8
2005	5.206	29,6	29,3	32,9	2,2
2006	3.348	33,6	32,9	32,1	1,8
2007	3.762	35,7	34,6	38,0	2,0

alle Austritte eines Jahres
svB insg: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen: in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
100 % minus Summe Zeilenprozent von svB insg. u. arbeitslos gemeldet = Sonstiges (kein Status nachweisbar, z. T. auch wegen fehlender Sozialversicherungsnummer)
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Tab. C.2.7: Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	390.443	43,2	37,3	43,1	7,0
2002	388.668	38,6	32,2	46,0	8,0
2003	403.665	32,7	28,1	47,3	10,6
2004	286.423	38,0	–	41,0	–
2005	203.342	40,9	38,1	37,1	10,0
2006	115.656	53,6	49,8	26,7	9,7
2007	188.947	55,8	50,5	26,2	10,4

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (gefördert und ungefördert): in Folgemaßnahme einschließlich geförderte Beschäftigung
100 % minus Summe Zeilenprozent von svB insg u. arbeitslos gemeldet = Sonstiges (kein Status nachweisbar, z. T. auch wegen fehlender Sozialversicherungsnummer)
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

Tab. C.2.8: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	5.664	23,9	22,8	22,5	20,6
2001	13.083	29,7	28,5	25,1	11,9
2002	14.671	28,3	27,3	27,7	9,1
2003	9.691	28,8	28,3	27,9	4,6
2004	6.122	28,8	28,4	30,5	3,0
2005	3.213	29,2	29,0	30,7	2,4
2006	2.016	32,7	32,1	29,8	2,1
2007	2.094	32,9	32,2	34,4	2,8

alle Austritte eines Jahres

svB insg: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte

Existenzgründungen: in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

100 % minus Summe Zeilenprozent von svB insg. u. arbeitslos gemeldet = Sonstiges (kein Status nachweisbar, z. T. auch wegen fehlender Sozialversicherungsnummer)

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Tab. C.2.9: Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	236.920	47,9	43,6	36,7	5,6
2002	214.072	43,4	39,3	39,4	5,8
2003	231.251	35,1	32,2	43,4	8,5
2004	179.391	38,8	–	38,3	–
2005	138.951	41,4	39,2	36,3	8,5
2006	83.204	53,9	50,6	26,6	8,7
2007	136.668	54,7	50,0	26,6	9,7

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr

svB insg: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (gefördert und ungefördert): in Folgemaßnahme einschließlich geförderter Beschäftigung

100 % minus Summe Zeilenprozent von svB insg u. arbeitslos gemeldet = Sonstiges (kein Status nachweisbar, z. T. auch wegen fehlender Sozialversicherungsnummer)

Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

Tab. C.2.10: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	5.298	18,6	17,6	22,0	37,2
2001	15.161	28,3	25,7	31,1	19,8
2002	15.830	27,1	25,1	33,9	17,2
2003	10.205	29,6	28,0	37,0	6,0
2004	5.047	31,4	30,8	37,4	2,5
2005	1.993	30,3	29,8	36,4	1,8
2006	1.332	35,0	34,0	35,7	1,3
2007	1.668	39,3	37,6	42,4	1,0

alle Austritte eines Jahres
svB insg: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen: in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
100 % minus Summe Zeilenprozent von svB insg. u. arbeitslos gemeldet = Sonstiges (kein Status nachweisbar, z. T. auch wegen fehlender Sozialversicherungsnummer)
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Tab. C.2.11: Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	153.523	35,9	27,6	52,9	9,2
2002	174.596	32,7	23,6	54,0	10,6
2003	172.414	29,5	22,7	52,5	13,4
2004	107.032	36,6	–	45,4	–
2005	64.391	39,9	35,8	38,9	13,0
2006	32.452	52,8	47,7	26,9	12,2
2007	52.279	58,7	51,9	25,1	12,2

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (gefördert und ungefördert): in Folgemaßnahme einschließlich geförderte Beschäftigung
100 % minus Summe Zeilenprozent von svB insg u. arbeitslos gemeldet = Sonstiges (kein Status nachweisbar, z. T. auch wegen fehlender Sozialversicherungsnummer)
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

Für das Bundesgebiet insgesamt unterscheiden sich die Eingliederungsquoten in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach Maßnahmeaustritt erheblich. Nur im Jahr 2003 mit dem damaligen wirtschaftlichen Einbruch lagen sie etwa gleich hoch. Im Jahr 2001 waren von den Austritten aus einer ESF-Weiterbildung sechs Monate später 27 Prozent ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt, von allen SGB III-FbW dagegen 32 Prozent. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt stieg die Eingliederungsquote nach den SGB III-FbW in den folgenden Jahren bis auf über 50 Prozent im Jahr 2007, die Eingliederungsquote nach den ESF-FbW nur auf rund 35 Prozent. Der Vergleich der Verbleibsquoten in gemeldeter Arbeitslosigkeit ergibt nur für die Jahre ab 2004 einen entsprechend spiegelbildlichen Befund zugunsten der SGB III-FbW. Grund ist der bei den ESF-FbW in den ersten Jahren außerordentlich hohe Anteil von Personen in einer Folgemaßnahme. Dabei dürfte es sich vor allem um ESF-FbW mit Modul handeln, bei denen Übergänge aus einem vorgeschalteten ESF-Modul in die anschließende reguläre Weiterbildungsmaßnahme (oder umgekehrt) entgegen den Buchungsanweisungen der BA-Statistik und des zuständigen Fachreferats in der Zentrale vor Ort als Übergänge in eine zweite Maßnahme registriert wurden.⁸⁴

Jeweils nur das Ziel 3-Gebiet und das Ziel 1-Gebiet betrachtet, werden diese Befunde bestätigt. Auch dabei scheint die SGB III-Förderung erfolgreicher gewesen zu sein als die ESF-Förderung. Kleinere Abweichungen in der Höhe der Eingliederungsquote können auf die Abweichungen der Quoten zwischen den im Westen und im Osten in unterschiedlichem Ausmaß realisierten ESF-FbW ohne Modul und mit Modul erklärt werden. Im Bundesgebiet insgesamt liegt die Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach den ESF-FbW mit Modul durchgängig unter der Eingliederungsquote nach den ESF-FbW ohne Modul. Dies gilt besonders ausgeprägt für die Austritte aus den ESF-FbW mit Modul in Ostdeutschland (vgl. die Tabellen im Anhang).

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Arbeitsmarkterfolge – gemessen an der Eingliederung in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach der Teilnahme – nach einer ESF-FbW geringer auszufallen scheinen als nach der Teilnahme an den SGB III-FbW (einschließlich der vom ESF ergänzten Fälle). In den ersten Jahren der ESF-Förderung weichen die Eingliederungsquoten nach der ESF-FbW noch relativ wenig nach unten ab. In den Jahren ab 2004, also der Zeit des kräftigen Rückgangs der ESF-FbW und der zugleich stärker auf eine verschärfte Zugangsselektivität zugunsten von Wirt-

84 Das wird insbesondere an dem besonders hohen Anteil von 66 Prozent der Austritte des Jahres 2000 aus den ESF-FbW mit Modul in Ostdeutschland in einer Folgemaßnahme erkennbar – vgl. die entsprechende Tabelle im Anhang.

schaftlichkeit und hohen Wiedereingliederungsquoten ausgerichteten SGB III-FbW, lagen die Erfolgsquoten der SGB III-Förderung erheblich über den Ergebnissen der ESF-FbW. Allerdings ist dies lediglich ein Befund auf den „ersten Blick“, ein „Bruttoergebnis“. Erst eine Wirkungsanalyse unter Berücksichtigung der Heterogenität der vom ESF geförderten Personenkreise und Weiterbildungsmaßnahmen kann eine kausal orientierte Interpretation des mehr oder weniger ausgeprägten Arbeitsmarkterfolgs als Effekt der ESF-geförderten Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme erlauben.

2.3 Wirkungen der ESF-geförderten Weiterbildung

2.3.1 Analytisches Konzept

Wie einleitend angekündigt werden nun die Ergebnisse der mikroanalytischen Wirkungsuntersuchung zu der ESF-geförderten Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung vorgestellt. Darin geht es um den Nutzen der Weiterbildung für die Geförderten auf dem Arbeitsmarkt. Die Wirkungsanalyse wurde bereits an anderer Stelle ausführlich berichtet (Deeke u. a. 2009; Baas/Deeke 2009). Deshalb sollen jetzt neben einigen Informationen zur analytischen Konzeption, zum methodischen Ansatz und zu den Befragungen als der zentralen Datengrundlage nur ausgewählte Ergebnisse zusammenfassend präsentiert werden.⁸⁵ Dabei knüpft die Untersuchung in spezifischer Weise an bisherige, überwiegend ökonomisch ausgerichtete Wirkungsanalysen der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen an.

Seit den neunziger Jahren wurde in Deutschland eine Reihe mikroanalytischer Studien zu den Wirkungen der FbW auf die Beschäftigungschancen vorgelegt, in denen in der Regel auf der Grundlage von Prozessdaten der BA mithilfe eines statistischen Matching der Geförderten mit einer „Kontrollgruppe“ von nichtteilnehmenden Arbeitslosen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, d. h. der Nettoeffekt der Teilnahme, geschätzt wurde.⁸⁶ In den frühen Untersuchungen (z. B. Fitzenberger/Speckesser 2000; Hujer/Wellner 2000) war die Datenlage generell noch unsicher und die empirische Vielfalt der Maßnahmen konnte noch nicht angemessen be-

⁸⁵ Zugunsten der besseren Lesbarkeit wird hier nicht im Einzelnen auf die entsprechenden Stellen in den beiden IAB-Forschungsberichten mit den dort ausführlicher dargelegten Befunden verwiesen. An dieser Stelle sei den Koautorinnen und Angelika Steinwede von infas ausdrücklich für die fruchtbare Zusammenarbeit bei der Durchführung der zugrunde liegenden Befragungen und den Auswertungen gedankt. Dank gilt auch Astrid Engelhardt für ihre Mitarbeit bei der Aufbereitung der Befragungsdaten sowie Meike Baas für ihre Mitarbeit bei den abschließenden Auswertungs- und Berichtsarbeiten.

⁸⁶ Daneben gab es thematisch einschlägige Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (Scherer 1996; Staat 1997).

rücksichtigt werden.⁸⁷ Später wurde die Heterogenität der Weiterbildungsmaßnahmen differenzierter in den Blick genommen (Fitzenberger/Speckesser 2004). Und es wurden nicht mehr nur kurzfristige Effekte analysiert, sondern es konnten auf inzwischen verbesserter Datengrundlage auch längerfristige Wirkungen der FbW untersucht werden (z. B. Biewen u. a. 2006).

Ein durchgängiger Befund ist bis heute, dass in kurzzeitiger Betrachtung die FbW im Vergleich zur Nichtteilnahme aufgrund des sogenannten „Einsperreffekts“ der Teilnahme (Lock-in-Effekt) weniger erfolgreich war. Üblicherweise wird dies mit der These verbunden, dass die Teilnehmenden in der Maßnahmezeit weniger aktiv nach Arbeit suchen, als die in dieser Zeit nichtteilnehmenden arbeitslosen Vergleichspersonen. In längerfristiger Betrachtung holen jedoch die Teilnehmer/innen gegenüber den Nichtteilnehmenden auf und erreichen schließlich ein höheres Beschäftigungsniveau als die Vergleichsgruppe. Dieser Befund gilt vor allem für FbW in Westdeutschland, weniger in Ostdeutschland.

So zeigten Lechner u. a. für einen Zeitraum von bis zu acht Jahren, dass länger andauernde Maßnahmeteilnahmen (z. B. Umschulungen) durchaus mit positiven Beschäftigungseffekten verbunden sein können (Lechner/Miquel/Wunsch 2005a und 2005b). Demnach war die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden aus den Jahren 1993 und 1994 im Vergleich zur Nichtteilnahme zwar zunächst aufgrund des Lock-in-Effekts geringer, aber dann nach acht Jahren 10 bis 15 Prozentpunkte höher. Dieser Befund gilt allerdings nur für Westdeutschland und für ostdeutsche Frauen, nicht dagegen für ostdeutsche Männer, weil die zahlreichen Teilnahmen an einer Weiterbildung in Bauberufen auf einen späteren Beschäftigungseinbruch im Bausektor trafen. Fitzenberger u. a. ermittelten für westdeutsche Arbeitslosenkohorten der achtziger und neunziger Jahre ebenfalls kurzfristig negative Lock-in-Effekte der Teilnahme und mittel- und langfristig signifikante positive Effekte (Fitzenberger/Osikominu/Völter 2006). Hujer u. a. kamen dagegen für ostdeutsche Arbeitslose von 1999 zu dem Ergebnis, dass die berufliche Weiterbildung sowohl kurzfristig als auch längerfristig betrachtet keine positiven Effekte hatte (Hujer/Thomsen/Zeiss 2004). Im Rahmen der sogenannten „Hartz-Evaluation“ wurden schließlich die Wirkungen der ab 2003 neuen Regelungen der FbW (Bildungsgutschein, Regelungen zur Sicherung der Maßnahmequalität) vor dem Hintergrund der Konzentration der Förderung auf Arbeitslose mit besonders guten Erfolgsaussichten untersucht. Die Analysen ergaben, dass für die FbW nach

87 Zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des „AFG-Plus“-Programms von 1995 bis 1999 konnte aufgrund der im Vergleich zur gesetzlichen FbW noch schlechteren Datenlage keine Wirkungsanalyse durchgeführt werden, sondern lediglich eine Analyse zur Zielgruppenerreichung, zu den Maßnahmen und zum Verbleib der ESF-geförderten Teilnehmer/innen mithilfe einer bundesweiten repräsentativen Befragung. Weil die Prozessdaten zu lückenhaft waren, gab es keine Möglichkeit zur parallelen Ziehung und Befragung einer Stichprobe von Vergleichspersonen: vgl. Deeke/Schuler (2003: 84 ff.).

anfänglichen Lock-in-Effekten längerfristig betrachtet positive Beschäftigungseffekte zu verzeichnen sind (IZA/DIW/infas 2006: 96 ff.; Schneider/Uhlendorff 2006).

Mit der nun vorzustellenden Wirkungsanalyse wird zwar an diese Forschungstradition angeknüpft, aber die analytische Perspektive, das methodische Vorgehen und die Datengrundlage weichen von den üblichen Ansätzen ab. Dies betrifft das inhaltliche Verständnis der Ziele der Förderung der beruflichen Weiterbildung, daraus resultierend eine positive, nicht negative Interpretation des Lock-in-Effekts und damit schließlich die Anreicherung der Prozessdaten der BA mit differenzierten Befragungsdaten.

Zunächst ist wichtig, welcher Indikator als Erfolgsmaßstab für die berufliche Weiterbildung gewählt wird. Üblicherweise werden der Übergang und der anschließende Verbleib in abhängige oder selbständige Erwerbstätigkeit als Zielgrößen herangezogen, in Studien mit den Prozessdaten der BA eingegrenzter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.⁸⁸ Auch hier wird so vorgegangen. Im Unterschied zu anderen Untersuchungen soll jedoch explizit berücksichtigt werden, dass eine eindeutige kausale Zurechnung des so gemessenen Erfolgs auf die Weiterbildung in aller Regel kaum möglich ist. Der entscheidende Grund dafür ist, dass die FbW nur mittelbar auf den Übergang und Verbleib in Erwerbstätigkeit zielen kann, dass also der angestrebte Erfolg nicht direkt, sondern nur marktvermittelt und damit in Abhängigkeit von der betrieblichen Nachfrageseite erreichbar ist.

Deshalb wird hier das in Kapitel C.1 dargelegte analytische Konzept von interaktiver, nicht nur an individuellen personellen Eigenschaften messbarer Beschäftigungsfähigkeit zugrunde gelegt. Für die Wirkungsanalyse muss es jedoch zunächst so operationalisiert werden, dass die marktvermittelte Kausalität des interessierenden Wirkungszusammenhangs der Förderung der beruflichen Weiterbildung empirisch in den Blick genommen werden kann. Die Operationalisierung des Erfolgsmaßstabs für die FbW ist hier orientiert an dem dreistufigen Prozess (1) der Auswahl und Entscheidung für eine Teilnahme, (2) der Weiterbildung selber und (3) des Übergangs in eine der neuen Qualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit. Die Umsetzung dieses Konzepts hat erstens Konsequenzen für die Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen einer Kausalanalyse und ist zweitens mit einigen empirischen Datenproblemen verbunden:

- (1) Die ESF-Förderung setzt wie die gesetzliche Regelförderung voraus, dass eine Teilnahme individuell notwendig und arbeitsmarktlich zweckmäßig ist (§§ 77 und 85 SGB III). Dabei geht es um die Selbst- und Fremdelektion im Zugang in eine Maßnahme einschließlich der Antizipation einer entsprechenden betrieb-

⁸⁸ Ein Grund dafür ist, dass die BA nur dann Individualdaten zu selbständiger Erwerbstätigkeit hat, wenn es sich um eine von ihr geförderte Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit handelt.

lichen Nachfrage nach der angestrebten Qualifikation. Teilnahmeinteressierte, Vermittler und Bildungsträger haben als Voraussetzung ihrer positiven Teilnahme- und Förderentscheidung zwei Hypothesen: erstens die Annahme, dass das unmittelbare Weiterbildungsziel in Form eines erfolgreichen Abschlusses der Teilnahme erreichbar ist, zweitens die Annahme, dass dieser Abschluss den Übergang von der vorherigen Arbeitslosigkeit in neue Beschäftigung ermöglicht. Die Beschäftigungsfähigkeit kann vorerst nur prognostiziert werden.

- (2) In der zweiten Stufe wird das unmittelbare Förderziel erreicht oder verfehlt. Als Indikator kann der mit Zertifikat als Arbeitsmarktausweis bestätigte erfolgreiche Abschluss der Weiterbildungsteilnahme angesehen werden. Darauf bezogen wäre der Lock-in-Effekt als Ergebnis einer Entscheidung gegen einen Abbruch zugunsten einer Teilnahme bis zum Maßnahmeende positiv zu bewerten (als intendierter Teilnahmeeffekt). Es erscheint rational, die Teilnahme nicht vorzeitig zu beenden, weil das Weiterbildungsziel einer neuen Qualifikation damit nicht erreicht wäre. Ob dies wie oft unterstellt auch mit einer verminderten Suchaktivität während der Teilnahme einhergeht, wäre erst noch empirisch zu prüfen.⁸⁹ Der Erfolg der Teilnahme ist die zertifizierte, aber nur hypothetische, weil erst noch zu realisierende Beschäftigungsfähigkeit gemäß der erworbenen Qualifikation. Die Wahrscheinlichkeit der mittelbar intendierten Wirkung der Weiterbildung, d. h. der Übergang in eine entsprechende Erwerbstätigkeit als Maßnahmeeffekt, dürfte dabei u. a. abhängen von der regionalen Arbeitsmarktsituation und der darauf bezogenen Arbeitsuche sowie Praktika und Vermittlungsbemühungen noch während der Teilnahme. Daraus folgt, dass die zertifizierte Beschäftigungsfähigkeit nicht unbedingt eine hohe Beschäftigungswahrscheinlichkeit garantiert.
- (3) Mit dem Übergang in ein der Weiterbildung qualitativ entsprechendes und nachhaltiges Beschäftigungsverhältnis wäre im dritten Schritt der intendierte Effekt der Förderung erreicht. Erfolgsmaßstab für die Weiterbildung ist nun die damit realisierte Beschäftigungsfähigkeit. Der Arbeitsmarkterfolg kann jedoch nicht allein auf die Weiterbildung zurückgeführt werden. Im Vergleich der Teilnehmer/innen und Nichtteilnehmer/innen kann zwar eventuell ein statistischer Kausalzusammenhang der Weiterbildung mit einer positiven oder negativen Ausprägung des Erfolgsindikators ermittelt werden. Aber tatsächlich handelt es sich um einen empirisch multiplen Kausalzusammenhang, weil die Beschäftigung marktvermittelt wurde.

⁸⁹ In den einschlägigen Wirkungsanalysen finden sich nach meiner Kenntnis keine empirischen Belege für die These der reduzierten Suchaktivität, sie wird nur behauptet. Der entscheidende Grund für diese Lücke dürfte sein, dass die Prozessdaten der BA dazu keine Informationen enthalten.

Mit dieser Operationalisierung des analytischen Konzepts von Beschäftigungsfähigkeit ist ein empirisches Problem wohl aller einschlägigen Wirkungsanalysen angesprochen, welches auch hier nicht hinreichend gelöst werden konnte. Erforderlich wären Daten zum Interaktionsprozess zwischen den arbeitssuchenden Weiterbildungsteilnehmer/innen und den nichtteilnehmenden Vergleichspersonen sowie den einstellungsinteressierten oder ablehnenden Betrieben einschließlich einer daran eventuell beteiligten Vermittlung. Derartige Informationen fehlen in den Prozessdaten der BA und können auch nicht einfach mit Befragungen der Teilnehmer/innen und Vergleichspersonen gewonnen werden. Hilfsweise können lediglich Informationen zur regionalen Arbeitsmarktsituation herangezogen werden.

Grundsätzlich sind Befragungen sinnvoll, in denen neben zusätzlichen Informationen zur personellen Heterogenität und zur Maßnahmheterogenität auch interessierende Aspekte des individuellen Verhaltens der (Nicht-)Teilnehmer/innen ermittelt werden können (z. B. Informationen zur Intensität und zu den Wegen der Arbeitsuche). Deshalb beruht die im Folgenden berichtete Wirkungsanalyse auf bundesweit repräsentativen Befragungen. Zudem empfiehlt sich aufgrund der zu klärenden Relevanz des bindenden Teilnahmeeffekts (Lock-in-Effekt) eine analytische Differenzierung der Wirkungsuntersuchung zwischen der Maßnahmezeit und einer anschließenden, mehr oder weniger langen Suchzeit auf dem Arbeitsmarkt.

2.3.2 Methodischer Ansatz, Datengrundlagen und Vorgehen

Im Zentrum mikroanalytischer Wirkungsuntersuchungen zum arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz steht die Frage nach der Effektivität der Förderung bzw. des jeweiligen Instruments: Was wäre aus den Teilnehmer/innen geworden, wenn sie nicht teilgenommen hätten? Im Spektrum der multiplen Ziele der Förderung und mit Bezug auf die Wettbewerbssituation auf dem Arbeitsmarkt zielt die Analyse auf den interessierenden Zusammenhang zwischen der Teilnahme und dem anschließenden Erwerbsverlauf. Für die Evaluation der ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen folgen daraus zwei Fragen:

- Primär geht es darum, ob sich die Beschäftigungschancen der ESF-Geförderten aufgrund ihrer Weiterbildung erhöht haben. Die Antwort setzt einen Vergleich mit der kontrafaktischen Situation ihrer Nichtteilnahme voraus. Weil dies praktisch ausgeschlossen ist, wurde wie üblich eine Vergleichsgruppe von nichtteilnehmenden Personen mit möglichst ähnlichen Merkmalen herangezogen.
- Daneben interessiert unter dem Aspekt des intendierten added value der ergänzenden ESF-Förderung, ob sich diese im Vergleich zur gesetzlichen Regelförderung ohne ESF-Ergänzung „gelohnt“ hat. Hätten die ESF-Geförderten den gleichen, einen geringeren oder einen größeren Arbeitsmarkterfolg gehabt, wenn

sie ohne ESF-Unterstützung, also ohne das ESF-Unterhaltsgeld und/oder ohne ESF-Modul an der Weiterbildung, teilgenommen hätten? Auch hierzu setzt die Antwort voraus, dass eine Vergleichsgruppe mit möglichst ähnlichen Merkmalen betrachtet wird – nun aus dem Kreis der Teilnehmer/innen an Weiterbildungsmaßnahmen ohne ESF-Ergänzung.

Mit der ersten Frage folgt die Untersuchung zunächst dem üblichen Ansatz eines quasi-experimentellen Designs zur statistischen Kontrolle des interessierenden Übergangs in Beschäftigung mithilfe einer möglichst ähnlichen Vergleichsgruppe von „Bestandsarbeitslosen“ (in der Zeit des Maßnahmeeintritts der Teilnehmer/innen), die nicht teilgenommen haben und (zunächst) weiterhin auf dem Arbeitsmarkt waren.⁹⁰ Für die Teilnehmenden kann angenommen werden, dass sie ihre Weiterbildungsmaßnahme nicht abbrechen wollten. Ob sie deshalb während der Teilnahme weniger intensiv nach Arbeit suchen als nichtteilnehmende Arbeitslose, wird noch empirisch zu prüfen sein. Daneben kann erwartet werden, dass sie von den für die Teilnahme verantwortlichen Arbeitsvermittlern in der Regel keine Anforderung zu einem Maßnahmeabbruch zugunsten einer Arbeitsaufnahme erhalten. Deshalb kann angenommen werden, dass die nichtteilnehmenden Arbeitslosen zumindest kurzfristig betrachtet auf dem Arbeitsmarkt erfolgreicher sind als die Teilnehmenden.

Im Rahmen des hier verfolgten analytischen Konzepts von Beschäftigungsfähigkeit erscheint die im Vergleich mit den Arbeitslosen implizierte Definition der Teilnahmezeit als verschenkte Suchzeit problematisch. Teilnehmer, die die angestrebte Qualifikation erwerben wollen bzw. für die eine erfolgreiche Weiterbildung notwendig erscheint, wären grundsätzlich im Nachteil, denn sie hätten stattdessen – so die übliche These zum Lock-in-Effekt – die Zeit für eine intensive Arbeitssuche nutzen können. Aus einer arbeitsmarktpolitischen Sicht, in der eine möglichst schnelle Wiedereingliederung auch unabhängig von der Beschäftigungsqualität das oberste Ziel der Förderung ist, müssten Weiterbildungsmaßnahmen möglichst kurze Laufzeiten haben. Zugespitzt formuliert müsste jede Vollzeitmaßnahme kontraproduktiv erscheinen oder die Maßnahmen müssten als „Warteschleifen“ so konzipiert werden, dass das Bildungsziel nachrangig ist. Deshalb wird hier davon ausgegangen, dass eine Teilnahme bis zum geplanten Maßnahmeende rational ist. Sie muss nicht notwendig ausschließen, dass die Teilnehmenden aktiv nach Arbeit für die Zeit im Anschluss an die Maßnahme suchen und dabei womöglich sogar

90 Daneben wurde eine weitere Vergleichsgruppe von Nichtteilnehmer/innen gebildet, die zum Zeitpunkt des Maßnahmeaustritts der ESF-Geförderten aus einem Beschäftigungsverhältnis in Arbeitslosigkeit übergingen. Diese Vergleichsgruppe wurde gebildet, um den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt nach Maßnahmeende zu simulieren. Aus Platzgründen wird hier auf die Präsentation der Ergebnisse verzichtet. Vgl. ausführlich zu den für die ESF-Förderung relativ positiven Befunden der vergleichenden Ereignisanalyse Deeke u. a. (2009: 123 ff.).

mittel- oder längerfristig z. B. unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit der gefundenen Beschäftigungsverhältnisse betrachtet erfolgreicher sind als die nichtteilnehmenden frühen Stellenfinder.

Zur Beantwortung der Frage nach dem added value der ESF-Förderung im Verhältnis zur ergänzten gesetzlichen Förderung wurde eine Vergleichsgruppe von Personen herangezogen, die in der gleichen Zeit ebenfalls an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben. Sie sollten sich von den ESF-geförderten Personen möglichst nur darin unterscheiden, dass sie entweder bezogen auf ESF-Teilnehmende mit ESF-Modul in einer Maßnahme ohne Modul waren. Oder sie hatten im Vergleich mit den Nichtleistungsbezieher/innen unter den ESF-Geförderten, die das ESF-Unterhaltsgeld bekamen, nur unter der erschwerten Bedingung teilgenommen, dass sie weder vom ESF noch aus den Mitteln des SGB III eine Leistung zum Lebensunterhalt bekamen. Daher ist diese Vergleichsgruppe nicht repräsentativ für die SGB III-FbW insgesamt.

Für diesen Vergleichsgruppenansatz ist ein Lock-in-Effekt analytisch nicht relevant, weil beide Gruppen an Maßnahmen teilgenommen hatten. Wichtig ist hier, dass Teilnehmer/innen ohne Unterhaltsleistung der gesetzlichen Förderung und auch ohne ESF-Unterstützung im Unterschied zu den Teilnehmer/innen mit ESF-Unterhaltsgeld es sich offenbar leisten konnten, ohne eine Leistung zum Lebensunterhalt auszukommen. Von den ESF-Teilnehmer/innen ohne gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt kann dagegen angenommen werden, dass sie ohne das ESF-Unterhaltsgeld nicht teilgenommen hätten, d. h. dazu nicht in der Lage gewesen wären. Deshalb wäre es schon ein positiver Effekt der ergänzenden ESF-Förderung, wenn diese Personen nach der Maßnahme den gleichen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt gehabt hätten wie die Nichtleistungsbezieher/innen ohne ESF-Förderung. In ähnlicher Weise kann die Ergänzung der FbW mit einem ESF-Modul betrachtet werden. Zumindest für die vielen Fälle, in denen mit dem allgemein bildenden Modul (z. B. zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse oder Mathematik für Ältere) überhaupt erst die Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilnahme an der Weiterbildung geschaffen werden sollte, kann ein anschließender Erfolg auf dem Arbeitsmarkt, der annähernd dem Erfolgsgrad nach einer Teilnahme ohne Modul entspricht, ebenfalls als positiver Effekt interpretiert werden.

Zur Erfolgsmessung wurde in der Analyse unterschieden zwischen einem Übergang in Erwerbstätigkeit nach der Teilnahme (bzw. bei den Nichtteilnehmer/innen aus der Arbeitslosigkeit) und der Nachhaltigkeit dieser Tätigkeit als eine spezifische Dimension ihrer Qualität. Übergänge wurden mit zwei Zielgrößen betrachtet (Deeke u. a. 2009). Erstens interessieren Übergänge in Erwerbstätigkeit gleich welcher Qualität, d. h. im Spektrum von Geringfügigkeit, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bis hin zu selbständiger Erwerbstätigkeit, einschließlich auch

geförderter Beschäftigung bzw. Selbständigkeit. Als zweite Zielgröße wurde der Übergang in ein ungefordertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gewählt, um den Effekt der Weiterbildungsmaßnahme unter einem weiteren Aspekt der Qualität der aufgenommenen Erwerbstätigkeit betrachten zu können. Die Analyse zur Nachhaltigkeit wurde konzentriert auf die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Baas/Deeke 2009). Hierzu wurden wiederum zwei Zielgrößen betrachtet: erstens die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses, das länger als ein halbes Jahr andauert, und zweitens einer Beschäftigung, die länger als ein Jahr andauert.

Voraussetzung für die Wirkungsanalysen sind Längsschnittdaten zu den Erwerbsverläufen der ESF-geförderten Teilnehmer/innen einschließlich der Teilnahmen an der Weiterbildung sowie entsprechende zeitgleiche Daten zu den Personen aus den Vergleichsgruppen. Diese Daten wurden im Auftrag der Begleitforschung von infas mit einer Panelbefragung einer bundesweit repräsentativen Stichprobe von Personen erhoben, die in Jahren 2000 bis 2002 im Rahmen des ESF-BA-Programms an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teilgenommen und spätestens Ende 2002 beendet hatten, sowie mit einer entsprechenden Befragung der Vergleichsgruppen (vgl. infas 2006). Dabei handelte es sich bei den ESF-geförderten Teilnehmer/innen um eine Vollerhebung in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk. Zur Umsetzung des Vergleichsgruppenkonzepts wurden mithilfe einiger Prozessdaten aus den Datenbanken der BA in den gleichen Regionen möglichst ähnliche Personen mit einem exakten Vormatching ermittelt, die dann zeitgleich befragt wurden. Die Erstbefragung wurde in der Zeit von Ende 2003 bis Mai 2004 schriftlich postalisch durchgeführt. Von Ende 2005 bis zum Frühjahr 2006 wurden alle Personen, die in der Erstbefragung geantwortet hatten, mit einem computergestützten Telefoninterview noch einmal befragt. Damit sollten insbesondere Informationen zum zwischenzeitlichen Erwerbsverlauf in Form eines retrospektiven Längsschnitts erhoben werden.

Für die Wirkungsanalyse wurden die Daten der zwei Befragungen zu einem Längsschnittdatensatz verknüpft. Damit standen die Angaben von jeweils mehr als 11.000 Personen mit einer ESF-geförderten Teilnahme und einer nur mit dem SGB III geförderten Teilnahme zur Verfügung sowie von 4.700 Arbeitslosen ohne Teilnahme aus dem Bestand zur Zeit des Maßnahmeeintritts der ESF-Geförderten („Bestandsarbeitslose“) (vgl. Tabelle C.2.12).⁹¹ Die Analyse erfolgte in zwei Schritten, d. h. zunächst mit einem statistischen Propensity Score-Matching und anschließend mit ereignisanalytischen Verfahren.

91 Die Anzahl der Vergleichspersonen war durch die Budgetgrenzen für die Befragungskosten begrenzt. Nicht berücksichtigt ist hier eine weitere befragte Vergleichsgruppe von im Längsschnitt rund 3.000 auswertbaren Personen, die zum Zeitpunkt des Maßnahmeaustritts der ESF-Geförderten aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit übergegangen waren – vgl. dazu Fußnote 90.

Tabelle C.2.12: Panelbefragung ESF-FbW und Vergleichsgruppen

	Erstbefragung	Wiederholungsbefragung
Erhebungszeitpunkt	30. Oktober 2003 bis 5. Mai 2004	12. Dezember 2005 bis 13. März 2006
Erhebungsmethode	schriftlich-postalische Befragung mit zwei schriftlichen Mahnakti- onen, CATI-Erhebung vom 8. bis 28. April 2004 bei Nonrespondents der Arbeitslosen	CATI-Befragung bei realisierten Fällen der Erstbefragung
Stichprobe realisiert	ESF-TN: n = 12.663 SGB III-TN: n = 13.473 Bestandsalo: n = 6.440	n = 6.273 n = 7.360 n = 3.409
auswertbarer Längs- schnitt	ESF-Teilnehmer/innen: n = 11.346 SGB III-Teilnehmer/innen: n = 11.997 Bestandsarbeitslose: n = 4.706	
Quelle: Deeke u. a. 2009: 26.		

Zur Schätzung des Propensity Score, also der Teilnahmewahrscheinlichkeit der ESF-Geförderten und der Personen der jeweiligen Vergleichsgruppe als Voraussetzung der Bildung statistischer Zwillinge, wurden neben den wenigen Prozessdaten aus dem Vormatching beim Ziehen der Stichproben zusätzlich analytisch relevante Daten aus den Befragungen herangezogen (zur Deskription vgl. unten Kapitel C.2.3.3.1). Damit sollten die Unterschiede zwischen der Teilnahmegruppe und der Vergleichsgruppe kontrolliert werden. Die Matchinganalyse erlaubt dann mit der Berechnung von Differenzen in den Ergebnisgrößen zwischen Teilnahme- und Vergleichsgruppe eine Schätzung des durchschnittlichen Maßnahmeeffekts.

Dieses konventionelle Vorgehen beinhaltet für die hier verfolgte Fragestellung jedoch zwei Probleme. Erstens kann mit dem Matchingverfahren nur die Wahrscheinlichkeit vergleichend geschätzt werden, mit der die zwei Gruppen zu einzelnen Zeitpunkten im Beobachtungszeitraum den interessierenden Status innehaben. Der Beschäftigtenstatus ist jedoch ein Saldo aus Übergängen in und Abgängen aus Beschäftigung bis zum jeweiligen Zeitpunkt seit Beginn des Beobachtungszeitraums. Eine spezifisch auf Übergänge in Beschäftigung gezielte Wirkungsanalyse ist damit also nicht möglich. Zweitens können eventuelle weitere Einflussfaktoren auf den Arbeitsmarkterfolg neben der (Nicht-)Teilnahme inhaltlich nicht betrachtet werden. Sie können lediglich bei der Schätzung des Propensity Score als Matchkriterium kontrolliert werden (vgl. oben). Eine kausalanalytische Perspektive kann deshalb mit dem statistischen Matching letztlich nicht realisiert werden.

Deshalb wurden im zweiten Schritt ereignisanalytische Verfahren angewendet. Die ereignisanalytische Modellierung hat gegenüber der Zeitpunkt Betrachtung der

Matchinganalyse neben der möglichen Berücksichtigung von Zensierungen⁹² den Vorteil, dass der Eintritt eines Ereignisses – hier des Übergangs in Beschäftigung – im Zeitverlauf modelliert werden kann. Dazu wurden erstens die Übergangsraten der Gruppen in Beschäftigung bzw. nachhaltige Beschäftigung berechnet (Produkt-Limit-Schätzer bzw. Kaplan-Meier-Schätzer). Dabei handelt es sich um ein deskriptives Verfahren, mit dem die kumulierten Übergangsraten vergleichend gegenübergestellt werden. Die strukturelle Gleichheit der ESF-Gruppe und jeweiligen Vergleichsgruppe wird dabei ausschließlich über das Vormatching bei der Stichprobenziehung hergestellt, unterliegt also dem Vorbehalt einer fehlenden Kontrolle unbeobachteter Heterogenität. Im zweiten Schritt wurde deshalb eine nun kausalorientierte Analyse bei Kontrolle weiterer aus den Befragungen gewonnener Merkmale als potenzielle Einflussfaktoren auf den Beschäftigungserfolg durchgeführt. Dabei handelt es sich um Übergangsratenmodelle, die eine regressionsanalytische Schätzung (Cox-Regression) der Übergangswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit von der Maßnahmeteilnahme und weiteren Variablen (z. B. aktive Arbeitsuche während und nach der Teilnahme) unabhängig von der Dauer des Beobachtungszeitraums erlaubt.

Im folgenden Teilkapitel zu den Ergebnissen der Untersuchung werden vorab deskriptive Informationen zu den Merkmalen der Stichproben und damit zu den in den Modellen herangezogenen Variablen gegeben. Die wirkungsanalytischen Befunde werden dann zunächst für den Vergleich mit arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen, danach für den Vergleich mit Teilnehmer/innen ohne ergänzende ESF-Förderung berichtet. Dabei wird aus Platzgründen weitgehend auf eine differenzierte Vorstellung der in den IAB-Forschungsberichten ausführlich präsentierten Befunden zu Subgruppen verzichtet (vgl. Deeke u. a. 2009; Baas/Deeke 2009). Auch die dort berichteten Befunde zum statistischen Matching werden hier nur nachrichtlich erwähnt.⁹³ Im Vordergrund steht die ereignisanalytische Wirkungsuntersuchung mit ihrem maximalen Beobachtungszeitraum von sechs Jahren nach Teilnahmebeginn der ESF-geförderten Personen der Jahre 2000 bis 2002, d. h. die vergleichende Beschreibung der im Zeitverlauf kumulierten Übergangsraten und die Ergebnisse der kausalanalytischen Schätzung der Übergangsratenmodelle – hier

92 Kontrolliert wurden zeitliche Zensierungen (Rechtszensierung) und das „konkurrierende Risiko“ eines späteren Übergangs zunächst nichtteilnehmender Arbeitsloser in eine Weiterbildungsmaßnahme.

93 Um angesichts der zahlreichen rechtszensierten, beim Matching also nicht verwendbaren Fälle hinreichende Fallzahlen nutzen zu können, wurden die Matchinganalysen auf einen Beobachtungszeitraum von 24 Monaten nach Maßnahmebeginn beschränkt. In einer vorläufigen Auswertung der Daten aus der Erstbefragung hatten Deeke und Kruppe noch einen Beobachtungszeitraum von 48 Monaten verwendet, dies aber mit einem dramatischen Schwund bei den Fallzahlen bezahlt (Deeke/Kruppe 2006). Schon deshalb ist diese frühe Matchinganalyse rückblickend selbstkritisch zu bewerten. Ihre Ergebnisse sind zudem nun auch deshalb überholt, weil die Paneldaten noch nicht genutzt werden konnten und deshalb die hier berichtete Längsschnittuntersuchung nicht möglich war. Auch die Ergebnisse von Kruppe und Rudloff (2008) sind überholt, weil sie in ihrer Wirkungsanalyse der ESF-FbW im gleichen Zeitraum nur mit statistischem Matchingverfahren gearbeitet und dabei nur Prozessdaten genutzt haben.

eingegrenzt auf die Frage nach Übergängen in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

2.3.3 Ergebnisse

2.3.3.1 *Deskription der Stichproben – Modellvariablen*

Die repräsentativen Befragungen der ESF-geförderten Teilnehmer/innen der drei Jahre von 2000 bis 2002 beziehen sich auf rund 80 Prozent der Förderfälle der gesamten Laufzeit des Programms von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008. Daher dürften die personellen Merkmale der befragten Personen im Großen und Ganzen den Merkmalsstrukturen entsprechen, die weiter oben in diesem Kapitel unter dem Aspekt der Zielgruppenerreichung für den geförderten Personenkreis mithilfe der aufbereiteten Monitoringdaten beschrieben wurden. Abgesehen von einer gravierenden Abweichung bei den Angaben zur Berufsausbildung liegen die Anteile ungefähr auf gleicher Höhe.⁹⁴

Von den befragten ESF-FbW-Teilnehmer/innen hatten ihren Angaben zufolge 12,5 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung oder nur den Abschluss eines Teilfacharbeiters (Tabelle C.2.13), während in den Monitoringdaten zu allen Förderfällen der gesamten Laufzeit des Programms fast ein Drittel keine abgeschlossene Berufsausbildung hatte (Tabelle C.2.3). Dazu kann vermutet werden, dass die befragten Migranten auf die Frage nach ihrer beruflichen Qualifikation unabhängig davon geantwortet hatten, ob ihre im Ausland erworbene Qualifikation in Deutschland anerkannt ist oder nicht, während im Monitoring der BA eine nicht anerkannte Berufsausbildung nicht registriert wurde, diese Personen demnach als Fälle ohne Berufsausbildung erfasst wurden.⁹⁵

Die Merkmalsstrukturen der Stichprobe der nur aus Mitteln des SGB III geförderten Teilnehmer/innen an den Weiterbildungsmaßnahmen und der Arbeitslosenstichprobe weichen dagegen erheblich von der Struktur aller SGB III-Teilnehmer/innen bzw. dem Arbeitslosenbestand ab, weil sie mit Bezug auf die Merkmalsstruktur der ESF-Geförderten im Vormatching entsprechend selektiv gezogen wurden. Dies betrifft zum einen die regionale Verteilung im West-Ost-Verhältnis mit einem im Vergleich zur SGB III-FbW bzw. den Arbeitslosen insgesamt überproportionalen Anteil der ostdeutschen Personen (entsprechend dem ostdeutschen Anteil bei den ESF-FbW). Zum anderen gilt dies für die personellen und erwerbsbiografischen

94 Im Vergleich der Bruttostichproben mit den auswertbaren Nettostichproben konnten nur marginale Abweichungen aufgrund des Antwortverhaltens festgestellt werden, d. h. keine nennenswerte strukturelle Verzerrung – vgl. infas 2006.

95 Vgl. dazu auch weiter unten das Kapitel C.4.3 zur gesonderten Auswertung der Befragungsergebnisse zu den Migranten.

Merkmale. So waren in den Jahren 2000 bis 2002 unter den ohne ESF-Ergänzung geförderten Teilnehmer/innen rund 22 Prozent Nichtleistungsbezieher/innen, für die nur die Maßnahmekosten im Rahmen des SGB III finanziert wurden (Tabelle C.2.2). In der auswertbaren Befragtenstichprobe der SGB III-Geförderten sind es dagegen rund 49 Prozent, bei den Bestandsarbeitslosen 30 Prozent (Tabelle C.2.13). Und in der SGB III-FbW-Stichprobe sind z. B. 16 Prozent ohne abgeschlossene Berufsausbildung, unter allen Förderfällen (einschl. ESF) der Gesamtlaufzeit des Programms waren es dagegen 29 Prozent (Tabelle C.2.3). Die Untersuchungsergebnisse zu den Wirkungen der Weiterbildung auf die Arbeitsmarktchancen der allein im Rahmen des SGB III geförderten Personen dürfen deshalb nicht als Befunde zu der Effektivität der gesetzlichen FbW insgesamt interpretiert werden.

Einige der in der Tabelle C.2.13 aufgeführten Merkmale betreffen inhaltliche Aspekte, zu denen es in den Prozessdaten der BA keine Informationen gibt, die also nur mit den Befragungen ermittelt werden konnten. Dabei handelt es sich um Variablen, die in der im Folgenden ergebnisorientiert berichteten Untersuchung zusammen mit den Prozessdaten des Vormatching in die Schätzung des Propensity Score für die Matchinganalyse und als potenzielle Einflussgrößen in die Kausalmodelle zur Schätzung der Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung eingegangen sind. Deshalb sind sie hier lediglich in ihrer dazu zusammengefassten Dichotomisierung wiedergegeben, beruhen aber zum Teil auf differenzierteren Angaben aus der Befragung (vgl. dazu die Variablenliste und die Fragebögen in: infas 2006). An dieser Stelle sei nur auf zwei inhaltlich relevante Variablen zum Verhalten der befragten Personen hingewiesen.

Alle Weiterbildungsteilnehmer/innen wurden u. a. gefragt, wer ihnen die Teilnahme an der Maßnahme vorgeschlagen hatte. Als Antwortvorgabe wurden das Arbeitsamt, das Sozialamt, sonstige Einrichtungen (z. B. der Bildungsträger), Bekannte und Verwandte sowie „sonstige Personen“ aufgeführt. Zudem gab es die Antwortmöglichkeit „Niemand, hatte mich selbst darum bemüht“. Immerhin gaben um die 40 Prozent der Teilnehmer/innen an den ESF-FbW und den SGB III-FbW an, dass sie aufgrund ihrer eigenen Initiative teilgenommen hatten.

Tabelle C.2.13: Ausgewählte Merkmale der Stichproben der Teilnehmer/innen mit ergänzender ESF-Förderung, nur mit SGB III-Förderung und der arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen in Prozent

	ESF-FbW	nur SGB III-FbW	Arbeitslose
gesamt = 100 Prozent	11.346	11.997	4.706
Eintrittshalbjahr			
Halbjahr 1 2000	16,1	19,4	
Halbjahr 2 2000	24,9	23,0	
Halbjahr 1 2001	27,8	24,1	
Halbjahr 2 2001	11,8	12,4	
Halbjahr 1 2002	15,6	16,7	
Halbjahr 2 2002	3,7	4,3	
Arbeitsmarkt Cluster			
Cluster Ia	7,5	7,2	8,3
Cluster Ib	39,2	33,0	39,0
Cluster Ic	4,3	4,0	4,0
Cluster IIa	8,1	8,1	8,4
Cluster IIb	14,7	14,9	13,6
Cluster IIIa	2,8	3,7	3,0
Cluster IIIb	3,4	4,3	3,5
Cluster IIIc	9,3	11,8	10,2
Cluster IV	1,6	2,0	1,3
Cluster Va	1,1	1,6	1,5
Cluster Vb	5,9	7,1	5,3
Cluster Vc	2,2	2,5	1,9
Geschlecht			
Männer	37,5	37,4	41,5
Frauen	62,5	62,6	58,5
Dauer Arbeitslosigkeit (gruppiert)			
bis 12 Monate	67,6	65,3	69,1
13 Monate und länger	14,1	17,5	8,0
fehlende Angabe	18,4	17,1	22,8
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	2,26	2,33	1,65
SGB III-Leistung zum Lebensunterhalt			
nein	56,6	48,9	29,7
ja	43,4	51,1	70,3
Sozialhilfe vorher			
nein	82,5	93,5	93,9
ja	17,5	6,5	5,1
keine Angabe	-	-	0,9
Altersgruppen (bei Eintritt)			
bis unter 25 Jahre	9,5	9,4	12,9
25 bis unter 35 Jahre	34,0	31,4	31,7
35 bis unter 50 Jahre	46,5	47,3	43,6
50 Jahre und älter	10,0	12,0	11,8

Fortsetzung Tabelle C.2.13			
	ESF-FbW	nur SGB III-FbW	Arbeitslose
gesamt = 100 Prozent	11.346	11.997	4.706
höchster Schulabschluss			
ohne, Volks-/Hauptschule	11,1	20,5	24,2
Realschule/POS Klasse 10	52,7	57,6	47,4
Abitur/EOS Klasse 12	34,0	20,3	20,1
keine Angabe	2,2	1,6	8,4
beruflicher Abschluss			
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	12,5	13,7	16,1
Lehre/(Berufs-)Fachschule	54,8	67,6	62,8
(Fach-)Hochschule	31,1	17,1	15,7
keine Angabe	1,6	1,6	5,4
letzte berufliche Tätigkeit			
Un-/Angelernte	18,8	25,6	25,5
Facharbeiter	12,6	17,8	21,2
Fachangestellte	36,2	39,7	34,1
Beamte	2,7	0,7	0,8
Azubis	3,0	2,7	5,6
selbständig	10,7	5,1	4,1
noch nie erwerbstätig	11,0	4,2	5,5
keine Angabe	5,0	4,3	3,2
Migranten?			
Deutsche ohne Spätaussiedler	70,9	85,1	88,3
Spätaussiedler/in	16,8	7,9	5,3
Ausländer/in	12,3	7,0	6,3
gesundheitliche Beeinträchtigung			
nein	86,6	85,8	80,4
ja	9,9	11,1	14,3
keine Angabe	3,5	3,1	5,4
Kinder im Haushalt			
nein	41,3	38,5	44,4
ja	55,0	57,0	48,4
keine Angabe	3,7	4,5	7,2
Zusammenleben mit Partner			
nein	31,7	32,3	34,1
ja	64,3	63,9	59,8
keine Angabe	4,0	3,8	6,1
Initiative zur Maßnahme- teilnahme			
Fremdinitiative	60,1	56,4	
Eigeninitiative	39,9	43,6	
durchschn. Dauer der Maßnahme (Monate)	11,56	12,04	

	ESF-FbW	nur SGB III-FbW	Arbeitslose
gesamt = 100 Prozent	11.346	11.997	4.706
ESF-Modul			
nein	62,0	100	
ja	38,0	-	
Umschulung			
nein	88,4	87,0	
ja	11,6	13,0	
Praktikum			
nein	27,6	28,9	
ja	70,4	69,1	
keine Angabe	2,0	2,0	
Maßnahmeträger			
nicht wirtschaftsnah	72,1	72,0	
wirtschaftsnah	20,8	21,6	
keine Angabe	7,2	6,4	
Teilnahme bis zum Maßnahmeende	85,9	85,9	
Zertifikat			
kein qualifiziertes Zertifikat	40,7	38,7	
Kammerzeugnis	23,0	26,3	
Zeugnis der Einrichtung	36,4	35,0	
aktive Arbeitsuche während der Maßnahme			
nein	13,4	11,9	
ja	86,6	88,1	
aktive Arbeitsuche			
nein	7,5		11,3
ja	92,5		88,7
VV der AA/ARGE während der Maßnahme			
nein	85,5	84,6	
ja	7,0	8,2	
keine Angabe	7,5	7,2	
Quelle: Deeke u. a. 2009: 184 ff.			

Die in der Tabelle berichteten Anteile der Personen, die während ihrer Weiterbildung aktiv nach Arbeit gesucht hatten (nicht ganz 90 Prozent) bzw. der Personen unter den ESF-Teilnehmer/innen und den Arbeitslosen, die überhaupt aktiv gesucht hatten (um 90 Prozent), beruhen auf einer detaillierten Frage nach der Nutzung unterschiedlicher Suchwege. Für die Teilnehmer/innen an der ESF-FbW und SGB III-FbW war diese Frage zudem differenziert gestellt: für die Zeit während der Maßnahme und danach. Die hier verwendete Variable „aktive Arbeitsuche“ ist ein Konstrukt aus den unterschiedlichen Antwortvorgaben, zu denen auch „habe nicht gesucht“ und „Vermittlervorschlag abgewartet“ gehörten. Wenn nur eine dieser zwei Vorgaben oder beide genannt wurden, galt dies als „keine aktive Arbeitsuche“.

2.3.3.2 Wirkungen für die ESF-geförderten Teilnehmer/innen im Vergleich zu nichtteilnehmenden Arbeitslosen

Die Analyse der Effekte der ESF-geförderten Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme interessiert hier zunächst unter dem Aspekt, was aus den Geförderten geworden wäre, wenn sie nicht an einer Maßnahme teilgenommen hätten, ein Wechsel in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung also nur aus Arbeitslosigkeit heraus infrage gekommen wäre. Dazu wird zunächst kurz auf die an anderer Stelle ausführlicher vorgestellten Befunde der Matchinganalyse eingegangen (vgl. Deeke u. a. 2009: 93 ff.). Anschließend werden die wichtigsten Ergebnisse der ereignisanalytischen Untersuchung zum Vergleich der Übergänge zwischen diesen Personen und arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen in der Zeit ab Maßnahmebeginn der ESF-Geförderten vorgestellt (vgl. Deeke u. a. 2009: 97 ff.; Baas/Deeke 2009: 22 ff.).

In der auf der Schätzung des Propensity Score beruhenden Matchinganalyse wird der Erwerbsstatus der ESF-Teilnehmer/innen in einem Zeitraum von 24 Monaten seit Maßnahmebeginn verglichen mit dem Erwerbsstatus der ihnen in analytisch zentralen Charakteristika ähnlichen „Bestandsarbeitslosen“ im entsprechenden Zeitraum ab dem Maßnahmebeginn als fiktiven Eintrittszeitpunkt. Für jeden Monat seit dem Eintritt in die Maßnahme (ESF-Teilnehmergruppe) bzw. dem fiktiven Eintrittsdatum (Vergleichsgruppe der Arbeitslosen) wird festgestellt, ob ein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bestand oder nicht. Aus der Differenz der Anteile einer solchen Beschäftigung zwischen der Teilnahmegruppe und der Vergleichsgruppe ergibt sich der durchschnittliche Effekt (Average Treatment Effect = ATT) der Maßnahme zu jedem betrachteten Monat.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die ESF-Gruppe eine im Durchschnitt geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweist als die Gruppe der arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen. Für das Bundesgebiet insgesamt beträgt die Differenz im ersten Halbjahr bis zu 20 Prozentpunkte, verringert sich aber in der Folgezeit so weit, dass am Ende des zweijährigen Beobachtungszeitraums die ESF-Gruppe nahezu das Niveau der Vergleichsgruppe der Nichtteilnehmer/innen erreicht. Dieses Ergebnis ergibt sich auch bei den getrennten Matchinganalysen für die alten und die neuen Bundesländer sowie für die gesondert betrachtete Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen.

Das Ergebnis entspricht dem üblichen Befund vergleichbarer Analysen. Aufgrund des sogenannten Lock-in-Effekts – hier ohne normative Implikation deskriptiv als Teilnahmeeffekt bezeichnet – ergibt sich in der kurzfristigen Betrachtung ab Maßnahmebeginn ein negativer Maßnahmeeffekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Während die Teilnehmer/innen mit der Orientierung auf den Maß-

nahmeabschluss einen guten Grund haben, nicht vorzeitig auszuschneiden, sind die Nichtteilnehmenden allein auf eine direkte Beschäftigungsaufnahme verwiesen.

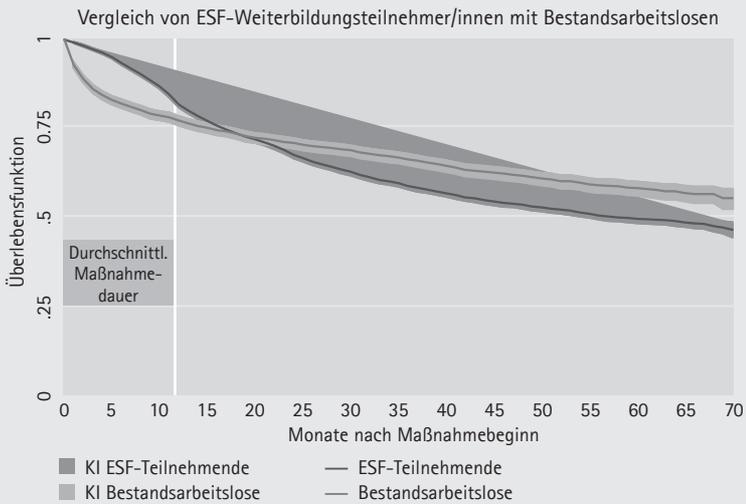
Im Unterschied zur Matchinganalyse können mithilfe der nichtparametrischen Übergangsraten (Kaplan-Meier-Schätzer der Überlebensfunktion) die Übergänge in den interessierenden Zielzustand unter Berücksichtigung zeitlicher Zensierungen (kein Übergang in Beschäftigung bis zum durch den Antwortzeitpunkt bestimmten Ende der individuellen Beobachtung) und konkurrierender Risiken (hier der Wechsel von arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen in eine Maßnahme oder bei den Teilnehmer/innen in eine weitere Maßnahme) geschätzt werden. Betrachtet wird der erste Übergang in den Zielzustand, also in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Dies ist nun für einen Beobachtungszeitraum von bis zu sechs Jahren seit Eintritt in die Weiterbildungsmaßnahme bzw. fiktivem Eintrittsmonat der Vergleichspersonen möglich.

Wie erwartet ist deutlich erkennbar, dass die Übergangsrate der Bestandsarbeitslosen zunächst höher ist als die Übergangsrate der Teilnehmenden (Abbildung C.2.1). Dies gilt für die Zeit der in der Abbildung eingetragenen durchschnittlichen Maßnahmedauer von zwölf Monaten, indiziert also den bindenden Teilnahmeeffekt. In der Zeit danach weisen jedoch die ESF-Geförderten eine deutlich höhere Übergangsrate in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Die Kurven kreuzen sich nach ungefähr 16 Monaten. Die Übergangswahrscheinlichkeit ist ab diesem Zeitpunkt für die ESF-Teilnehmer/innen eindeutig höher. Die Inzidenzrate der ESF-Gruppe liegt mit 0,014 über der Inzidenzrate der Bestandsarbeitslosen von 0,012.⁹⁶ Der Log-Rank-Test ergibt einen statistisch signifikanten Unterschied der zwei Gruppen.

Dieses Ergebnis ergibt sich auch in der gesonderten Schätzung für Westdeutschland (Abbildung C.2.2), nicht jedoch für Ostdeutschland (Abbildung C.2.3). In den neuen Bundesländern kreuzen sich die Kurven erst relativ spät nach mehr als zwei Jahren. Danach liegt die Übergangsrate der Teilnehmer/innen zwar etwas über der Übergangsrate der Nichtteilnehmenden. Anders als für das Bundesgebiet insgesamt und die alten Bundesländer ist der Unterschied hier jedoch nicht signifikant.

⁹⁶ Die Inzidenzrate kann als mittlere monatliche Rate aufgefasst werden und stellt die geschätzte monatliche Übergangsrate pro Zeitintervall (Monate) dar. Sie ergibt sich aus der Zahl der Fälle dividiert durch die Personenmonate, wobei die Personenmonate der Summe der beobachteten Monate aller Personen entsprechen.

Abbildung C.2.1: Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



Log-Rank-Test: $p = 0,000$

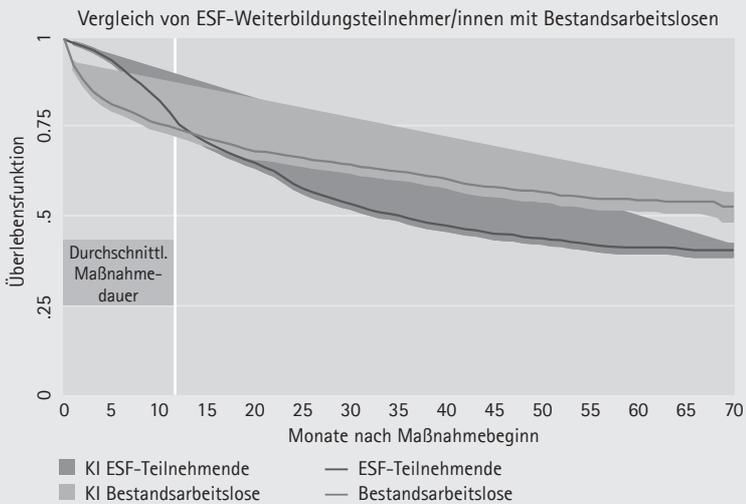
Fallzahl: ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen: 11.288, Ereignisse: 4.911;

Bestandsarbeitslose: 4.639, Ereignisse: 1.596

Inzidenzrate: ESF-FbW-TN: 0,014; Bestandsarbeitslose: 0,012

Quelle: Deeke u. a. 2009: 97.

Abbildung C.2.2: Alte Bundesländer: Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



Log-Rank-Test: $p = 0,000$

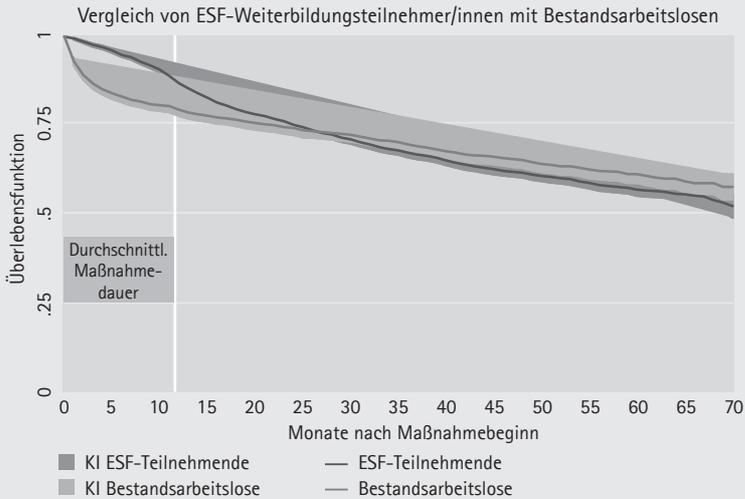
Fallzahl: ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen: 5.440, Ereignisse: 2.790;

Bestandsarbeitslose: 2.141, Ereignisse: 801

Inzidenzrate: ESF-FbW-TN: 0,018; Bestandsarbeitslose: 0,014

Quelle: Deeke u. a. 2009: 98

Abbildung C.2.3: Neue Bundesländer: Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungs-
pflichtige Beschäftigung



Log-Rank-Test: $p = 0,977$

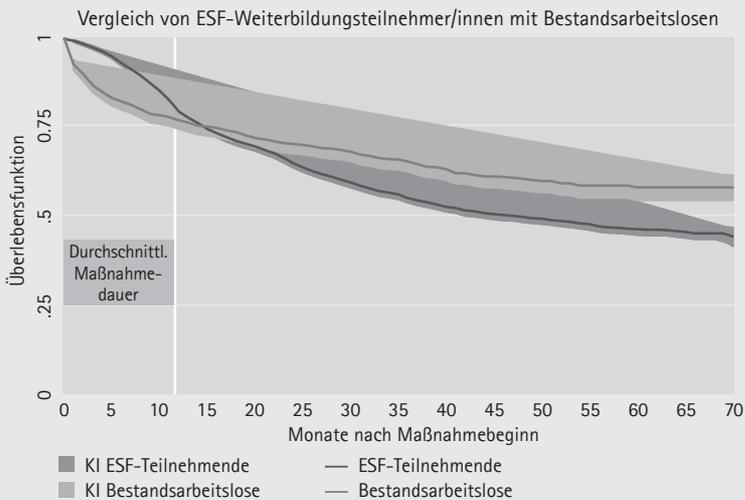
Fallzahl: ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen: 5.844, Ereignisse: 2.120;

Bestandsarbeitslose: 2.495, Ereignisse: 793

Inzidenzrate: ESF-FbW-TN: 0,010; Bestandsarbeitslose: 0,010

Quelle: Deeke u. a. 2009: 99.

Abbildung C.2.4: Nichtleistungsbezieher/innen: Übergang in eine ungeforderte sozial-
versicherungspflichtige Beschäftigung



Log-Rank-Test: $p = 0,000$

Fallzahl: ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen: 6.383, Ereignisse: 2.987;

Bestandsarbeitslose: 1.386, Ereignisse: 472

Inzidenzrate: ESF-FbW-TN: 0,015; Bestandsarbeitslose: 0,012

Quelle: Deeke u. a. 2009: 100.

Für die Teilstichprobe der Nichtleistungsbezieher/innen findet sich wiederum ein ähnliches Bild wie für die zwei Gruppen insgesamt im Bundesgebiet bzw. Westdeutschland (Abbildung C.2.4). Die Nichtleistungsbezieher/innen in der ESF-Gruppe schneiden im Verhältnis zu den Nichtleistungsbezieher/innen in der Vergleichsgruppe der Bestandarbeitslosen ohne Teilnahme noch besser ab. Ihre Inzidenzrate ist signifikant höher als die Rate aller ESF-Teilnehmer/innen, während sich die Inzidenzrate der entsprechenden arbeitslosen Subgruppe nicht von der Rate der Vergleichsgruppe insgesamt unterscheidet.

Erst mit einer regressionsanalytischen Schätzung der Übergangswahrscheinlichkeit (Cox-Regression: semiparametrisches Proportional-Hazards-Modell für stetige Zeit) kann kontrolliert werden, ob es sich bei dem bisher nur deskriptiv ermittelten Effekt der Maßnahme auf die Übergangswahrscheinlichkeit um einen kausalen Effekt handelt. Dabei werden neben der ESF-Teilnahme im Unterschied zur Nichtteilnahme weitere Variablen in das Modell eingeführt, die zum Teil bereits beim Vormatching der Stichprobenziehung und später bei der Schätzung des Propensity Score für die Matchinganalyse verwendet wurden. Die strukturelle Gleichheit der Vergleichsgruppe mit der Gruppe der Teilnehmenden wird wie im deskriptiven Vergleich der Übergangsraten wieder über das Vormatching der Stichproben und nun zusätzlich modellbasiert über die Kontrolle weiterer Merkmale hergestellt. Auf diese Weise kann ermittelt werden, ob die Weiterbildungsteilnahme einen signifikant eigenständigen Einfluss hat neben anderen potenziellen Einflussfaktoren aus dem Spektrum analytisch relevant erscheinender Variablen zur regionalen und personellen Heterogenität der Teilnahmegruppe und Vergleichsgruppe.⁹⁷

Um den auf die Übergangswahrscheinlichkeit negativ wirkenden Teilnahmeeffekt im Kausalmodell analytisch angemessen berücksichtigen zu können, wurde ein Episodensplitting bezogen auf die Zeit der durchschnittlichen Maßnahmedauer und die Zeit danach durchgeführt. Zunächst werden nun die Ergebnisse für alle Weiterbildungsteilnehmer/innen vorgestellt (Tabelle C.2.14) und anschließend ein gesondert gerechnetes Modell, in dem die Maßnahmeabbrecher unter den Teilnehmer/innen ausgeschlossen waren (Tabelle C.2.15).

Wie erwartet zeigt sich für die Zeit der durchschnittlichen Maßnahmedauer der Teilnahmeeffekt. Die ESF-geförderten Teilnehmer/innen haben eine deutlich geringere Übergangswahrscheinlichkeit als die arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen. Für die Zeit

97 Die hazard ratios (exponierte Koeffizienten der Cox-Regression) lassen sich relativ einfach interpretieren. Ein hazard ratio größer als 1 zeigt im Verhältnis zum Referenzmerkmal einen positiven Zusammenhang, ein hazard ratio kleiner als 1 einen negativen Zusammenhang. Zum Beispiel würde ein hazard ratio von 2,0 auf der Variable Geschlecht mit den Ausprägungen 0 für Männer und 1 für Frauen bedeuten, dass die Übergangsraten (Übergangswahrscheinlichkeit) der Frauen doppelt so groß ist wie die der Männer. Bei stetigen unabhängigen Variablen gilt, dass die in den hazard ratios ausgedrückten Verhältnisse der Übergangsraten in den Einheiten der unabhängigen Variablen ausgedrückt sind.

danach zeigt sich jedoch ein positiver Maßnahmeeffekt. Für die ESF-Teilnehmer/innen ergibt sich im Verhältnis zur Vergleichsgruppe eine nahezu doppelte Übergangswahrscheinlichkeit in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Die Effekte der weiteren Merkmale gelten in den Modellen für beide Gruppen. Sie indizieren Einflüsse auf die Übergangswahrscheinlichkeit, die unabhängig von der Weiterbildungsteilnahme wirken. Dazu zählen die bekannten personellen und erwerbsbiografischen Effekte auf Beschäftigungschancen. So weisen Frauen eine geringere Übergangswahrscheinlichkeit auf. Gleiches gilt z.B. für Migranten im Vergleich zu den deutschen Inländern. Eine längere Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit mindert Beschäftigungschancen, ebenso ein höheres Alter. Die Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher/innen weist im Vergleich mit den Leistungsbezieher/innen eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf. Unabhängig davon hat die regionale Arbeitsmarktsituation in beiden betrachteten Zeiträumen einen starken Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Der positive Maßnahmeeffekt der ESF-geförderten Weiterbildung setzt daher den selektiven Einfluss der personellen und regionalen Heterogenität auf Beschäftigungschancen nicht außer Kraft. Interessant sind jedoch Unterschiede zwischen den beiden Zeiträumen. In der stärkeren Abweichung der hazard ratios von der jeweiligen Referenz ist erkennbar, dass das Geschlecht zulasten der Frauen in der Zeit nach der durchschnittlichen Maßnahmedauer von einem Jahr an Bedeutung gewinnt, ebenso das Alter und die schulische Qualifikation. Zugleich nimmt die chancenstrukturierende Relevanz anderer Merkmale ab. Nach einem Jahr hat sich der zunächst starke negative Effekt einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit vor dem (fiktiven) Maßnahmeeintritt abgeschwächt. Der Einfluss des früheren beruflichen Abschlusses und der beruflichen Stellung in der letzten Tätigkeit vor der Maßnahme bzw. Arbeitslosigkeit ist gesunken, ebenso der Effekt des früheren leistungsrechtlichen Status. Zudem haben von den Migranten die Spätaussiedler nach einem Jahr nicht mehr wie zuvor signifikant schlechtere Chancen als die deutschen Inländer. Dies gilt jedoch nach wie vor für die Ausländer/innen.

Aufgrund der häufig formulierten Annahme, dass Teilnehmende aufgrund ihrer Einbindung in die Weiterbildungsmaßnahme nicht oder weniger aktiv nach Arbeit suchen als nichtteilnehmende Arbeitslose, interessiert hier insbesondere der Effekt aktiver Arbeitssuche (in Abgrenzung zu „keine aktive Arbeitssuche“) auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung. Im Modell für die Maßnahmezeit hat aktive Suche zwar einen positiven Effekt, der aber nur schwach signifikant ist. Im Modell für die Zeit danach ist der Effekt aktiver Suche jedoch relativ stark und hochsignifikant. Für die Interpretation dieses sich mit der Maßnahmezeit ändernden Effekts sollen nun zusätzlich die Modelle ohne die Abbrecher betrachtet werden.

Tabelle C.2.14: Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrennt nach der Dauer seit Maßnahmebeginn (Cox-Regression)

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
ESF-Weiterbildungsteilnahme				
ESF-Weiterbildungsteilnehmende	0,69	0,00	1,93	0,00
Bestandsarbeitslose	Referenz		Referenz	
Arbeitsmarkt Cluster				
Cluster Ia	Referenz		Referenz	
Cluster Ib	1,12	0,23	1,05	0,55
Cluster Ic	1,64	0,00	1,25	0,05
Cluster IIa	1,17	0,18	1,41	0,00
Cluster IIb	1,87	0,00	1,52	0,00
Cluster IIIa	1,52	0,00	1,56	0,00
Cluster IIIb	2,01	0,00	1,89	0,00
Cluster IIIc	1,66	0,00	1,60	0,00
Cluster IV	2,24	0,00	2,20	0,00
Cluster Va	1,62	0,01	1,41	0,07
Cluster Vb	2,69	0,00	1,73	0,00
Cluster Vc	1,99	0,00	1,37	0,04
Dauer Arbeitslosigkeit				
unter 6 Monate	Referenz		Referenz	
6 bis 12 Monate	0,58	0,00	0,95	0,31
13 bis 18 Monate	0,43	0,00	0,72	0,00
19 bis 24 Monate	0,45	0,00	0,70	0,01
24 Monate und länger	0,41	0,00	0,60	0,00
fehlende Angabe	0,74	0,00	1,03	0,62
Geschlecht				
Männer	Referenz		Referenz	
Frauen	0,92	0,05	0,89	0,00
Leistungsbezug vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,81	0,00	0,92	0,05
Altersgruppen				
bis unter 25 Jahre	Referenz		Referenz	
25 bis unter 35 Jahre	1,07	0,36	0,89	0,09
35 bis unter 50 Jahre	0,86	0,07	0,72	0,00
50 Jahre und älter	0,55	0,00	0,34	0,00
Eintritts Quartal				
Quartal 1 2000	Referenz		Referenz	
Quartal 2 2000	1,06	0,60	0,88	0,16
Quartal 3 2000	1,02	0,87	0,83	0,04
Quartal 4 2000	1,03	0,83	0,81	0,03
Quartal 1 2001	1,03	0,79	0,90	0,27
Quartal 2 2001	1,08	0,48	0,95	0,58
Quartal 3 2001	1,09	0,50	0,75	0,01
Quartal 4 2001	1,18	0,18	1,03	0,77
Quartal 1 2002	0,94	0,60	0,88	0,22

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
Quartal 2 2002	1,04	0,73	1,03	0,80
Quartal 3 2002	1,02	0,88	1,07	0,65
Quartal 4 2002	1,21	0,40	1,92	0,01
beruflicher Abschluss				
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	Referenz		Referenz	
Lehre/(Berufs-)Fachschule	1,91	0,00	1,01	0,90
(Fach-)Hochschule	2,13	0,00	0,94	0,39
letzte berufliche Tätigkeit				
Un-/Angelernte	Referenz		Referenz	
Facharbeiter	1,16	0,05	1,05	0,50
Fachangestellte	1,05	0,40	0,94	0,28
Beamte	1,24	0,07	1,10	0,43
Azubis	1,15	0,21	0,90	0,35
selbständig	1,12	0,18	0,83	0,02
noch nie erwerbstätig	1,18	0,04	1,03	0,65
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	0,98	0,00	0,96	0,00
gesundheitliche Beeinträchtigung				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,60	0,00	0,52	0,00
Spätaussiedler/Ausländer				
Deutsche ohne Aussiedler	Referenz		Referenz	
Spätaussiedler/in	0,76	0,00	0,94	0,27
Ausländer/in	0,68	0,00	0,78	0,00
Kinder				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,92	0,09	1,09	0,06
Sozialhilfe vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,75	0,00	0,88	0,03
höchster Schulabschluss				
ohne, Volks-/Hauptschule	Referenz		Referenz	
Realschule/POS Klasse 10	0,92	0,23	1,19	0,01
Abitur/EOS Klasse 12	1,01	0,94	1,40	0,00
Zusammenleben mit Partner				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,00	0,99	1,06	0,24
aktive Arbeitsuche während/nach Maßnahme				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,16	0,07	1,50	0,00
Anzahl Fälle	12.993		10.065	
Anzahl Ereignisse	2.596		2.941	
Log-Likelihood Nullmodell	-24293,833		-25909,513	
Log-Likelihood volles Modell	-23787,436		-25454,138	

Anmerkung: grau unterlegte Zellen: $p < 0,05$

Quelle: Deeke u. a. 2009: 103 f.

Tabelle C.2.15: Ohne Abbrecher: Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrennt nach der Dauer seit Maßnahmebeginn (Cox-Regression)

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
ESF-Weiterbildungsteilnahme				
ESF-Weiterbildungsteilnehmende	0,59	0,00	2,00	0,00
Bestandsarbeitslose	Referenz		Referenz	
Arbeitsmarkt Cluster				
Cluster Ia	Referenz		Referenz	
Cluster Ib	1,09	0,42	1,06	0,49
Cluster Ic	1,64	0,00	1,29	0,03
Cluster IIa	1,14	0,31	1,41	0,00
Cluster IIb	1,86	0,00	1,56	0,00
Cluster IIIa	1,60	0,00	1,61	0,00
Cluster IIIb	1,98	0,00	1,88	0,00
Cluster IIIc	1,68	0,00	1,66	0,00
Cluster IV	2,50	0,00	2,23	0,00
Cluster Va	1,55	0,03	1,36	0,12
Cluster Vb	2,82	0,00	1,77	0,00
Cluster Vc	1,86	0,00	1,44	0,02
Dauer Arbeitslosigkeit				
unter 6 Monate	Referenz		Referenz	
6 bis 12 Monate	0,54	0,00	0,95	0,30
13 bis 18 Monate	0,43	0,00	0,70	0,00
19 bis 24 Monate	0,43	0,00	0,67	0,01
24 Monate und länger	0,45	0,00	0,61	0,00
fehlende Angabe	0,75	0,00	1,03	0,60
Geschlecht				
Männer	Referenz		Referenz	
Frauen	0,89	0,02	0,89	0,01
Leistungsbezug vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,80	0,00	0,91	0,04
Altersgruppen				
bis unter 25 Jahre	Referenz		Referenz	
25 bis unter 30 Jahre	1,15	0,09	0,89	0,11
35 bis unter 50 Jahre	0,92	0,38	0,72	0,00
50 Jahre und älter	0,56	0,00	0,35	0,00
Eintrittsquartal				
Quartal 1 2000	Referenz		Referenz	
Quartal 2 2000	1,00	0,98	0,88	0,16
Quartal 3 2000	1,02	0,85	0,85	0,08
Quartal 4 2000	1,00	0,98	0,84	0,08
Quartal 1 2001	0,98	0,83	0,93	0,43
Quartal 2 2001	1,08	0,53	0,98	0,81
Quartal 3 2001	1,08	0,53	0,75	0,01
Quartal 4 2001	1,14	0,32	1,05	0,67
Quartal 1 2002	0,94	0,61	0,90	0,32

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
Quartal 2 2002	0,99	0,91	1,03	0,79
Quartal 3 2002	1,04	0,79	1,10	0,58
Quartal 4 2002	1,25	0,33	1,93	0,01
beruflicher Abschluss				
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	Referenz		Referenz	
Lehre/(Berufs-)Fachschule	1,96	0,00	0,99	0,85
(Fach-)Hochschule	2,07	0,00	0,95	0,42
letzte berufliche Tätigkeit				
Un-/Angelernte	Referenz		Referenz	
Facharbeiter	1,13	0,13	1,04	0,58
Fachangestellte	1,02	0,75	0,92	0,16
Beamte	1,11	0,44	1,04	0,75
Azubis	1,20	0,12	0,91	0,41
selbständig	1,19	0,05	0,84	0,03
noch nie erwerbstätig	1,17	0,08	1,00	0,94
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	0,98	0,01	0,96	0,00
gesundheitliche Beeinträchtigung				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,59	0,00	0,56	0,00
Spätaussiedler/Ausländer				
Deutsche ohne Aussiedler	Referenz		Referenz	
Spätaussiedler/in	0,84	0,03	0,96	0,48
Ausländer/in	0,76	0,00	0,80	0,00
Kinder				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,92	0,10	1,07	0,18
Sozialhilfe vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,73	0,00	0,88	0,04
höchster Schulabschluss				
ohne, Volks-/Hauptschule	Referenz		Referenz	
Realschule/POS Klasse 10	0,96	0,57	1,21	0,01
Abitur/EOS Klasse 12	1,02	0,78	1,41	0,00
Zusammenleben mit Partner				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,03	0,57	1,05	0,32
aktive Arbeitsuche während/nach Maßnahme				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,06	0,52	1,38	0,00
Anzahl Fälle	11.763		9.263	
Anzahl Ereignisse	2.175		2.771	
Log-Likelihood Nullmodell	-20151,694		-24190,616	
Log-Likelihood volles Modell	-19689,033		-23749,377	

Anmerkung: grau unterlegte Zellen: p < 0,05

Quelle: Deeke u. a. 2009: 105 f.

Die Modellergebnisse ohne Abbrecher der ESF-Weiterbildungsmaßnahmen (Tabelle C.2.15) zeigen zunächst stärker ausgeprägte positive Effekte der ESF-Weiterbildung auf einen Übergang in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Für den Zeitraum bis zu zwölf Monaten verstärkt sich im Vergleich zum entsprechenden Modell einschließlich der Abbrecher der statistisch negative Teilnahmeeffekt. Und im Modell für die Zeit danach ist der positive Maßnahmeeffekt noch ausgeprägter als im entsprechenden Modell einschließlich der Abbrecher. Daraus folgt indirekt, dass die Abbrecher bereits während der Laufzeit der Maßnahme vor allem in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewechselt sind.

In den Modellen ohne Abbrecher ist der Effekt einer aktiven Arbeitsuche in den ersten zwölf Monaten ab (fiktivem) Maßnahmebeginn nun schwächer und eindeutig nicht signifikant. In der Zeit danach ist der positive Effekt aktiver Arbeitsuche ebenfalls etwas schwächer ausgeprägt, aber nach wie vor hochsignifikant. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass diejenigen unter den ESF-geförderten Teilnehmer/innen, die ihre Maßnahme „durchstehen“, zwar durchaus während ihrer Teilnahme aktiv nach einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung suchen (vgl. Tabelle C.2.13 in Kapitel 2.3.3.1), dies aber mit dem Ziel einer Arbeitsaufnahme erst nach erfolgreichem Abschluss ihrer Maßnahme.⁹⁸

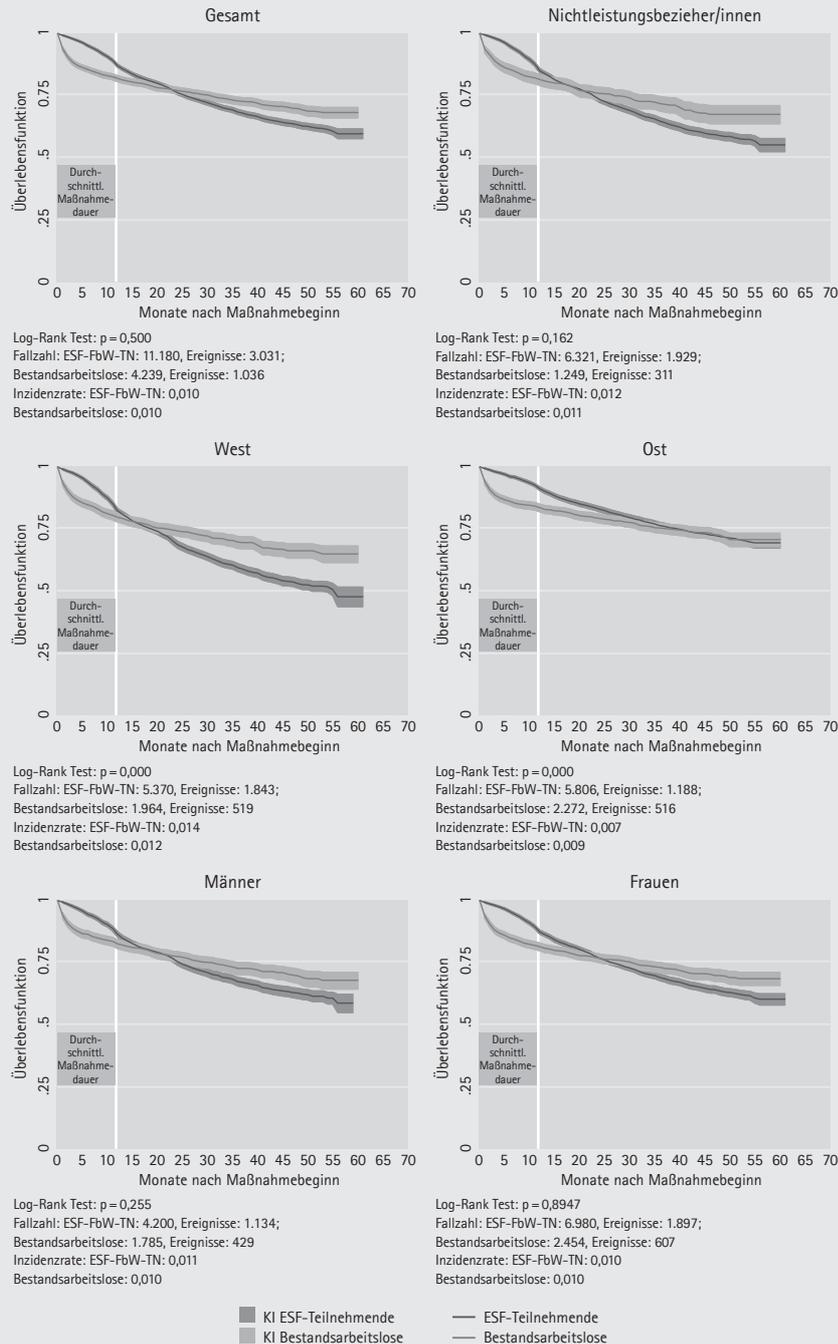
In einer zusätzlichen Analyse wurde der Zielzustand unter dem Aspekt der Stabilität und damit der Qualität des Beschäftigungsverhältnisses anspruchsvoller definiert: erstens ein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, welches länger als ein halbes Jahr angedauert hat, und zweitens ein länger als ein Jahr andauerndes Beschäftigungsverhältnis (Baas/Deeke 2009).⁹⁹ An dieser Stelle werden aus dem Spektrum der Befunde nur die Ergebnisse zu den Übergängen in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis berichtet.

Die aus der Schätzung der Überlebensfunktionen abgeleitete Beschreibung der Entwicklung der Übergangsraten im Vergleich der ESF-Gruppe und der Nichtteilnehmer/innen zeigt zunächst, dass beide Gruppen im Vergleich zu den oben betrachteten Übergängen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gleich welcher Dauer erheblich mehr Zeit benötigen und das Niveau der Übergangsraten niedriger ist (Abbildung C.2.5). Dies überrascht nicht, weil es z. B. aufgrund des hohen Anteils von Befristungen bei Neueinstellungen zweifellos relativ schwierig ist, in ein entsprechend nachhaltiges Beschäftigungsverhältnis zu gelangen.

98 Grundsätzlich kann mit den hier verwendeten Daten allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass Teilnehmer/innen mit dem Ziel eines möglichst schnellen Wechsels in Beschäftigung unter Verzicht auf einen erfolgreichen Maßnahmeabschluss gesucht haben, aber dabei gescheitert sind. Doch warum sollte ihre aktive Suche während der Teilnahme vergeblich sein, danach aber erfolgreich? Ein Grund kann sein, dass erst der erfolgreiche Abschluss der Weiterbildung die für den Markterfolg dann ausschlaggebende Beschäftigungsfähigkeit signalisiert.

99 Zur ereignisanalytischen Operationalisierung dieser Fragestellung und ihrer Verortung in der wirkungsanalytischen Evaluationsliteratur vgl. Baas/Deeke (2009).

Abbildung C.2.5: Übergang in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis: Vergleich ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen mit Bestandsarbeitslosen



Bei der Gesamtbetrachtung holen die ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen erst nach 23 Monaten ihren durch den Teilnahmeeffekt bedingten Rückstand gegenüber den Bestandsarbeitslosen ohne Teilnahme auf. Der Anteil derjenigen, die nach vier Jahren in ein länger als ein Jahr andauerndes Beschäftigungsverhältnis übergegangen sind, beträgt 37 Prozent bei den Weiterbildungsteilnehmer/innen und 30 Prozent bei den Bestandsarbeitslosen.¹⁰⁰ Allerdings ergibt der Log-Rank-Test für das Bundesgebiet insgesamt, dass der Unterschied zwischen den Überlebensfunktionen nicht signifikant ist. Offenbar ist der Unterschied in den Übergangsraten in den ersten Monaten so groß, dass er im gesamten Beobachtungszeitraum durch die dann höheren Übergangsraten der ESF-Teilnehmenden nicht mehr völlig kompensiert werden kann. Dabei sind die Inzidenzraten der zwei Gruppen gleich hoch (0,010).

In der Unterscheidung zwischen den alten und neuen Bundesländern klärt sich der statistisch unbefriedigende Befund für das Bundesgebiet auf. Im Westen haben nach vier Jahren 47 Prozent der ESF-Geförderten und nur 34 Prozent der Bestandsarbeitslosen eine mehr als einjährige Beschäftigung aufgenommen. Die Inzidenzraten der ESF-Teilnehmenden liegen bei 0,014, die der Bestandsarbeitslosen bei 0,012, und der Unterschied zwischen den Gruppen ist signifikant. Im Kontrast dazu weisen ESF-Teilnehmer/innen in den neuen Bundesländern auch nach der Laufzeit der Maßnahmen keine höheren Übergangsraten auf als die Bestandsarbeitslosen. Sie erreichen erst nach 35 Monaten das gleiche Niveau der Überlebensfunktionen. Auch erreicht ein im Vergleich zum Westen deutlich geringerer Anteil in beiden Gruppen am Ende des Beobachtungszeitraumes eine Beschäftigung, die länger als ein Jahr andauert.

Der Vergleich der Überlebensfunktionen von ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen und Bestandsarbeitslosen unterscheidet sich kaum in den Gruppen der Männer und der Frauen. In der Gruppe der Männer holen die ESF-Geförderten etwas eher auf (nach 19 Monaten) als in der Gruppe der Frauen (nach 24 Monaten). Die Unterschiede zwischen den ESF-Teilnehmenden und den Arbeitslosen zeigen sich in den Inzidenzraten bei den Männern mit 0,011 (ESF-Geförderte) und 0,010 (Bestandsarbeitslose). Bei den Frauen sind die Inzidenzraten über den gesamten Zeitraum betrachtet dagegen gleich hoch (0,010).

In der Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen holen die ESF-Geförderten eher auf als in der Gesamtbetrachtung, d. h. nach 17 Monaten. Über den gesamten Zeitraum betrachtet liegt die Inzidenzrate dieser Untergruppe der ESF-Geförderten bei 0,012 und damit höher als die der Bestandsarbeitslosen (0,011). Allerdings ist dieses Ergebnis statistisch nicht signifikant, was auch hier wieder – wie in der Gesamtbetrachtung oben – an dem generellen Unterschied des Niveaus der Übergangsraten in West- und Ostdeutschland liegen dürfte.

¹⁰⁰ Bei der Berechnung des Anteilswerts wurden Zensierungen berücksichtigt (vgl. Baas/Deeke 2009: 11 ff.).

Es zeigt sich also auch bei der Schätzung der Überlebensfunktionen bezogen auf Übergänge in ein mehr als ein Jahr andauerndes ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, dass die ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen zunächst geringere, mittel- und langfristig aber höhere Übergangsraten in ein entsprechend nachhaltiges Beschäftigungsverhältnis haben. Dies gilt allerdings nur für Westdeutschland, nicht für Ostdeutschland.

Noch ausgeprägter als in den Cox-Modellen zur Kontrolle weiterer Einflussfaktoren auf einen Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überhaupt sind die Effekte der ESF-Weiterbildungsteilnahme auf die Übergangswahrscheinlichkeit in ein mehr als ein Jahr andauerndes Beschäftigungsverhältnis (Tabelle C.2.16). Im Zeitraum der ersten zwölf Monate haben die Weiterbildungsteilnehmer/innen im Vergleich zu arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen eine deutlich niedrigere Übergangswahrscheinlichkeit. Nach zwölf Monaten hat die ESF-Weiterbildung dagegen einen ausgeprägt positiven Effekt auf den Übergang in eine mehr als einjährige Beschäftigung. In der Zeit nach Maßnahmente, also mittel- und langfristig betrachtet, haben ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen auch unter Berücksichtigung anderer Einflussfaktoren eine höhere Chance auf ein mehr als ein Jahr andauerndes, ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis als die zur Zeit des Maßnahmeeintritts der ESF-Geförderten im Bestand arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen.

Die kausalen Effekte der personellen Merkmale und der regionalen Arbeitsmarktsituation unterscheiden sich hier nicht von den entsprechenden Effekten in den Modellen zu den oben analysierten Übergängen in ein Beschäftigungsverhältnis gleich welcher Dauer. Bemerkenswert erscheint dabei, dass der Status des Nichtleistungsbezugs gemäß dem SGB III, also die Zugehörigkeit zu dieser spezifischen ESF-Zielgruppe bei beruflicher Weiterbildung, nun für den Übergang in ein stabileres Beschäftigungsverhältnis auch nach 12 Monaten einen noch stärkeren signifikant positiven Effekt bzw. der Status als SGB III-Leistungsbezieher/in einen stärkeren negativen Effekt hat als bei den Übergängen insgesamt (vgl. Tabelle C.2.16 und oben Tabelle C.2.14).

Tabelle C.2.16: Übergangswahrscheinlichkeit in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis von ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen und Bestandsarbeitslosen (Cox-Proportional-Hazards-Model)

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
ESF-Weiterbildungsteilnahme				
ESF-Weiterbildungsteilnehmende	0,59	0,00	2,00	0,00
Bestandsarbeitslose	Referenz		Referenz	
Arbeitsmarkt Cluster				
Cluster Ia	Referenz		Referenz	
Cluster Ib	0,97	0,77	1,10	0,37
Cluster Ic	1,38	0,03	1,08	0,65
Cluster IIa	1,01	0,97	1,56	0,00
Cluster IIb	1,88	0,00	1,98	0,00
Cluster IIIa	1,55	0,01	1,70	0,00
Cluster IIIb	2,06	0,00	2,19	0,00
Cluster IIIc	1,63	0,00	1,90	0,00
Cluster IV	1,92	0,00	2,85	0,00
Cluster Va	1,54	0,06	1,65	0,05
Cluster Vb	2,19	0,00	2,04	0,00
Cluster Vc	2,04	0,00	1,91	0,00
Dauer Arbeitslosigkeit				
unter 6 Monate	Referenz		Referenz	
6 bis 12 Monate	0,63	0,00	0,83	0,01
13 bis 18 Monate	0,49	0,00	0,66	0,00
19 bis 24 Monate	0,46	0,00	0,68	0,04
24 Monate und länger	0,45	0,00	0,51	0,00
fehlende Angabe	0,73	0,00	1,01	0,85
Geschlecht				
Männer	Referenz		Referenz	
Frauen	0,93	0,16	0,94	0,28
Leistungsbezug vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,81	0,00	0,88	0,03
Altersgruppen				
bis unter 25 Jahren	Referenz		Referenz	
25 bis unter 35	1,07	0,45	0,85	0,08
35 bis unter 50	0,88	0,22	0,68	0,00
50 Jahre und älter	0,55	0,00	0,33	0,00
Eintritts Quartal				
Quartal 1 2000	Referenz		Referenz	
Quartal 2 2000	1,07	0,59	0,87	0,21
Quartal 3 2000	0,95	0,70	0,76	0,01
Quartal 4 2000	0,97	0,84	0,77	0,03
Quartal 1 2001	1,07	0,58	0,89	0,31
Quartal 2 2001	1,10	0,48	0,80	0,06
Quartal 3 2001	1,08	0,57	0,71	0,02
Quartal 4 2001	1,07	0,64	1,17	0,30
Quartal 1 2002	0,87	0,31	0,79	0,08

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
Quartal 2 2002	1,10	0,51	0,92	0,60
Quartal 3 2002	0,95	0,79	1,44	0,06
Quartal 4 2002	0,69	0,38	1,33	0,49
beruflicher Abschluss				
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	Referenz		Referenz	
Lehre/(Berufs-)Fachschule	2,01	0,00	1,10	0,25
(Fach-)Hochschule	2,24	0,00	1,02	0,81
letzte berufliche Tätigkeit				
Un-/Angelernte	Referenz		Referenz	
Facharbeiter	1,04	0,70	1,17	0,08
Fachangestellte	1,02	0,78	1,02	0,76
Beamte	1,15	0,32	0,91	0,56
Azubis	1,11	0,43	1,02	0,89
selbständig	1,05	0,65	0,98	0,83
noch nie erwerbstätig	1,30	0,01	1,13	0,18
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	0,99	0,07	0,97	0,00
gesundheitliche Beeinträchtigung				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,53	0,00	0,41	0,00
Spätaussiedler/Ausländer				
Deutsche ohne Aussiedler	Referenz		Referenz	
Spätaussiedler/in	0,67	0,00	0,91	0,23
Ausländer/in	0,65	0,00	0,82	0,03
Kinder				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,00	0,96	1,13	0,05
Sozialhilfe vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,68	0,00	0,86	0,05
höchster Schulabschluss				
ohne, Volks-/Hauptschule	Referenz		Referenz	
Realschule/POS Klasse 10	1,02	0,83	1,43	0,00
Abitur/EOS Klasse 12	1,15	0,13	1,56	0,00
Zusammenleben mit Partner				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,06	0,33	1,10	0,13
aktive Arbeitsuche				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,94	0,51	1,53	0,00
Anzahl Fälle	12.615		9.419	
Anzahl Ereignisse	1.784		1.708	
Log-Likelihood Nullmodell	-16640,13		-14855,93	
Log-Likelihood volles Modell	-16244,10		-14527,32	

Anmerkung: grau unterlegte Zellen: $p < 0,05$

Quelle: Baas/Deeke 2009: 25 f.

Allerdings weichen im jetzt betrachteten Modell die Effekte der aktiven Arbeitssuche von dem Ergebnis des oben betrachteten Modells zur Beschäftigung gleich welcher Dauer etwas ab. Für die Zeit der durchschnittlichen Maßnahmedauer ist der Effekt einer aktiven Suche nun eindeutig nicht signifikant und anders als zuvor negativ. Demgegenüber ist der positive Effekt der aktiven Arbeitssuche in der Zeit danach wiederum eindeutig signifikant positiv und noch stärker als zuvor ausgeprägt. Daraus kann geschlossen werden, dass sich eine bis zum Maßnahmeende andauernde Teilnahme an der Weiterbildung insbesondere unter dem Aspekt der Stabilität eines neuen Beschäftigungsverhältnisses auszahlen kann.¹⁰¹

2.3.3.3 Wirkungen für die ESF-geförderten Teilnehmer/innen im Vergleich zu Teilnehmer/innen ohne ergänzende ESF-Unterstützung

Im Folgenden wird der Frage nach dem added value der ergänzenden ESF-Förderung im Vergleich zu einer ausschließlich aus Mitteln des SGB III geförderten Weiterbildung nachgegangen. Dazu kann erwartet werden, dass die ESF-geförderten Teilnehmer/innen in etwa den gleichen Arbeitsmarkterfolg hatten wie die ihnen ähnliche Vergleichsgruppe der nur SGB III-Geförderten. Diese Annahme bezieht sich auf die mit den Zielsetzungen der ergänzenden ESF-Leistungen implizierte Zugangsselektivität zugunsten solcher Personen, die mit spezifischen Problemen der Möglichkeit zur Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme und eines erfolgreichen Abschlusses konfrontiert sind.

Mit dem ESF-Unterhaltsgeld sollte denjenigen Personen eine Teilnahme ermöglicht werden, die aufgrund ihres fehlenden Anspruchs auf eine gesetzliche Leistung zum Lebensunterhalt nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen hätten teilnehmen können, obwohl dies zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen notwendig erscheint und ihnen die Maßnahmekosten aus Mitteln des SGB III finanziert werden konnten. Das ESF-Modul sollte durch die Vorbereitung bzw. eine begleitende Flankierung (Fremdsprachenmodul, allgemein bildendes Modul z. B. zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse) eine erfolgreiche Teilnahme überhaupt erst ermöglichen oder wie mit dem Auslands-

¹⁰¹ Dies muss nicht das erste Beschäftigungsverhältnis im Beobachtungszeitraum gewesen sein. Die deskriptive Auswertung der Längsschnittdaten ergab für die ESF-Gruppe einen Anteil von 56 Prozent ohne Übergang in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, was als Effekt des hohen Anteils von Frauen unter den Teilnehmer/innen mit ihnen im Vergleich zu den Männern schlechteren Chancen interpretiert werden kann. 27 Prozent waren zum Zeitpunkt der Wiederholungsbefragung seit mehr als 12 Monaten in ihrem ersten Beschäftigungsverhältnis, 7 Prozent länger als sechs Monate und kürzer als ein Jahr, und 10 Prozent weniger als sechs Monate. Von den Bestandarbeitslosen waren im Beobachtungszeitraum 64 Prozent in kein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übergegangen, 24 Prozent waren länger als ein Jahr in ihrem ersten Beschäftigungsverhältnis, 4 Prozent unten ein Jahr aber länger als ein halbes Jahr und 8 Prozent kürzer als ein halbes Jahr. Vgl. Baas/Deeke (2009: 11 ff.).

praktikum die Vermittlungschancen befördern helfen. Auch beim ESF-Modul handelte es sich um eine Leistung, die spezifische Hindernisse der Teilnehmer/innen bei der Weiterbildung und deren Verwertung auf dem Arbeitsmarkt beheben sollte.

Für die zwei nicht überschneidungsfreien Gruppen der ESF-geförderten Nichtleistungsbezieher/innen und die Modulteilnehmer/innen kann deshalb als positiver Effekt der ESF-Unterstützung erwartet werden, dass sie sich in ihrer Übergangswahrscheinlichkeit in ein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis nicht von denen unterscheiden, die ohne ergänzende Hilfen an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben. Dazu werden nun wie zuvor bei der Wirkungsanalyse der ESF-geförderten Teilnahme im Vergleich mit arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen zunächst die nichtparametrischen Übergangsraten verglichen und anschließend die Übergangswahrscheinlichkeit modellbasiert bei Kontrolle weiterer potenzieller Einflussgrößen geschätzt. Zuvor soll jedoch noch kurz auf die auch hierzu durchgeführten Matchinganalysen eingegangen werden.¹⁰²

In der Matchinganalyse wird der Beschäftigtenstatus der ESF-Teilnehmer/innen in einem Zeitraum von 24 Monaten seit Maßnahmebeginn verglichen mit dem Beschäftigtenstatus der nun ihnen in analytisch zentralen Charakteristika ähnlichen Teilnehmer/innen ohne ESF-Unterstützung im entsprechenden Zeitraum ab dem Maßnahmebeginn mit gleicher Eintrittszeit. Für jeden Monat seit dem Eintritt in die Maßnahme beider Teilnahmegruppen wird festgestellt, ob ein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bestand oder nicht. Aus der Differenz der Anteile einer solchen Beschäftigung zwischen der ESF-Gruppe und der Vergleichsgruppe ergibt sich der durchschnittliche Effekt (Average Treatment Effect = ATT) der Maßnahme zu jedem betrachteten Monat.

Es wurden Analysen für die Gesamtgruppe mit und ohne Abbrecher durchgeführt, daneben getrennte Analysen für die alten und die neuen Bundesländer sowie gesondert für die besondere ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher/innen (Deeke u. a. 2009: 50 ff.). Als Ergebnis lassen sich im zweijährigen Beobachtungszeitraum ab Maßnahmeintritt in keinem Monat Unterschiede im Anteil ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen den allein SGB III-Geförderten und den zusätzlich ESF-geförderten Teilnehmer/innen beobachten. Dies gilt für die zwei Gruppen insgesamt wie auch für alle betrachteten Subgruppen. Zusammenfassend kann daher festgehal-

102 Wie bereits im Kapitel 2.3.3.2 werden hierzu die wichtigsten Befunde von Deeke u. a. (2009: 50 ff.) und Baas/Deeke (2009: 34 ff.) berichtet.

ten werden, dass die ESF-Geförderten so gesehen wie erwartet den gleichen Arbeitsmarkt(miss)erfolg hatten, wie die nur SGB III-Geförderten. Allerdings ist offen, ob dies nicht nur für den Beschäftigtenstatus als Saldo von Zu- und Abgängen, sondern auch für den ersten Übergang in Beschäftigung nach der Weiterbildungsteilnahme gilt.

Die Ergebnisse zum Vergleich der Überlebensfunktionen bzw. Übergangsraten sind eindeutig. Es finden sich keine signifikanten Unterschiede im Vergleich der ESF-Teilnehmer/innen und SGB III-Teilnehmer/innen insgesamt bzw. in Westdeutschland oder in Ostdeutschland (Abbildungen C.2.6 bis C.2.8). Auch die Kurvenverläufe in den hier nicht extra vorgestellten Abbildungen zum Vergleich jeweils der Männer, der Frauen und der Nichtleistungsbezieher/innen in der ESF-Gruppe und der Vergleichsgruppe zeigen, dass sich die Übergangsraten nicht unterscheiden (Deeke u. a. 2009: 57 ff.). Deshalb ist nun zu klären, inwieweit dies bei Kontrolle weiterer Einflussgrößen auch in kausaler Hinsicht auf die ESF-Förderung zurückgeführt werden kann.

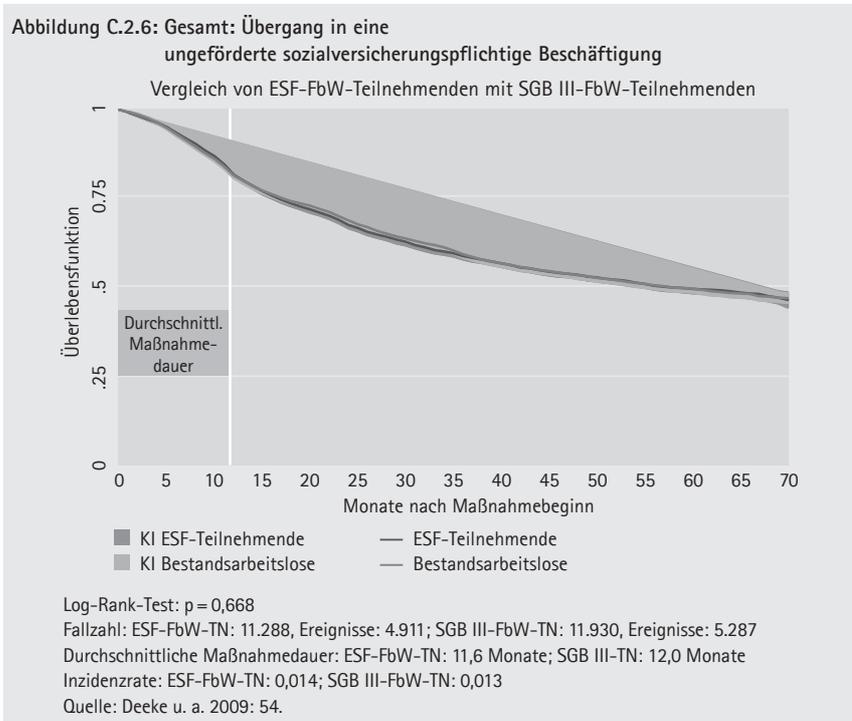
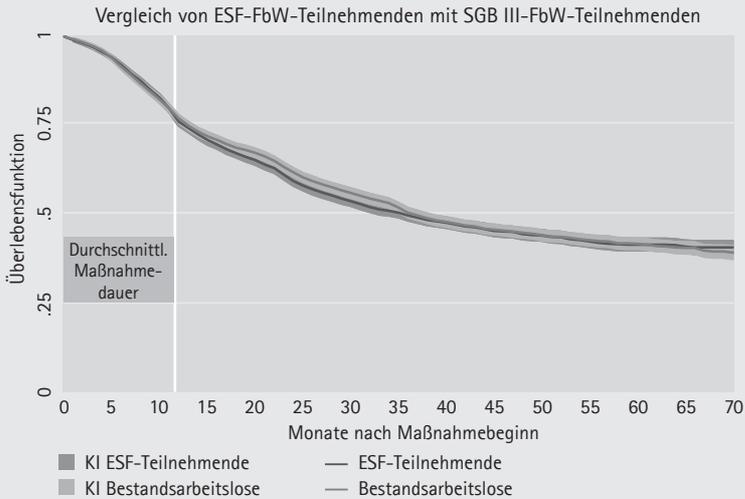


Abbildung C.2.7: Alte Bundesländer: Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



Log-Rank-Test: $p = 0,328$

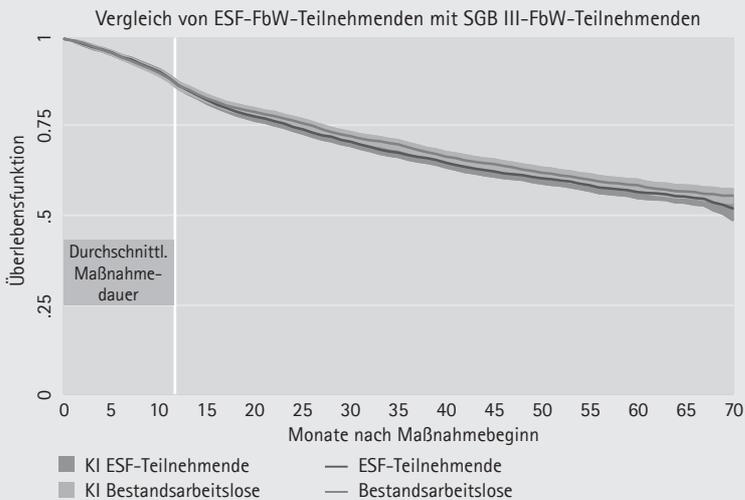
Fallzahl: ESF-FbW-TN: 5.440, Ereignisse: 2.790; SGB III-FbW-TN: 6.360, Ereignisse: 3.324

Durchschnittliche Maßnahmedauer: ESF-FbW-TN: 11,3 Monate; SGB III-TN: 12,6 Monate

Inzidenzrate: ESF-FbW-TN: 0,018; SGB III-FbW-TN: 0,017

Quelle: Deeke u. a. 2009: 55.

Abbildung C.2.8: Neue Bundesländer: Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



Log-Rank-Test: $p = 0,056$

Fallzahl: ESF-FbW-TN: 5.844, Ereignisse: 2.120; SGB III-FbW-TN: 5.565, Ereignisse: 1.962

Durchschnittliche Maßnahmedauer: ESF-FbW-TN: 11,8 Monate; SGB III-TN: 11,4 Monate

Inzidenzrate: ESF-FbW-TN: 0,010; SGB III-FbW-TN: 0,009

Quelle: Deeke u. a. 2009: 56.

Auch in der modellbasierten Schätzung der Übergangswahrscheinlichkeit unter Kontrolle weiterer potenzieller Einflussfaktoren (Cox-Regression) finden sich in dem Modell einschließlich Abbrecher und im Modell ohne die Abbrecher keine Unterschiede zwischen der Gruppe der ESF-geförderten und der nur im Rahmen des SGB III geförderten Teilnehmer/innen (Tabelle C.2.17). Die Variable zur Unterscheidung der zwei Gruppen liegt mit der SGB III-Gruppe als Referenz bei der ESF-Gruppe nur marginal über 1 und ist darin nicht signifikant.

Die Effekte der anderen Merkmale gelten in den zwei Modellen für beide Gruppen. Es zeigen sich wiederum die erwartbaren Effekte einzelner personeller Merkmale, wobei es keinen Unterschied zwischen den Modellen mit und ohne Abbrecher gibt. So nimmt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Dauer der vorherigen Nichterwerbstätigkeit sowie mit zunehmendem Alter die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ab. Frauen, gesundheitlich Beeinträchtigte, Migranten/innen und vorherige Sozialhilfebezieher/innen haben eine statistisch signifikant geringere Übergangschance. Eine bessere schulische und berufliche Ausbildung wirkt sich dagegen positiv auf die Übergangswahrscheinlichkeit aus. Auch die Nichtleistungsbezieher/innen haben – wie schon im Vergleich der ESF-Teilnehmer/innen mit den arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen – im Vergleich zu den Leistungsbezieher/innen eine signifikant höhere Übergangswahrscheinlichkeit.

Tabelle C.2.17: Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit und ohne Abbrecher (Cox-Regression)

	gesamt inkl. Abbrecher		ohne Abbrecher	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
ESF-Weiterbildungsteilnahme				
ESF-Weiterbildungsteilnehmende	1,03	0,22	1,04	0,13
SGB III-Weiterbildungsteilnehmende	Referenz		Referenz	
Arbeitsmarkt Cluster				
Cluster Ia	Referenz		Referenz	
Cluster Ib	1,16	0,00	1,15	0,01
Cluster Ic	1,68	0,00	1,71	0,00
Cluster IIa	1,59	0,00	1,62	0,00
Cluster IIb	1,98	0,00	2,02	0,00
Cluster IIIa	1,89	0,00	1,91	0,00
Cluster IIIb	2,02	0,00	2,03	0,00
Cluster IIIc	1,94	0,00	1,98	0,00
Cluster IV	2,62	0,00	2,74	0,00
Cluster Va	1,78	0,00	1,67	0,00
Cluster Vb	2,47	0,00	2,57	0,00
Cluster Vc	1,86	0,00	1,87	0,00

	gesamt inkl. Abbrecher		ohne Abbrecher	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
Dauer Arbeitslosigkeit				
unter 6 Monate	Referenz		Referenz	
6 bis 12 Monate	0,82	0,00	0,81	0,00
13 bis 18 Monate	0,62	0,00	0,61	0,00
19 bis 24 Monate	0,54	0,00	0,53	0,00
24 Monate und länger	0,54	0,00	0,55	0,00
fehlende Angabe	0,96	0,23	0,98	0,45
Geschlecht				
Männer	Referenz		Referenz	
Frauen	0,91	0,00	0,90	0,00
Leistungsbezug vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,89	0,00	0,87	0,00
Altersgruppen				
bis unter 25 Jahre	Referenz		Referenz	
25 bis unter 35 Jahre	0,96	0,33	0,97	0,49
35 bis unter 50 Jahre	0,77	0,00	0,78	0,00
50 Jahre und älter	0,41	0,00	0,41	0,00
Eintrittshalbjahr				
Halbjahr 1 2000	Referenz		Referenz	
Halbjahr 2 2000	0,97	0,36	0,97	0,36
Halbjahr 1 2001	0,95	0,10	0,95	0,17
Halbjahr 2 2001	0,94	0,16	0,95	0,23
Halbjahr 1 2002	0,88	0,00	0,87	0,00
Halbjahr 2 2002	0,95	0,48	1,02	0,75
beruflicher Abschluss				
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	Referenz		Referenz	
Lehre/(Berufs-)Fachschule	1,19	0,00	1,18	0,00
(Fach-)Hochschule	1,17	0,00	1,14	0,01
letzte berufliche Tätigkeit				
Un-/Angelernte	Referenz		Referenz	
Facharbeiter	1,09	0,03	1,09	0,04
Fachangestellte	1,00	0,94	0,99	0,76
Beamte	1,04	0,59	0,97	0,75
Azubis	0,95	0,51	0,96	0,66
selbständig	0,96	0,36	0,99	0,90
noch nie erwerbstätig	1,05	0,27	1,02	0,66
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	0,98	0,00	0,98	0,00
gesundheitliche Beeinträchtigung				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,55	0,00	0,58	0,00
Spätaussiedler/Ausländer				
Deutsche ohne Aussiedler	Referenz		Referenz	
Spätaussiedler/in	0,89	0,00	0,92	0,04
Ausländer/in	0,81	0,00	0,83	0,00

Fortsetzung Tabelle C.2.17				
	gesamt inkl. Abbrecher		ohne Abbrecher	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
Kinder				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,02	0,53	1,02	0,56
Sozialhilfe vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,83	0,00	0,83	0,00
höchster Schulabschluss				
ohne, Volks-/Hauptschule	Referenz		Referenz	
Realschule/POS Klasse 10	1,08	0,03	1,09	0,03
Abitur/EOS Klasse 12	1,18	0,00	1,16	0,00
Zusammenleben mit Partner				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,01	0,70	1,00	0,95
Umschulungsmaßnahme				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,01	0,76	1,01	0,75
Initiative für Maßnahmeteilnahme				
Fremdinitiative	Referenz		Referenz	
Eigeninitiative	1,07	0,00	1,08	0,00
Praktikum				
kein Praktikum	Referenz		Referenz	
Praktikum	1,00	0,97	1,07	0,02
Maßnahmeträger				
kein wirtschaftnaher Träger	Referenz		Referenz	
wirtschaftsnaher Träger	0,98	0,40	1,01	0,84
Zertifikat				
kein Zertifikat	Referenz		Referenz	
Kammerzeugnis	1,32	0,00	1,37	0,00
Zeugnis der Einrichtung	1,12	0,00	1,19	0,00
Vermittlungsvorschlag während Maßnahme von AA oder Arge				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,12	0,01	1,11	0,02
aktive Arbeitsuche während Maßnahme				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,11	0,01	1,04	0,33
Dauer der Maßnahme (Monate)	0,97	0,00	0,97	0,00
Anzahl Fälle	17.461		15.435	
Anzahl Ereignisse	8.087		7.039	
Log-Likelihood Nullmodell	-75730,076		-65035,917	
Log-Likelihood volles Modell	-74582,498		-64038,662	

Anmerkung: grau unterlegte Zellen: p < 0,05

Quelle: Deeke u. a. 2009: 63 f.

Weil die ESF-Gruppe und die Vergleichsgruppe aus Teilnehmer/innen an den Weiterbildungsmaßnahmen bestehen, können im Modell nun zusätzlich eventuelle Effekte der Maßnahmeheterogenität geprüft werden. Auch dazu lassen sich kaum Unterschiede zwischen dem Modell mit Abbrechern und dem Modell ohne Abbrecher erkennen. Auffällig ist zunächst, dass eine Umschulung im Vergleich mit anderen Weiterbildungsmaßnahmen keinen signifikanten positiven Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit hat. In mittel- und längerfristiger Betrachtung haben demnach Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen den gleichen positiven Effekt für die Beschäftigungschancen. Die Dauer einer Maßnahme hat dagegen nicht überraschend einen schwachen signifikant negativen Effekt. Wie anzunehmen hat ein Praktikum nur im Modell ohne Abbrecher einen signifikant positiven Effekt. Die Wirtschaftsnähe des Trägers hat keinen Effekt, wohl aber die Art des Zertifikats im Vergleich mit einer einfachen Teilnahmebescheinigung („kein Zertifikat“). Ein qualifiziertes Zeugnis des Maßnahmeträgers ist offenbar nützlich. Vor allem wirkt sich ein Kammerzeugnis erheblich und hochsignifikant auf die Übergangschancen in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus.

Hier nicht eigens dargestellt sind die Ergebnisse zu einem Modell nur mit den ESF-Teilnehmer/innen, in dem als unabhängige Variable zusätzlich die Teilnahme an einem ESF-Modul eingebracht wurde sowie zu einem Modell ausschließlich für die Modulteilnehmer/innen (vgl. Deeke u. a. 2009: 66 ff.). Dabei zeigte sich, dass die ESF-Teilnehmer/innen mit Modul bei Kontrolle anderer Einflussgrößen signifikant geringere Chancen auf einen Übergang in ungeforderte Beschäftigung haben als die ESF-Teilnehmer/innen ohne Modul, also der Untergruppe, die nur aus Nichtleistungsbezieher/innen besteht. Aber auch bei den Modulteilnehmer/innen haben Nichtleistungsbezieher/innen eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit als die Modulteilnehmer/innen mit einer gesetzlichen Leistung zum Lebensunterhalt während der regulären Weiterbildungsmaßnahme.

Die schlechteren Chancen der Modulteilnehmer/innen hängen offenbar damit zusammen, dass unter ihnen relativ mehr Personen sind, die ohnehin ein höheres Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit haben. Im Vergleich zur ESF-Gruppe insgesamt sind die negativen Effekte auf die Übergangswahrscheinlichkeit bei den Frauen, den Migrantinnen und den Älteren unter den Modulteilnehmer/innen signifikant stärker ausgeprägt. Demnach dürfte die ESF-Unterstützung mit einem zusätzlichen Maßnahmebaustein bei diesen Personen nicht dazu geholfen haben, dass sie mit ihrer Weiterbildung die gleichen Chancen auf einen Übergang in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhalten wie die ESF-Geförderten ohne Modul und die Teilnehmer/innen, deren Weiterbildung allein aus Mitteln des SGB III unterstützt wurde.

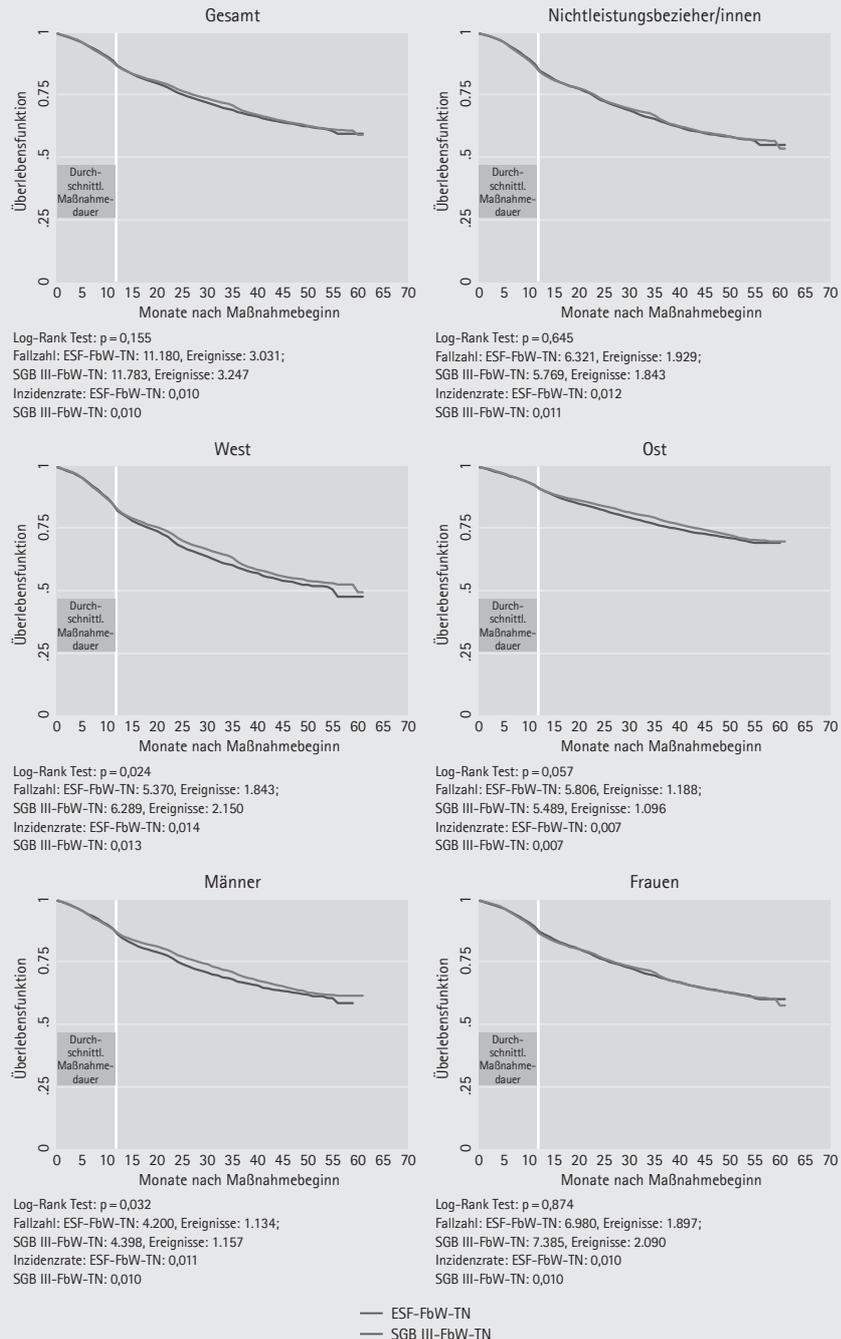
Unabhängig von der Heterogenität der Maßnahme, aber nicht in der Untergruppe mit ESF-Modul, wirkt es sich auf die Übergangswahrscheinlichkeit darüber hinaus positiv aus, wenn die Teilnehmer/innen aufgrund ihrer eigenen Initiative eingetreten sind. Eine aktive Arbeitsuche während der Maßnahmelaufzeit hat dagegen wie zu erwarten nur im Modell ohne Abbrecher einen signifikant positiven Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit. Neben den eigenen Anstrengungen sind zudem die Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsagentur bzw. einer Arge nicht unwichtig. Deren Vermittlungsvorschläge wirken sich eindeutig positiv auf die Übergangswahrscheinlichkeit in ungeforderte Beschäftigung aus. Allerdings sind dem in der Abhängigkeit von der regionalen Arbeitsmarktsituation auch Grenzen gesetzt. Die regionale Heterogenität hat einen starken Einfluss. In den westdeutschen Regionen mit besseren Arbeitsmarktbedingungen sind die Chancen auf einen Übergang in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Teil mehr als doppelt so hoch wie in den ostdeutschen Regionen mit sehr schlechter Arbeitsmarktsituation.

Auch beim Übergang in ein ungefordertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, welches dann länger als ein Jahr andauert, zeigt sich wie bei dem Übergang in eine Beschäftigung gleich welcher Dauer, dass die Teilnehmer/innen der ESF-Gruppe und der nur aus Mitteln des SGB III geförderten Gruppe ein sehr ähnliches Übergangsmuster aufweisen (vgl. zum Folgenden Abbildung C.2.9).

Für das Bundesgebiet insgesamt ergibt sich kein Unterschied in den Übergangsraten der ESF- und der SGB III-Gruppe. Die Inzidenzraten liegen in beiden Gruppen bei 0,010. In den alten Bundesländern haben die ESF- und SGB III-Teilnehmer/innen zunächst ein gleiches Übergangsmuster. Nach ca. dreizehn Monaten nehmen ESF-Teilnehmende zu geringfügig höherem Anteil eine dann länger als zwölf Monate andauernde Beschäftigung auf. Der Unterschied zwischen den Überlebensfunktionen ist signifikant. Die Inzidenzraten liegen bei 0,014 (ESF-Teilnehmende) und 0,013 (SGB III-Regelförderungsteilnehmende). In den neuen Bundesländern gehen beide Gruppen langsamer als im Westen in Beschäftigung von mehr als einem Jahr über. Die Grafik zeigt, dass die Übergangsrate der ESF-Teilnehmer/innen nach der durchschnittlichen Maßnahmedauer etwas höher ist. Aber der Unterschied zur SGB III-Gruppe ist nicht signifikant. Über den gesamten Zeitraum hinweg sind die Inzidenzraten beider Gruppen mit 0,007 gleich.

Während in der Gruppe der Männer nach etwa dreizehn Monaten die Übergangsrate der ESF-Teilnehmenden höher ist als bei den nur SGB III-Geförderten, zeigt sich bei den Frauen kein Unterschied zwischen den zwei Gruppen. Die Inzidenzraten der Männer liegen bei 0,011 (ESF-Teilnehmende) und 0,010 (SGB III-Teilnehmende), die der Frauen in beiden Gruppen bei 0,010, bei Frauen also geringfügig unter denen der Männer.

Abbildung C.2.9: Übergang in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis: Vergleich ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen mit SGB III-Regelförderungsteilnehmer/innen



Quelle: Baas/Deeke 2009: 23.

Für die Subgruppe der Nichtleistungsbezieher/innen lässt sich ebenfalls nun auch für die Übergänge in ein dann länger als ein Jahr andauerndes Beschäftigungsverhältnis kein signifikanter Unterschied zwischen der Gruppe mit ESF-Unterstützung und der Gruppe ohne ESF-Unterstützung feststellen. Die Inzidenzraten betragen 0,012 und 0,011 und liegen damit nur etwas höher als die Inzidenzraten aller Weiterbildungsteilnehmer/innen.

Wie in dem Cox-Modell zur Kontrolle weiterer Einflussfaktoren auf die Übergangswahrscheinlichkeit in ein Beschäftigungsverhältnis gleich welcher Dauer, hat die ergänzende ESF-Förderung im Modell zu den Übergängen in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis keinen signifikanten Effekt (Tabelle C.2.18). Bei den Effekten der anderen Einflussgrößen gibt es in diesem Modell mit anspruchsvollere Zielgröße keine inhaltlich relevante Abweichung von den Ergebnissen des Modells zur Schätzung der Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in Beschäftigung überhaupt. Die ESF-geförderten Teilnehmer/innen schneiden nicht schlechter oder besser beim Übergang in relativ stabile Beschäftigung ab als die nur gemäß dem SGB III geförderten Teilnehmer/innen. Der added value der ESF-Förderung besteht demnach auch bei diesem Indikator für eine nachhaltige Beschäftigungswirkung vor allem darin, dass mit der ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher/innen zusätzliche Personengruppen einbezogen wurden, die ohne die ESF-Unterstützung wohl nicht teilgenommen hätten, und damit ebenso erfolgreich waren wie die Teilnehmer/innen, die ohne ESF-Unterstützung auskamen.

Tabelle C.2.18: Übergangswahrscheinlichkeit in ein mehr als einjähriges Beschäftigungsverhältnis von ESF-Weiterbildungsteilnehmer/innen und SGB III-Regelförderungsteilnehmer/innen (Cox-Proportional-Hazards-Modell)

	hazard ratios	P-Wert
ESF-Weiterbildungsteilnahme		
ESF-Weiterbildungsteilnehmende	1,04	0,17
Regelförderungs-Weiterbildungsteilnehmende	Referenz	
Arbeitsmarkt Cluster		
Cluster Ia	Referenz	
Cluster Ib	1,14	0,06
Cluster Ic	1,47	0,00
Cluster IIa	1,62	0,00
Cluster IIb	2,29	0,00
Cluster IIIa	2,01	0,00
Cluster IIIb	2,23	0,00
Cluster IIIc	2,14	0,00
Cluster IV	3,15	0,00
Cluster Va	2,13	0,00

	hazard ratios	P-Wert
Cluster Vb	2,71	0,00
Cluster Vc	2,26	0,00
Dauer Arbeitslosigkeit		
unter 6 Monate	Referenz	
6 bis 12 Monate	0,77	0,00
13 bis 18 Monate	0,62	0,00
19 bis 24 Monate	0,50	0,00
24 Monate und länger	0,51	0,00
fehlende Angabe	0,94	0,12
Geschlecht		
Männer	Referenz	
Frauen	0,93	0,02
Leistungsbezug vorher		
nein	Referenz	
ja	0,87	0,00
Altersgruppen		
bis unter 25 Jahren	Referenz	
25 bis unter 35	0,98	0,72
35 bis unter 50	0,81	0,00
50 Jahre und älter	0,44	0,00
Eintrittshalbjahr		
Halbjahr 1 2000	Referenz	
Halbjahr 2 2000	0,93	0,07
Halbjahr 1 2001	0,92	0,06
Halbjahr 2 2001	0,89	0,03
Halbjahr 1 2002	0,86	0,00
Halbjahr 2 2002	1,00	0,99
Beruflicher Abschluss		
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	Referenz	
Lehre/(Berufs-)Fachschule	1,26	0,00
(Fach-)Hochschule	1,22	0,00
letzte berufliche Tätigkeit		
Un-/Angelernte	Referenz	
Facharbeiter	1,05	0,37
Fachangestellte	1,04	0,29
Beamte	0,95	0,64
Azubis	1,04	0,67
selbständig	1,02	0,68
noch nie erwerbstätig	1,19	0,00
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	0,98	0,00
gesundheitliche Beeinträchtigung		
nein	Referenz	
ja	0,48	0,00
Spätaussiedler/Ausländer		
Deutsche ohne Aussiedler	Referenz	
Spätaussiedler/in	0,84	0,00
Ausländer/in	0,79	0,00

Fortsetzung Tabelle C.2.18		
	hazard ratios	P-Wert
Kinder		
nein	Referenz	
ja	1,08	0,04
Sozialhilfe vorher		
nein	Referenz	
ja	0,79	0,00
höchster Schulabschluss		
ohne, Volks-/Hauptschule	Referenz	
Realschule/POS Klasse 10	1,28	0,00
Abitur/EOS Klasse 12	1,36	0,00
Zusammenleben mit Partner		
nein	Referenz	
ja	1,07	0,04
Umschulung		
nein	Referenz	
ja	1,08	0,11
Eigeninitiative Teilnahme		
nein	Referenz	
ja	1,08	0,01
Praktikum		
nein	Referenz	
ja	1,05	0,17
wirtschaftsnaher Träger		
nein	Referenz	
ja	0,98	0,48
Zertifikat		
kein Zertifikat	Referenz	
Zertifikat der Kammer	1,33	0,00
Zertifikat des Trägers	1,11	0,00
Vermittlungsvorschlag		
AA Arge während Maßnahme		
nein	Referenz	
ja	1,14	0,01
aktive Arbeitsuche während Maßnahme		
nein	Referenz	
ja	1,06	0,22
Dauer der Maßnahme (Monate)	0,96	0,00
Anzahl Fälle	17.276	
Anzahl Ereignisse	5.073	
Log-Likelihood Nullmodell	-47257,25	
Log-Likelihood volles Modell	-46336,56	

Anmerkung: grau unterlegte Zellen: p < 0,05
 Quelle: Baas/Deeke 2009: 36 ff.

2.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008 konnten Arbeitslose, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten, während ihrer Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung ein ESF-Unterhaltsgeld erhalten. Damit sollte der gesetzlich förderbare Personenkreis um diejenigen Arbeitslosen erweitert werden, die als sogenannte Nichtleistungsbezieher/innen des SGB III ansonsten nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen an einer Weiterbildungsmaßnahme hätten teilnehmen können. Daneben konnten bis Ende 2002 als zweite Ergänzung der gesetzlichen FbW aus dem ESF für alle Teilnehmer/innen ergänzende Maßnahmebausteine (ESF-Module) finanziert werden, die aufgrund ihrer allgemein bildenden Inhalte (z. B. Vermittlung von berufsrelevanten Fremdsprachkenntnissen, Mathematik für Ältere oder berufsbezogene Deutschkenntnisse für Migranten) im Rahmen des SGB III nicht förderbar waren.

In der Programmplanung war dieser Förderansatz in finanzieller und materieller Hinsicht als herausragender Schwerpunkt der Ergänzung des SGB III mit ESF-Mitteln des Bundes konzipiert worden (Deeke 2004a: 70 ff.). Im Teil B dieses Berichts wurde gezeigt, dass dieser Anspruch nur in den ersten drei Jahren der Programmlaufzeit eingelöst wurde. Aufgrund der Änderungen der gesetzlichen Regelungen der FbW (Einführung des Bildungsgutscheins usw.) und einer geschäftspolitischen Neuorientierung der BA (Einschränkung der FbW zugunsten von direkten Eingliederungshilfen und einer Konzentration der Förderung auf Leistungsbezieher/innen und kürzere Maßnahmen) kam es ab 2003 zum einem kräftigen Rückgang der jährlichen Eintrittszahlen in die ESF-FbW.

In diesem Kapitel interessierten nun nicht mehr die Beschreibung und Erklärung der Umsetzung der ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung im Programmverlauf, sondern die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung. Zunächst wurden auf der Grundlage der von der Begleitforschung aufbereiteten Monitoringdaten für die Jahre 2000 bis einschließlich 2007 die Zielgruppenerreichung und der Verbleib nach der Teilnahme im Vergleich der ESF-geförderten Weiterbildung mit der gesetzlichen FbW betrachtet. Als inhaltlicher Schwerpunkt wurden anschließend die Ergebnisse einer Wirkungsanalyse der ESF-FbW vorgestellt, die auf Daten aus repräsentativen Befragungen von ESF-Geförderten der Jahre 2000 bis 2002 und diesen in ihren Merkmalen ähnlichen Vergleichsgruppen beruhen (Arbeitslose und Teilnehmer/innen ohne zusätzliche ESF-Unterstützung).

In den Richtlinien des Programms war der förderbare Personenkreis relativ breit gefasst worden. Neben der leistungsrechtlich definierten Zielgruppe der arbeitslosen Nichtleistungsbezieher/innen wurden in den Durchführungsanweisungen insbesondere ältere Arbeitslose, arbeitslose Migranten/innen und gering qualifizierte

Frauen, darunter vor allem Berufsrückkehrer/innen, als besonders förderungswürdige Personengruppen hervorgehoben. Daneben war mit den Ländern abgestimmt, dass die BA mit ihren ESF-Mitteln Arbeitslose vor allem noch vor dem Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit fördert, während sich die Länder mit ihren Programmen auf Langzeitarbeitslose, darunter vor allem auf Sozialhilfebezieher, konzentrieren wollten.

Der Strukturvergleich zwischen dem mit der ESF-BA-FbW erreichten Personenkreis mit dem von der gesetzlichen FbW insgesamt erreichten Personenkreis (also einschließlich der ESF-Fälle) ergibt ein Profil der ESF-Förderung, welches relativ stark vom Profil der gesetzlichen Förderung abweicht. So beträgt der Anteil der Nichtleistungsbezieher/innen an den ESF-Eintritten von 2000 bis 2002 rund 80 Prozent, bei den SGB III-Eintritten dagegen nur etwas mehr als 20 Prozent. Im gesamten hier betrachteten Zeitraum von Anfang 2000 bis Ende 2007 entfielen mehr als die Hälfte der ESF-Eintritte auf Frauen, bei den Eintritten in die FbW insgesamt weniger als die Hälfte. Der Anteil der Berufsrückkehrer/innen lag bei den ESF-Geförderten allerdings nur geringfügig über ihrem Anteil an allen Eintritten in die gesetzliche FbW. Ältere Arbeitslose wurden – anders als vorgesehen – noch weniger in die ESF-Förderung einbezogen als in die gesetzliche Förderung insgesamt. Langzeitarbeitslose waren ebenfalls – in diesem Punkt wie geplant – zu geringerem Anteil in einer ESF-FbW als in der FbW insgesamt. Die ESF-Zielgruppe der Migranten wurde dagegen in relativ hohem Maße in die ESF-Förderung einbezogen. Bundesweit entfiel jeder vierte Eintritt in eine ESF-FbW auf arbeitslose Migranten und nur jeder achte Eintritt in die gesetzliche Förderung insgesamt. Dies kann auch (aber nicht allein) erklären, dass von den in die ESF-FbW einbezogenen Personen fast ein Drittel keine abgeschlossene bzw. formal anerkannte Berufsausbildung hatte.

Darüber hinaus weicht das regionale Profil der ESF-FbW von der gesetzlichen Förderung insgesamt deutlich ab. Die Eintritte in die ESF-Förderung verteilten sich in der Zeit von 2000 bis 2007 jeweils zur Hälfte auf das ESF-Zielgebiet 1, also Ostdeutschland, und das Ziel 3-Gebiet, also Westdeutschland. Bei der gesetzlichen FbW insgesamt entfielen mehr als 60 Prozent der Eintritte auf den Westen bzw. weniger als 40 Prozent auf Ostdeutschland. Dementsprechend waren die jeweiligen Förderprofile unterschiedlich strukturiert. So lag der Anteil der Nichtleistungsbezieher/innen an den ESF-Eintritten im Westen deutlich über ihrem Anteil im Osten. Mit kleinerer Abweichung gilt dies auch für die Anteile der Berufsrückkehrer/innen. Der Anteil der Migranten an den ESF-Eintritten in Westdeutschland war mit mehr als einem Drittel mehr als doppelt so hoch wie ihr Anteil an den Eintritten in Ostdeutschland.

Für die Erfolgsbetrachtung war in den Vorgaben zum ESF-Monitoring und zur Evaluation vorgesehen, dass der Erwerbsstatus nach der Teilnahme in Anleh-

nung an die Eingliederungsbilanz der Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III ermittelt wird. Mithilfe ihrer Individualdatenbank zur ESF-BA-Förderung hat die Begleitforschung dementsprechend mit Unterstützung der BA-Statistik im Sinne des sogenannten erweiterten Verbleibsnachweises ermittelt, ob die aus der ESF-FbW ausgetretenen Teilnehmer/innen nach sechs Monaten in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung arbeitslos gemeldet oder in einer weiteren Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung waren. Zum Vergleich mit der SGB III-geförderten beruflichen Weiterbildung wurden die entsprechenden Befunde aus der jährlichen Eingliederungsbilanz des SGB III herangezogen.

Für die Einschätzung der Ergebnisse ist wichtig, dass die Verbleibs- bzw. Eingliederungsquote aus zwei Gründen nur deskriptive Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Förderung bzw. Teilnahme und dem späteren Erwerbsstatus geben kann, aber keine kausale Zurechnung erlaubt. Ein Grund dafür ist, dass die intendierte Wirkung der Weiterbildung, die Aufnahme einer möglichst nachhaltigen Beschäftigung, außerhalb des unmittelbaren Einwirkungsbereichs der Förderung liegt. Ziel der Förderung ist die Erhöhung der Arbeitsmarkchancen durch eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Dies soll mit einem erfolgreichen Abschluss der Maßnahme erreicht werden. Ob sich die damit gegebene Chance dann letztlich in einem Beschäftigungsverhältnis realisiert, die Beschäftigungsfähigkeit also auch aus Sicht der betrieblichen Nachfrageseite besteht, entscheidet sich erst im nachfolgenden Allokationsprozess auf dem Arbeitsmarkt. Zweitens muss beachtet werden, dass sich wie oben gezeigt die Teilnehmer/innen an der ESF-unterstützten Weiterbildung in einigen Merkmalen, die im Durchschnitt betrachtet schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt indizieren, von den Teilnehmer/innen ohne ESF-Unterstützung unterscheiden.

Der Vergleich der Eingliederungsquoten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach Austritt aus der Weiterbildung ergab, dass die ESF-BA-Förderung daran gemessen weniger erfolgreich war als die SGB III-Förderung. Mit Ausnahme des Jahres 2003 lag der Anteil der Teilnehmer/innen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach einer ESF-geförderten Weiterbildung deutlich unter dem entsprechenden Anteil an allen Teilnehmer/innen an einer SGB III-geförderten Weiterbildung im Bundesgebiet und jeweils im Westen und im Osten.

Aus diesem Ergebnis folgt nicht, dass sich die ESF-Ergänzung der gesetzlichen FbW nicht gelohnt hätte. Dazu musste erst noch ermittelt werden, welchen Arbeitsmarkterfolg Personen mit den gleichen Merkmalen wie die ESF-Geförderten nach einer Weiterbildung ohne zusätzliche ESF-Unterstützung hatten. Im Blick auf diejenigen unter den ESF-Geförderten, die wie die Nichtleistungsbezieher/innen ohne die ESF-Unterstützung vermutlich nicht teilgenommen hätten, stellte sich

zudem die Frage, was aus ihnen ohne die Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt geworden wäre.

Dazu wurden hier die zentralen Befunde einer Wirkungsanalyse vorgestellt, die im Rahmen der Begleitforschung auf der Basis von repräsentativen Panelbefragungen in den Jahren 2003/2004 und 2006 erarbeitet wurde.¹⁰³ Befragt wurden alle ESF-FbW-Teilnehmenden in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk, die in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002 in eine Maßnahme eingetreten waren und diese auch beendet hatten, sowie in ihren Merkmalen ähnliche arbeitslose Nichteilnehmer/innen und Teilnehmer/innen ohne ESF-Unterstützung in der gleichen Zeit in den gleichen Arbeitsmarktregionen. Damit bezieht sich die Analyse auf rund 80 Prozent aller ESF-Förderfälle beruflicher Weiterbildung in der Gesamtlaufzeit des Programms von 2000 bis 2008.

Zielgrößen der hier vorgestellten Wirkungsanalyse waren der Übergang in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und anspruchsvoller ein Übergang in ein solches Beschäftigungsverhältnis, welches dann länger als ein Jahr andauert hat, in diesem Sinne also nachhaltig war. Die Untersuchung erfolgte im ersten Schritt mit statistischen Matchingverfahren für einen Beobachtungszeitraum von 24 Monaten nach Maßnahmeeintritt der ESF-Geförderten sowie im zweiten Schritt mit ereignisanalytischen Verfahren, mit denen zunächst ein deskriptiver Vergleich der kumulierten Übergangsraten in Beschäftigung für den dazu maximalen sechsjährigen Beobachtungszeitraum ermöglicht wurde (Kaplan-Meier-Schätzer) und anschließend darauf bezogen die Übergangswahrscheinlichkeit in einem regressionsanalytischen Kausalmodell (Cox-Regression) in Abhängigkeit auch von weiteren Einflussfaktoren neben der ESF-Förderung geschätzt wurde. Zu diesen Einflussfaktoren gehören neben relevanten personellen Merkmalen die regionale Heterogenität der Arbeitsmärkte und Verhaltensaspekte wie z. B. die mehr oder weniger aktive Arbeitsuche als Indikator für die Bereitschaft und Fähigkeit zur Einlösung von Beschäftigungsfähigkeit, daneben im Vergleich der Teilnahme mit und ohne ESF-Unterstützung zusätzlich die Maßnahmeheterogenität.

Als Fazit kann ein positiver Befund zum Nutzen der ergänzenden ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen festgehalten werden. Im Vergleich zu nichtteilnehmenden Arbeitslosen ist die Beschäftigungsfähigkeit der ESF-geförderten Teilnehmer/innen gesteigert worden. Sie konnten dies in Übergängen in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung realisieren und waren darin – insbesondere in Westdeutschland und in der Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen – in mittlerer und längerer Frist betrachtet erfolgreicher als die

¹⁰³ Ausführlicher vorgestellt wurden diese Befunde und weitere Ergebnisse sowie die zugrunde liegenden Befragungen und Analyseverfahren in Deeke u. a. (2009) und Baas/Deeke (2009).

nichtteilnehmenden Arbeitslosen. Die während der Maßnahmezeit zunächst geringere Übergangsrates der Teilnehmer/innen konnte als Folge ihrer Entscheidung interpretiert werden, die Weiterbildung bis zum Ende zu absolvieren. Während dieser Zeit suchten sie zwar nach ihren Angaben ebenso aktiv wie die nichtteilnehmenden Arbeitslosen, offenkundig aber ganz im Sinne der Förderung mit dem Ziel einer adäquaten Beschäftigungsaufnahme erst nach Maßnahmeabschluss. Diese Befunde gelten auch für die ergänzende Wirkungsanalyse unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit des Beschäftigungsverhältnisses.

Im Vergleich zu einer beruflichen Weiterbildung ohne ESF-Unterstützung sprechen die hier vorgelegten Analysen ebenfalls für eine positive Bilanz. Die ESF-Geförderten waren ebenso erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt wie die Weiterbildungsteilnehmer/innen ohne ESF-Unterstützung. Weiteren Aufschluss ergab die Unterscheidung nach Subgruppen. Die Teilnehmer/innen mit einem ergänzenden ESF-Modul weisen eine geringere Übergangswahrscheinlichkeit auf als Teilnehmer/innen ohne Modul. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass unter den Modulteilnehmer/innen relativ viele Personen mit mehreren Risikomerkmale, also mit generell schlechteren Arbeitsmarktchancen vertreten waren. Die ESF-Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen, also der Arbeitslosen ohne gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt und deshalb mit ESF-Unterhaltsgeld, schneidet demgegenüber besser ab als entsprechende Teilnehmer/innen ohne das ESF-Unterhaltsgeld. Geht man davon aus, dass diese dominante Gruppe unter den Teilnehmer/innen an den ESF-FbW ohne die ESF-Förderung nicht teilgenommen hätte, dann kann der added value der ergänzenden ESF-Förderung darin gesehen werden, dass diese Arbeitslosen überhaupt in die berufliche Weiterbildung einbezogen wurden und darüber den gleichen Arbeitsmarkterfolg hatten wie die anderen Teilnehmer/innen.

Damit ist die Frage nach Schlussfolgerungen aufgeworfen. Das ESF-BA-Programm mit der hier untersuchten ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung ist im Herbst 2008 ausgelaufen. In den Bundesprogrammen für die neue Förderphase wird der Förderansatz nicht mehr weitergeführt. Diese Entscheidung beruht nicht auf einer Wirkungsanalyse der ESF-FbW. Vielmehr handelt es sich um Schlussfolgerungen aus den Umsetzungsschwierigkeiten, die für die BA im Spannungsfeld von leistungsrechtlicher Konditionierung und wirkungsorientierter Steuerung der individuellen FbW nach dem SGB III bestanden und zudem mit den Regelungen des ESF (inputbezogene Zielgruppenvorgaben und besondere Finanzierungs- sowie Verwaltungsregeln) verschärft wurden (vgl. Teil B Kapitel 5). Daher scheinen die hier vorgestellten Ergebnisse zu den Wirkungen der ergänzenden ESF-Förderung für die arbeitsmarktpolitische Praxis auf den ersten Blick nur noch in einer Rückschau interessant.

Doch nach dem kräftigen Rückgang der gesetzlichen Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen zugunsten kurzzeitiger Trainingsmaßnahmen und direkter Eingliederungshilfen ab 2003 hat dieses arbeitsmarktpolitische Instrument mittlerweile wieder einen höheren Stellenwert. Und die bisherige ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher/innen hat im Aktionsbereich des SGB III inzwischen ein quantitativ erhebliches Gewicht. So gesehen ist die Frage, ob noch bestehende Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung durch den ESF gefüllt werden könnten bzw. wie die gesetzlich geregelte berufliche Weiterbildung innovativ befördert werden könnte, nach wie vor aktuell.

Die Wirkungsanalyse hat dazu ergeben, dass sich die ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung gelohnt hat. Dies gilt – wie auch andere Untersuchungen zum Nutzen der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen unabhängig von einer ESF-Förderung gezeigt haben – in mittlerer und längerer Sicht betrachtet in Alternative zur Nichtteilnahme. Und der noch größere Arbeitsmarkterfolg der Nichtleistungsbezieher/innen unter den ESF-Geförderten belegt zudem, dass sich die öffentliche Investition in ihre Weiterbildung auszahlt. Sie werden anschließend zu höherem Anteil nachhaltige Beitragszahler in die Arbeitslosenversicherung als nichtteilnehmende Arbeitslose. Allerdings ist der Befund nur für Westdeutschland eindeutig und hochsignifikant. Die erheblich schlechtere Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland beschränkte den intendierten Effekt der ESF-Förderung. Die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen konnte zwar gesteigert werden. Aber sie konnte aufgrund der fehlenden betrieblichen Nachfrage dort nur in engeren Grenzen als im Westen realisiert werden.

3 Ergänzende Hilfen bei einer Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit

3.1 Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage

Seit Einführung der Förderung von Existenzgründungen mit dem Überbrückungsgeld im Jahr 1986 hat die Zahl der Förderfälle vor dem Hintergrund der anwachsenden Arbeitslosigkeit relativ kontinuierlich zugenommen. Im hier für die Evaluation der ESF-BA-Förderung betrachteten Zeitraum von 2000 bis einschließlich 2007 gab es im Bundesgebiet insgesamt rund 1,38 Mio. Fälle einer Unterstützung der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit aus den Beitragsmitteln des SGB III, davon zwei Drittel mit dem Überbrückungsgeld (ÜG), etwas mehr als ein Fünftel mit dem 2003 als niedrigschwelliges Angebot eingeführten Existenzgründungszuschuss (ExGZ: „Ich-AG“) und etwas mehr als ein Zehntel mit dem 2006 eingeführten Gründungszuschuss, der das ÜG und den ExGZ mit nun zur Ver-

meidung von Mitnahmeeffekten anspruchsvolleren Voraussetzungen ablöste (vgl. Teil B Kapitel 4.2.4).

Die SGB III-Förderung wurde im Rahmen des ESF-BA-Programms – ebenfalls mit steigender Tendenz in den Fallzahlen – durch die Finanzierung eines begleitenden Coaching und (nur bis 2003) eines vorbereitenden Gründungsseminars unterstützt (ebd.). Insgesamt gab es von Anfang 2000 bis Ende 2007 rund 250.000 Bewilligungen eines Coaching im ersten Jahr der Gründung. Dies waren bezogen auf alle Eintritte in die SGB III-Gründungsförderung rund 18 Prozent. Daran gemessen gab es im Vorfeld der Gründungen mit 16.500 Förderfällen bis 2003 nur relativ wenige Eintritte in ein Gründungsseminar. Das Seminar wurde 2003 aus dem Instrumentenkasten des ESF-BA-Programms gestrichen, weil seitdem eine Teilnahme an einer dazu neuen Variante einer „Trainingsmaßnahme“ im Rahmen der SGB III-Förderung möglich war.

In diesem Kapitel soll zuerst geklärt werden, welche Gründer bzw. Gründerinnen diese Förderung in Anspruch genommen hatten und welche nicht. Anschließend wird – so weit möglich – die Frage beantwortet, welchen Nutzen die ergänzende ESF-Förderung für die mit Mitteln des SGB III unterstützten Existenzgründungen hatte. Dazu muss entschieden werden, mit welchem Maßstab bzw. Indikator der Erfolg oder Misserfolg der ergänzenden Förderung gemessen und bewertet werden soll. Wie nun gezeigt wird, ist dies nicht einfach zu klären. Dies gilt auch für die vorauszusetzende Klärung des Erfolgsmaßstabs für die SGB III-Förderung von Existenzgründungen überhaupt.

Ziel der Förderung ist nicht die Erhaltung oder Steigerung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, sondern – so der ESF-Jargon – die „Förderung des Unternehmergeistes“ (ESF-VO 1784/1999 Art. 2). Demnach kann man zunächst annehmen, dass ein nachhaltiger Gründungserfolg im Sinne einer Existenz sichernden selbständigen Erwerbstätigkeit mit dabei womöglich zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen der geeignete Erfolgsmaßstab wäre. Ein derartiger Maßstab kann jedoch aus inhaltlichen und methodischen Gründen problematisch und nicht oder kaum umsetzbar erscheinen.

Weil die Prozessdaten der BA keine Angaben zu einer ungeförderten selbständigen Erwerbstätigkeit enthalten, besteht nur mit Befragungen die Möglichkeit, das Überleben von geförderten Existenzgründungen nach Auslaufen der Förderung zu ermitteln. Dies betrifft sowohl die Basisförderung gemäß dem SGB III als auch die ergänzende ESF-Förderung. Wenn wie hier keine Befragung durchgeführt werden konnte,¹⁰⁴ dann kann mit den BA-Daten das Überleben der geförderten Gründung

¹⁰⁴ Bei Antragstellung und Beginn der Begleitforschung im Jahr 2000 wurde noch davon ausgegangen, dass entsprechend der Programmplanung in der Umsetzung des ESF-BA-Programms die ESF-FbW den Schwerpunkt ausmachen würde. Deshalb wurden angesichts knapper Mittel nur dazu größere Primärerhebungen geplant und später realisiert (vgl. hier C.2).

nur indirekt mit einiger Unsicherheit indiziert werden. Indirekter Indikator wäre, dass nach dem Ende der Förderung die geförderte Person im Bestand der Arbeitslosen, im Bestand von nichtarbeitslosen Leistungsbeziehern oder bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten registriert wird. Dies würde mit gewissen Unschärfen (selbständige Nebenerwerbstätigkeit, Übergang in Rente, Sterbefall) auf ein Ende der selbständigen Erwerbstätigkeit hinweisen. Zielgröße der Untersuchung ist demnach das Überleben einer Gründung mit einem Indikator für die Beendigung der selbständigen Erwerbstätigkeit.

In der Evaluation des Überbrückungsgeldes und der „Ich-AG“ im Rahmen der sogenannten Hartz-Evaluation (hier Modul 1e) sind die daran beteiligten Institute inhaltlich und methodisch anders vorgegangen. Mit Panelbefragungen konnte das Überleben der Bezieher/innen des ÜG oder ExGZ über einen längeren Zeitraum ermittelt und eine Überlebensquote berechnet werden (Forschungsverbund 2006). Darauf aufbauend wurde im Jahr 2008 eine weitere Panelbefragung durchgeführt, womit ein Beobachtungszeitraum von bis zu fünf Jahren seit der Gründung möglich wurde (Caliendo/Künn/Wießner 2010; Caliendo/Künn 2010).

In der Ergebnispräsentation wurde neben der Nachhaltigkeit der Gründungen als zweites Erfolgskriterium „die Integration in den Arbeitsmarkt im Sinne von Nicht-Arbeitslosigkeit bzw. regulärer Beschäftigung, auch wenn die Gründungsförderung darauf selbstverständlich nicht direkt abzielt“, herangezogen (Caliendo/Steiner/Baumgartner 2005: 343). Beide Indikatoren wurden für die deskriptiven Analysen verwendet („Bruttoergebnisse“). In der mikroökonomischen Wirkungsanalyse wurde als Ergebnisvariable eine „Selbständigkeit oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewählt“ gewählt, (Caliendo/Steiner/Baumgartner 2006; Caliendo/Künn/Wießner 2010; Caliendo/Künn 2010). Das Scheitern der Gründung bzw. ihr Überleben war also ausdrücklich kein Erfolgskriterium, sondern nur eine in dieser Hinsicht unspezifizierte Erwerbstätigkeit. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass als „Kontrollgruppe“ nicht wie in anderen Studien (z. B. RWI/SÖSTRA/Ronning 2006) Gründer ohne SGB III-Förderung genommen wurden, sondern Arbeitslose.¹⁰⁵

105 Begründet wurde dies damit, dass entsprechende Wirkungsanalysen (z. B. mit IHK-Daten oder dem ZEW-Gründerpanel) im Vergleich von Gründern mit und ohne Förderung keine relevanten Unterschiede ergeben hätten (Caliendo/Kritikos/Wießner 2006: 514). Ein derartiger Befund kann jedoch die These stützen, dass die öffentliche Förderung nicht selten auf „Mitnahme“ beruht. Wenn dagegen wie von Caliendo u. a. Erwerbstätigkeit unspezifiziert als Erfolgskriterium verwendet wird, dann kann die Wirkungsanalyse streng genommen nicht als die versprochene Ermittlung der Nettoeffekte der Gründungsförderung angesehen werden. Zudem scheint die Ergebnisqualität auch dadurch eingeschränkt, dass bei den herangezogenen Variablen offenbar nicht der Status „SGB III-Leistungsbezug“ berücksichtigt wurde, also nicht kontrolliert ist, ob unter den Nichtgründern auch Nichtleistungsbezieher/innen sind, die in der Gruppe der Gründer aufgrund der leistungsrechtlichen Vorgaben des SGB III nicht vorkommen können. Zudem sind keine Indikatoren zur Gründungsmotivation und zur Gründerqualifikation herangezogen worden (in der Studie insgesamt nur in der vom SINUS-Institut erstellten Implementationsanalyse: vgl. SINUS 2006 Teil III Kapitel 2.5). Allerdings haben Caliendo und Künn die Untersuchung später noch einmal ausdifferenziert – beschränkt auf die Teilstichprobe männlicher Gründer in Westdeutschland – und dabei gesonderte Matchinganalyse u. a. im Blick auf professionelle Vorerfahrungen der Gründer durchgeführt (Caliendo/Künn 2010: 14 ff.).

Für die Analyse der Effekte der ergänzenden ESF-Hilfen zu den mit dem SGB III geförderten Existenzgründungen wurde der oben bereits erwähnte „Misserfolgsindikator“ (Scheitern der Gründung) verwendet. Die Effekte der ESF-finanzierten Unterstützung wurden im Vergleich mit der SGB III-Förderung ohne ergänzende ESF-Hilfen ermittelt (vgl. unten Kapitel C.3.3). Zur Einschätzung der Ergebnisse müssen die je spezifischen Ziele und potenziellen Effekte des vorbereitenden Gründungsseminars und des begleitenden Coaching beachtet werden.

Das Gründungsseminar sollte den Teilnehmer/innen mit Informationen und der Vermittlung gründungsrelevanter Qualifikationen bei der Vorbereitung der geplanten Gründung helfen. Aber sind Gründungsinteressierte mit unzureichend erscheinenden Informationen und einschlägig relevanten Qualifikationsdefiziten aussichtsreiche Gründer? Oder geht es im Seminar nur um die Vermittlung von Zusatzqualifikationen, ohne die sich gründungsinteressierte Arbeitslose zwar gleichwohl selbständig machen können, die aber hilfreich wären, um besser bzw. schneller in der neuen Rolle der selbständigen Erwerbstätigkeit zu recht zu kommen? Möglicherweise wäre es auch ein positiver Effekt, wenn gründungswillige Arbeitslose im Seminar lernen, dass sie mit einer selbständigen Erwerbstätigkeit überfordert wären. Das vorbereitende Gründungsseminar dürfte daher eine selektive Funktion im Zugang auf das Überbrückungsgeld gehabt haben, kann ebenso zur Optimierung der Gründung beigetragen haben wie zur Vermeidung von SGB III-Ausgaben bei einer wenig aussichtsreichen Gründung.

Das im ersten Jahr ab Gründung begleitende Coaching sollte bei Problemen in der Anfangsphase unterstützen. Diese ESF-Hilfe konnte an ein vorbereitendes Gründungsseminar anknüpfen, setzte dieses jedoch nicht voraus. Wie beim Seminar stellt sich auch zum Coaching die Frage nach einer selektiven Funktion. Zum einen ist die Zielsetzung eindeutig. Nach den Richtlinien und Durchführungsweisungen zum ESF-BA-Programm sollte das auf die individuelle Problemlage zugeschnittene Coaching bei der Bewältigung und Lösung von Schwierigkeiten in der Anfangsphase helfen. Zum anderen kann ein gutes Coaching bei einer ungünstigen Prognose der wirtschaftlichen Zukunft des gegründeten Unternehmens auch zur Aufgabe der Selbständigkeit führen – etwa mit dem Rat, eine konkrete Chance zu einer ertragreicher erscheinenden abhängigen Beschäftigung aufzugreifen. Auf diese Weise könnte z. B. ein drohender finanzieller Ruin verhindert werden, und es könnte die weitere Zahlung von Überbrückungsgeld vermieden, also die Effizienz der gesetzlichen Basisförderung gesteigert werden.

Daher kann davon ausgegangen werden, dass es vermutlich keine eindeutige Wirkungsrichtung einer ergänzenden Förderung von SGB III-geförderten Gründungen gibt. Zwar ist das Ziel eindeutig: die Vorbereitung und Begleitung einer nachhaltigen Gründung. Aber ein mehr oder weniger frühzeitiges Ende der Selbst-

ständigkeit könnte unter spezifischen Bedingungen in der Praxis durchaus auch als Erfolg der ergänzenden ESF-Hilfen angesehen werden. Dies wiederum ist bei der Beschreibung und Analyse der Effekte der ergänzenden Gründungshilfen mit weiteren inhaltlichen und methodischen Folgeproblemen verbunden, auf die weiter unten noch eingegangen wird.

Im Folgenden wird zunächst die Frage beantwortet, ob es sich bei den ESF-geförderten Gründer/innen im Vergleich zu allen nach dem SGB III geförderten Gründer/innen um eine spezifische Personengruppe handelt oder nicht (Kapitel 3.2). Wenn sich zum Beispiel zeigen sollte, dass die ESF-Hilfen auf Personen konzentriert wurden, die beruflich nur gering qualifiziert und langzeitarbeitslos waren, dann könnte dies als Hinweis auf eine Gründung „in Not“ mangels Alternativen erscheinen und die oben dargelegte Annahme einer Filterfunktion des Gründungsseminars und des Coaching bestärken. Die Ergebnisse der im Rahmen der Begleitforschung durchgeführten Wirkungsanalyse werden dann im nachfolgenden Teilkapitel (3.3) zusammenfassend berichtet.¹⁰⁶

3.2 Ergänzende ESF-Förderung im Vergleich mit der SGB III-Förderung von Existenzgründungen – deskriptive Befunde zu den geförderten Personengruppen

Auf den Zugang zur SGB III-Förderung bestand im hier betrachteten Zeitraum ein Rechtsanspruch, sofern die geforderten Bedingungen erfüllt waren. Dies waren vor allem ein gesetzlich begründeter Anspruch auf eine Lohnersatzleistung nach dem SGB III und die Bescheinigung einer fachkundigen Stelle, dass die geplante Gründung gute Chancen haben würde (Tragfähigkeit des Geschäftsplans). So gesehen erscheint der Zugang in die gesetzliche Gründungsförderung wenig selektiv. Aber nicht jede(r) Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte wird sich selbständig machen wollen oder für sich aussichtsreiche Möglichkeiten einer Gründung sehen.

Die Motivation zur Existenzgründung kann unterschiedlich ausfallen. Vorstellbar ist ein Spektrum von einschlägig für den anvisierten Markt fachlich sowie

¹⁰⁶ An dieser Stelle sei Beate Kurtz und Dirk Oberschachtsiek für ihre in diesem Kapitel zusammenfassend berichteten Arbeiten zur Evaluation der ESF-Gründungsförderung ausdrücklich gedankt. Beate Kurtz hat die erste aufwändige Aufbereitung der BA-Daten zur Gründungsförderung erarbeitet und dabei wichtige Ergebnisse zur unterschiedlich möglichen Kombination der verschiedenen Förderansätze einschließlich auch der sogenannten Freien Förderung nach § 10 alt SGB III vorgelegt (Kurtz 2002). Dirk Oberschachtsiek hat zu einem späteren Zeitpunkt in mehreren Schritten ausdifferenzierte Wirkungsanalysen zur ergänzenden ESF-Förderung durchgeführt, diese in die „Aktualisierung der Halbezeitbewertung“ der ESF-Bundesprogramme eingebracht (RWI/SÖSTRA/Ronning 2006: 246 ff.) und anschließend mit Unterstützung der Projektmitarbeiter des IAB mit empirischen Erhebungen in ausgewählten Regionen vertieft (Oberschachtsiek 2005a, 2005b, 2006, 2007). Die hier berichteten Ergebnisse der Begleitforschung basieren auf diesen Arbeiten von Kurtz und Oberschachtsiek.

betriebswirtschaftlich qualifizierten Personen mit hoher intrinsischer Motivation zur Selbständigkeit bis hin zu Langzeitarbeitslosen, die sich keine Chance auf die ansonsten aus ihrer Sicht erste Priorität eines sozialversicherungspflichtigen und auskömmlichen Beschäftigungsverhältnisses ausrechnen. Wenn eine aussichtsreiche Geschäftsidee vorliegt, können die Ressourcen zur Umsetzung gegeben sein oder fehlen – Eigenkapital und z. B. bei Frauen u. U. aufgrund ihrer Familienrolle ausreichende Zeit. Ob eine Unterstützung gewährt wird, etwa ein Bankkredit bzw. im Familienhaushalt oder persönlichen Netzwerken, ist nicht sicher oder es fehlt an dazu relevanten Voraussetzungen. Je nachdem wird die Motivation zur Gründung größer oder kleiner sein.

Im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten der Begleitforschung war eine entsprechend differenzierte Untersuchung des Zugangs in die SGB III-Gründungsförderung nicht möglich. Der zu einigen personellen Merkmalen mit den BA-Prozessdaten durchgeführte Vergleich von Eintritten in den Bezug von Überbrückungsgeld bzw. eines Existenzgründungszuschusses mit sonstigen Abgängen aus Arbeitslosigkeit lässt aber erkennen, dass sich die Gruppe der Gründer/innen aus Arbeitslosigkeit von den Arbeitslosen ohne Gründung unterscheidet.

So zeigte Kurtz auf der Grundlage eines um Mehrfacherfassungen bereinigten Datensatzes zu Eintritten in den Bezug von Überbrückungsgeld von Juli 2000 bis Juni 2001, dass Frauen, Ältere und Langzeitarbeitslose im Vergleich zu den Abgängen aus Arbeitslosigkeit unterrepräsentiert sind (Kurtz 2002: 9 f.). Oberschachtsiek hat später mit ebenfalls entsprechend aufbereiteten Daten nun für alle Gründer/innen mit SGB III-Unterstützung der Jahre 2002 bis 2004 gezeigt, dass Ältere und Jüngere, Langzeitarbeitslose und Kurzeitarbeitslose sowie Frauen im Vergleich mit den sonstigen Abgängen aus Arbeitslosigkeit zu geringeren Anteilen vertreten sind (Oberschachtsiek 2006: 51 ff.).

Gründer/innen sind demnach keine repräsentative Untergruppe aller Abgänge aus Arbeitslosigkeit. Dies wird auch von anderen Untersuchungen bestätigt, z. B. mit Befragungen von Gründer/innen im Rahmen der Evaluation der ESF-Förderung der Bundesländer (RWI/SÖSTRA/Ronning 2006: 228 ff.). Dabei wurde zudem ermittelt, dass die schulische und berufliche Qualifikation dieser Gründer/innen relativ hoch war. Abweichend von der Gründungsförderung der BA ergab sich ein relativ hoher Frauenanteil (ebd.). Dies kann damit erklärt werden, dass im Unterschied zur SGB III-Förderung und der dazu ergänzenden ESF-BA-Förderung die ESF-Programme der Länder mit gründungsinteressierten Personen ohne Anspruch auf eine gesetzliche Leistung zum Lebensunterhalt eine spezifische Zielgruppe mit relativ hohem Frauenanteil hatten.

An dieser Stelle interessiert jedoch vor allem, ob die ergänzende ESF-BA-Förderung im Vergleich mit der SGB III-Gründungsförderung ohne diese Ergänzung

auf spezifische Personengruppen konzentriert war, oder ein für die Basisförderung repräsentativer Personenkreis einbezogen wurde. Dazu werden nun zunächst die Merkmalsstrukturen aller Eintritte in die SGB III-Förderung von Gründungen mit dem Profil der Teilgruppe von Personen mit ergänzenden ESF-Hilfen in der Summe der Jahre 2000 bis 2007 verglichen.

Wie beim Überbrückungsgeld entfielen in den Jahren 2000 bis 2003 von den Eintritten in das ESF-Gründungsseminar zwei Drittel auf das Ziel 3-Gebiet und ein Drittel auf das Ziel 1-Gebiet (Tabelle C.3.1). Im Vergleich aller Eintritte von 2000 bis 2003 in ein vorbereitendes Gründungsseminar mit den insgesamt in dieser Zeit erfolgten Eintritten in den Bezug von Überbrückungsgeld lassen sich in West- und Ostdeutschland nur wenige Abweichungen auf allerdings unterschiedlichem Niveau erkennen. Insbesondere im Westen waren unter den Eintritten in das ESF-Seminar deutlich mehr Frauen, weniger Migranten/innen und weniger Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Tabelle C.3.2).

Anders als beim Existenzgründungsseminar entspricht die Verteilung der Eintritte in das ESF-Coaching auf die zwei Zielgebiete des ESF nicht der regionalen Verteilung der Basisförderung (Tabelle C.3.3). Bei den drei Instrumenten der Basisförderung entfielen in den unterschiedlichen Zeiträumen ihrer Umsetzung jeweils zwei Drittel und mehr auf Westdeutschland, beim ESF-Coaching waren dagegen mehr als die Hälfte aller Förderfälle in Ostdeutschland.

Tabelle C.3.1: Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld und in ein ESF-Gründungsseminar (ESF-GS) – Summen 2000 bis 2003

	ÜG	ESF-GS
absolut		
Bund	472.103	16.550
West	322.123	11.362
Ost	149.980	5.188
Spaltenprozent		
Bund	100	100
West	68,2	68,7
Ost	31,8	31,3
Quelle: BA-Statistik; Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.		

Tabelle C.3.2: Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld und in ein ESF-Gründungsseminar nach personellen Merkmalen im Vergleich – Anteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2000 bis 2003 in Spaltenprozent

	Bund		West		Ost	
	ÜG	GS	ÜG	GS	ÜG	GS
insgesamt	100	100	100	100	100	100
Frauen	28,0	35,3	26,5	35,2	31,2	35,6
Männer	72,0	64,7	73,5	64,8	68,8	64,4
unter 25 J.	6,7	6,6	5,5	4,6	9,2	10,8
25 bis < 50 J.	82,9	82,2	83,9	84,3	80,9	77,7
> = 50 J.	10,3	11,2	10,6	11,0	9,9	11,5
Deutsche	91,2	93,8	89,0	91,8	95,9	98,1
dar. Spätaussiedler	0,3	0,4	0,4	0,5	0,1	0,2
Ausländer	8,8	5,7	11,0	7,8	4,1	1,2
ohne abgeschl. Berufsausbildung	15,1	12,1	17,9	15,2	9,0	5,1
arbeitslos gemeldet	84,3	84,1	83,1	84,9	87,0	82,4
nur arbeitsuchend	15,7	8,0	16,9	7,4	13,0	9,3
keine Angabe	-	7,9	-	7,7	-	8,3
> = 1 Jahr alo. gem.	12,4	11,7	11,6	12,0	14,2	11,1
Berufsrückkehrer	1,6	2,4	1,5	2,1	1,8	3,0

Quelle: BA-Statistik; Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Tabelle C.3.3: Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld (ÜG), Existenzgründungszuschuss (ExGZ), Gründungszuschuss (GZ) sowie in ESF-Coaching – Summen 2000 bis 2007

	ÜG 2000–2007	ExGZ 2003–2006	GZ 2006–2007	Coaching 2000–2007
absolut				
Bund	920.744	302.008	159.488	248.380
West	663.035	196.290	121.834	113.138
Ost	257.709	105.718	37.654	135.242
Spaltenprozent				
Bund	100	100	100	100
West	72,0	65,0	76,4	45,6
Ost	28,0	35,0	23,6	54,4

Quelle: BA-Statistik; Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.
 Anteile von Coaching jeweils an ÜG, ExGZ und GZ vgl. Kapitel B.4.7 Tabellen B.4.7–9
 Anteil Coaching insgesamt an „Basisförderung“ insgesamt:
 Bund Summe Basisförderung 1.382.240 = 100, Coaching 18,0 %
 West Summe Basisförderung 981.159 = 100, Coaching 11,5 %
 Ost Summe Basisförderung 401.081 = 100, Coaching 33,7 %

Tabelle C.3.4: Eintritte in den Bezug von Überbrückungsgeld und ein ergänzendes ESF-Coaching nach personellen Merkmalen – Prozentanteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2000 bis 2007 (Berufsausbildung nur 2000 bis 2005)

	Bund		West		Ost	
	ÜG	Coaching	ÜG	Coaching	ÜG	Coaching
Frauen	27,5	32,7	26,2	34,0	31,0	31,4
Männer	72,5	67,3	73,8	66,0	69,0	68,6
unter 25 J.	6,1	5,9	5,4	3,4	8,2	8,3
25 bis < 50 J.	81,5	79,9	82,3	82,4	79,4	77,6
>= 50 J.	12,4	14,2	12,3	14,2	12,5	14,2
Deutsche	91,9	95,4	90,2	92,5	96,5	98,2
dar. Spätaussiedler	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
Ausländer	8,1	3,9	9,8	6,5	3,4	1,5
ohne abgeschl. Berufsausbildung	13,6	7,8	15,8	11,6	8,0	4,6
arbeitslos gemeldet	83,1	57,6	81,5	49,2	87,2	65,5
nur arbeitssuchend	16,9	6,7	18,5	7,0	12,8	6,4
keine Angabe	-	35,8	-	43,8	-	28,1
>= 1 Jahr alo gem.	12,8	8,0	12,2	6,7	14,5	9,3
Berufsrückkehrerin	1,5	1,9	1,3	1,2	2,0	2,5

Quelle: BA-Statistik; Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Im Vergleich der Eintritte in die Basisförderung (Überbrückungsgeld 2000 bis 2007, Existenzgründungszuschus von 2003 bis 2006, Gründungszuschuss 2006 und 2007) mit der Untergruppe derjenigen, die dazu ein ergänzendes ESF-Coaching erhielten, zeigen sich ähnliche Abweichungen der Merkmalprofile der ESF-Eintritte von der Merkmalsstruktur der Basisförderung wie beim Gründungsseminar (vgl. Tabellen C.3.4 bis C.3.6). Darüber hinaus verweist der vergleichsweise hohe Anteil der Frauen an den Eintritten in den Bezug des Existenzgründungszuschusses (insgesamt und in den Fällen mit Coaching) darauf, dass dieser Förderansatz wie vorgesehen zumindest zum Teil andere Personengruppen erreichte als die Förderung mit dem Überbrückungsgeld. Dies gilt schwächer ausgeprägt auch für die beim ExGZ höheren Anteile von Migranten und Personen ohne (formal anerkannte) Berufsausbildung. Aufgrund des hohen Anteils fehlender Angaben können die ausgewiesenen Anteile zum Erwerbsstatus vor Eintritt in die Förderung nicht sinnvoll interpretiert werden.

Tabelle C.3.5: Eintritte in den Bezug eines Existenzgründungszuschusses (ExGZ) und ein ergänzendes ESF-Coaching nach personellen Merkmalen – Prozentanteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2003 bis 2007 (Berufsausbildung nur 2003 bis 2005)

	Bund		West		Ost	
	ExGZ	Coaching	ExGZ	Coaching	ExGZ	Coaching
Frauen	44,6	48,8	46,1	56,2	41,6	45,0
Männer	55,4	51,2	53,9	43,8	58,4	55,0
unter 25 J.	10,3	9,2	10,3	7,4	10,2	10,1
25 bis < 50 J.	75,7	75,0	76,9	79,9	73,3	72,5
> = 50 J.	14,0	15,8	12,8	12,7	16,5	17,5
Deutsche	90,2	94,3	88,0	83,2	94,5	89,1
dar. Spätaussiedler	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1
Ausländer	9,8	5,6	12,0	10,7	5,5	2,7
ohne abgeschl. Berufsausbildung	20,8	11,7	24,8	20,3	12,8	7,5
arbeitslos gemeldet	91,6	56,3	90,7	48,2	93,3	60,5
nur arbeitssuchend	8,4	3,4	9,3	3,4	6,7	3,3
keine Angabe	-	40,3	-	48,4	-	36,2
> = 1 Jahr alo gem.	22,5	12,4	21,1	10,5	25,2	13,4
Berufsrückkehrerin	4,6	5,0	5,0	5,0	4,0	5,0

Quelle: BA-Statistik; Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Tabelle C.3.6: Eintritte in den Bezug eines Gründungszuschusses (GZ) und ein ergänzendes ESF-Coaching nach personellen Merkmalen – Prozentanteile an der Summe jeweils aller Eintritte 2006 und 2007 (Berufsausbildung ab 2006 k. A.)

	Bund		West		Ost	
	GZ	Coaching	GZ	Coaching	GZ	Coaching
Frauen	36,3	40,4	35,6	41,4	38,7	39,2
Männer	63,7	59,6	64,4	58,6	61,3	60,8
unter 25 J.	7,1	6,7	6,7	5,1	8,5	8,6
25 bis < 50 J.	77,3	77,5	77,9	79,2	75,2	75,3
> = 50 J.	15,6	15,9	15,4	15,7	16,3	16,1
Deutsche	92,1	94,4	90,6	91,7	96,7	97,6
dar. Spätaussiedler	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ausländer	7,9	5,2	9,4	8,2	3,3	1,6
ohne abgeschl. Berufsausbildung	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
arbeitslos gemeldet	90,1	59,9	89,2	52,6	93,3	68,8
nur arbeitssuchend	9,9	3,2	10,8	3,5	6,7	2,9
keine Angabe	-	36,9	-	43,9	-	28,3
> = 1 Jahr alo gem.	4,5	2,4	4,4	2,1	4,8	
Berufsrückkehrerin	2,0	2,5	1,8	1,8	2,8	3,3

Quelle: BA-Statistik; Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Mit den personenbezogen aufbereiteten BA-Daten zur Gründungsförderung in den Jahren 2001 bis 2004 hat Oberschachtsiek eine differenzierte Analyse der Inanspruchnahme der ergänzenden ESF-Förderung durchgeführt (vgl. Oberschachtsiek 2006: 57 ff.). Für die Bezieher/innen von Überbrückungsgeld und des Existenzgründungszuschusses wurde mit multivariaten Verfahren die Wahrscheinlichkeit geschätzt, dass sie eine ergänzende ESF-Förderung erhalten (Seminar bzw. Coaching). Als unabhängige Variablen wurden darin soziodemografische und erwerbsbiografische Merkmale, Angaben zur Qualifikation, Indikatoren zur Motivation und zum familiären Hintergrund sowie Informationen zur regionalen Förderstruktur und zur regionalen Arbeitsmarktsituation berücksichtigt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit einer ergänzenden ESF-Förderung bei Frauen höher ist als bei den Männern. Unabhängig davon erhöht sich die Wahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter. Die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme einer ergänzenden Förderung steigt mit höherer schulischer und beruflicher Qualifikation, nicht jedoch mit für Selbständigkeit als relevant erachteten Qualifikationen (Managementenerfahrung, Berufserfahrung im kaufmännischen Bereich). Liegen diese Qualifikationen vor, dann neigen Gründer/innen weniger dazu, die ergänzenden ESF-Hilfen zu nutzen.

Auffällig ist, dass der Einfluss dieser personellen Merkmale auf die Wahrscheinlichkeit einer ergänzenden ESF-Förderung schwächer ist als die Effekte nicht-individueller regionaler Merkmale. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit hängt in hohem Maße von der regionalen Intensität der ergänzenden Gründungsförderung und von der Arbeitsmarktsituation ab. Die Wahrscheinlichkeit der Coachingförderung ist im Ziel 1-Gebiet eindeutig höher und auch im Ziel 3-Gebiet in Regionen mit relativ ungünstiger Arbeitsmarktsituation höher als in den anderen Regionen.

3.3 Wirkungsanalysen zum Gründungsseminar und Coaching im Verhältnis zum Überbrückungsgeld

3.3.1 Analytisches Konzept und Vorgehen

Wie einleitend zu diesem Kapitel bereits dargelegt, wurden hier für die Wirkungsanalyse der ergänzenden ESF-Förderung die erfolgreiche Vorbereitung und das spätere Überleben der mit SGB III-Mitteln geförderten Existenzgründung mithilfe des indirekten Indikators zur Beendigung der Selbständigkeit als Zielgrößen herangezogen. Es werden nur Effekte auf der individuellen Ebene in den Blick genommen. Makroeffekte, die z. B. aus der Verdrängung bereits existierender Selbständigkeit durch die neue Konkurrenz einer geförderten Gründung folgen können, werden nicht betrachtet.

Aus inhaltlichen und methodischen Gründen wird ein Vergleich von Gründungen mit und ohne (ergänzende) Förderung vorgenommen. Grundsätzlich dürfte ein Vergleich des Erfolgs oder Scheiterns einer Gründungsförderung mit dem Arbeitsmarkterfolg von Nichtgründern, wie er im Rahmen der Hartz-Evaluation und den anschließenden Untersuchungen von Caliendo u. a. durchgeführt wurde (vgl. oben Kapitel 3.1), inhaltlich nicht sinnvoll sein. Damit könnte nur die Nachhaltigkeit von Erwerbsarbeit überhaupt als Erfolgsmaßstab verwendet werden, nicht jedoch der spezifisch interessierende Gründungserfolg.

Weil die ESF-Ergänzung der SGB III-Förderung von Existenzgründungen im Mittelpunkt des Interesses steht, hat die Begleitforschung auf eine vorangehende Wirkungsuntersuchung der Basisförderung verzichtet. Der dazu erforderliche Aufwand, insbesondere die zum Vergleich erforderliche Ermittlung von Gründern aus Arbeitslosigkeit ohne Unterstützung der gesetzlichen Arbeitsförderung, wäre nicht realisierbar gewesen.¹⁰⁷ Deshalb hat sich das Projekt auf die Frage konzentriert, welchen Zusatznutzen die ESF-Förderung des vorbereitenden Gründungsseminars und des begleitenden Coaching im Verhältnis zur Basisförderung des SGB III mit dem Überbrückungsgeld hatte. Die ergänzende ESF-Förderung zum Existenzgründungszuschuss konnte nicht berücksichtigt werden, weil die Förderung mit diesem Zuschuss erst 2003 einsetzte und bis zu drei Jahre andauern konnte. Das Zeitfenster für die Beobachtung des Überlebens oder Scheiterns nach Auslaufen der Förderung wäre zu klein gewesen.

Die Ergebnisse werden im Folgenden in zwei Schritten vorgestellt. Zunächst wird die Frage beantwortet, ob das Gründungsseminar tatsächlich der Vorbereitung einer anschließenden Gründung diene, oder ob es wie vermutet auch als Filter im Zugang auf das Überbrückungsgeld gewirkt hatte bzw. genutzt wurde. Weil die ESF-Förderung des Seminars Anfang 2003 auslief und zur Weiterführung in Form einer SGB III-Trainingsmaßnahme informative Daten fehlen, bleibt nur ein eher kurzer Beobachtungszeitraum. Aufgrund der Datenlage konnte dieser Untersuchungsteil zudem nur mit einer deskriptiven Analyse realisiert werden (Kurtz 2002). Anschließend wird nach den Wirkungen des Gründungsseminars und des Coaching auf das Überleben der Gründungen mit Überbrückungsgeld gefragt. Dazu können Befunde aus einer statistischen Matchinganalyse vorgestellt werden, die Oberschachtsiek in mehreren Schritten erarbeitet und zur Diskussion gestellt hat (Oberschachtsiek 2005a, 2005b, 2006 und 2007).

¹⁰⁷ Eine derartige Untersuchung wurde im Zuge der „Dachevaluation“ der westdeutschen und ostdeutschen ESF-Programme bezogen auf Länderprogramme zur Förderung von Gründern durchgeführt, die keinen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt nach dem SGB III hatten (vgl. RWI/SÖSTRA/Ronning 2006: 227 ff., 270 ff.).

3.3.2 Gründung nach dem Gründungsseminar?

In ihrer Untersuchung des Zusammenspiels der ESF-Gründungshilfen mit der gesetzlichen Förderung von Existenzgründungen mit dem Überbrückungsgeld und im Rahmen der sogenannten Freien Förderung nach § 10 alt SGB III ist Kurtz u. a. der Frage nachgegangen, ob die Teilnehmer/innen an einem vorbereitenden Seminar sich anschließend mithilfe des Überbrückungsgeldes selbständig gemacht hatten oder nicht (Kurtz 2002: 22 ff.). Weil die ESF-Finanzierung der vorbereitenden Seminarteilnahme im Vorgriff auf die Kofinanzierung mit dem Überbrückungsgeld erfolgte, konnte die theoretische Möglichkeit einer anschließenden Gründung ohne das Überbrückungsgeld für die Praxis ausgeschlossen werden.

Die Untersuchung wurde mithilfe der Individualdatenbank der Begleitforschung für alle Personen durchgeführt, die im dritten Quartal 2000 in ein ESF-Gründungsseminar eingetreten waren (mit rund 1.200 Personen mehr als ein Viertel aller Eintritte dieses ersten Programmjahres). Diese Eingrenzung war aus zwei Gründen notwendig. Die Linkszensierung, also der Ausschluss aller Eintritte des ersten Halbjahrs 2000, war erforderlich, weil aufgrund von Verzögerungen bei der Einführung des dezentralen Erfassungssystems für die ESF-BA-Förderung relativ viele Kundennummern fehlten. Diese wären aber die Voraussetzung für die Identifizierung einer anschließenden Förderung oder z. B. des Verbleibs in Arbeitslosigkeit gewesen. Weil die Untersuchung im Frühjahr 2002 durchgeführt wurde und zu dieser Zeit aufbereitete Daten nur bis Juni 2001 vorlagen, war die Rechtszensierung für diesen Zeitpunkt unvermeidlich. Da die Seminarteilnahme für einen Zeitraum zwischen vier und maximal zwölf Wochen schwanken konnte, folgte daraus als Beobachtungszeitraum für die Gründung ein Zeitfenster zwischen sechs und elf Monaten nach Teilnahmeende. Für diejenigen, die in diesem Zeitraum nicht gegründet hatten, kann zwar eine spätere Gründung grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl dürfte in der Regel die datenbedingt begrenzt erfasste Vorbereitungszeit nicht zu knapp bemessen sein.

Der Datenabgleich ergab, dass 56 Prozent aller Teilnehmer/innen an einem vorbereitenden Gründungsseminar im Beobachtungszeitraum nicht gegründet hatten, 33 Prozent anschließend mit Überbrückungsgeld ohne begleitendes Coaching und 12 Prozent mit Coaching (Kurtz 2002: 23). Die Anteile der Nichtgründer/innen waren in West- und Ostdeutschland ungefähr gleich hoch. Aus diesem Befund kann gefolgert werden, dass nicht wenige Teilnehmer/innen ihre Planung aufgrund von Informationen und Lernprozessen im Zusammenhang mit dem Gründungsseminar aufgeben hatten. Allerdings ist auch möglich, dass der Verzicht auf die geplante Gründung aus anderen Gründen erfolgte, etwa deshalb, weil eine zunächst zugesagte Unterstützung ausblieb, aus Krankheitsgründen usw.

Die ergänzend mit einer multivariaten Analyse verfolgte Frage, welche Merkmale der Seminarteilnehmenden einen signifikanten Einfluss auf die Gründungswahrscheinlichkeit haben, erbrachte Ergebnisse, die die These stützen können, dass auf die Realisierung der Gründungsabsicht aufgrund der Erfahrungen im Seminar und auch aufgrund dann unzureichend erscheinender Unterstützung verzichtet wurde (ebd.: 27 f.). Demnach haben das Alter, der Familienstand, Kinder im Haushalt und die Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit einen signifikanten Einfluss auf die Gründungswahrscheinlichkeit. Mit zunehmendem Alter sinkt die Wahrscheinlichkeit der Gründung. Auch die Existenz von Kindern im Haushalt wirkt sich negativ auf die Wahrscheinlichkeit aus, der Familienstand „verheiratet“ hat demgegenüber einen positiven Effekt. Im Verhältnis zu einer fehlenden Berufsausbildung erhöht eine abgeschlossene Berufsausbildung die Gründungswahrscheinlichkeit, aber nicht signifikant. Langzeitarbeitslose gründen demgegenüber eindeutig mit geringerer Wahrscheinlichkeit als die anderen Seminarteilnehmer/innen.

Die Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmer/innen an einem Gründungsseminar im Jahr 1998 in Sachsen, die im Rahmen des damaligen sächsischen ESF-Landesprogramms gefördert worden waren, bestärken ebenfalls die Annahme, dass das Gründungsseminar eine selektive Funktion haben kann, also auch zum Verzicht auf eine zu riskant erscheinende Gründung veranlassen kann. Von den 400 vom ISG im Jahr 2000 befragten ehemaligen Teilnehmer/inner hatten 54 Prozent nicht gegründet, nur bei 46 Prozent kam es zu einer Existenzgründung (Puxi/Stetefeld 2001: 31). Auf die Frage nach den Gründen für die Nichtumsetzung der Gründungsidee wurde neben einem mangelnden Eigenkapital und familiären Belastungen vor allem die Angst vor dem unternehmerischen Risiko genannt und die Einsicht darin, dass die Geschäftsidee zu wenig ausgereift war. Die Autoren folgern daraus, dass „im Sinne einer effizienten Programmsteuerung“ mit den Seminaren zur „Vermeidung der Umsetzung nicht tragfähiger Existenzen beigetragen (werden) konnte“ (ebd.: 32).

3.3.3 Wirkungen der ergänzenden Hilfen zum Überbrückungsgeld

Die Effekte des Existenzgründungsseminars und des Coaching hat Oberschachtsiek im Vergleich von Überbrückungsgeldbezieher/innen mit und ohne diese ergänzenden ESF-Hilfen untersucht. Auf eine entsprechende Analyse der Ergänzung des ExGZ musste verzichtet werden, weil die Beobachtungszeit dafür zu kurz gewesen wäre. Erste Ergebnisse gingen in die Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms ein (Oberschachtsiek 2005a und 2005b, vgl. auch RWI/SÖSTRA/Ronning 2006: 246 ff.). Weil dabei die Datenbasis aus technischen Gründen noch nicht befriedigend aufbereitet werden konnte und weil ablaufbedingt nur der Start von Gründungen mit Überbrückungsgeld im Jahr 2001 einbezogen

werden konnte, waren die Befunde noch vorläufig. Im Folgenden werden deshalb die Ergebnisse der 2006 dann in ihrer Datenbasis und methodischen Fundierung von Oberschachtsiek ausdifferenzierten Wirkungsanalyse vorgestellt (vgl. Oberschachtsiek 2006: 70 ff.).

Mit einer statistischen Matchinganalyse wurde nach den „Nettoeffekten“ für drei unterschiedliche Kombinationen der ergänzenden ESF-Hilfen mit dem Überbrückungsgeld jeweils im Vergleich von „statistischen Zwillingen“ mit Überbrückungsgeld ohne ergänzende ESF-BA-Hilfen gefragt: (1) Gründungen mit Überbrückungsgeld ohne begleitendes Coaching, aber mit einem vorangehenden Seminar, (2) Gründungen mit Überbrückungsgeld und begleitendem Coaching sowie einem vorangehenden Gründungsseminar, (3) Gründungen mit Überbrückungsgeld und begleitendem Coaching ohne ein vorangehendes Gründungsseminar.

Aufgrund methodischer Überlegungen und des Datenstandes wurden Zugänge in den Bezug von Überbrückungsgeld der Jahre 2001 und 2002 herangezogen. Dies ermöglichte einen Beobachtungszeitraum von 24 Monaten ab Gründung. Damit standen für das Matching Daten zu insgesamt rund 148.000 Gründer/innen zur Verfügung, davon als Vergleichsgruppe 137.000 nur mit Überbrückungsgeld und 10.500 mit ergänzender ESF-Hilfe (7.750 nur mit Coaching, 2.031 nur mit Seminar und 690 mit Seminar und Coaching).

Zielgröße der Analyse war das Überleben der Gründung. Weil dies mit den Prozessdaten der BA nicht festgestellt werden kann, wurde als negativer Indikator das Scheitern einer Gründung herangezogen. Das Scheitern der Gründung kann hilfsweise mit der IAB-Datenbank zu den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) ermittelt werden. Sobald die Sichtung der IEB für den Beobachtungszeitraum nach der letzten Förderung (mit dem Überbrückungsgeld oder einem Coaching maximal noch im zweiten Halbjahr der Gründung) einen ersten Beschäftigungs-, Leistungs- oder Maßnahmespell ergab, wurde das für diesen Zeitpunkt als Beendigung der Selbständigkeit interpretiert.

Die Analyse wurde auf der Grundlage einer Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit als Propensity Score-Matching durchgeführt. Zur Bildung der statistischen Zwillinge ohne ESF-Förderung aber mit möglichst ähnlicher Teilnahmewahrscheinlichkeit wurden die individuellen und regionalen sowie institutionellen Merkmale herangezogen, die bereits für die multivariate Schätzung der Inanspruchnahme der ergänzenden ESF-Förderung verwendet wurden (vgl. oben in Kapitel 3.2). Dabei wurden für jede Förderkombination Schätzungen der Teilnahmewahrscheinlichkeit für alle Personen dieser Kombinationsgruppe und darunter noch einmal gesondert für Männer und Frauen sowie für West- und Ostdeutschland durchgeführt. Damit konnte anschließend für die jeweilige Gesamtpopulation und die gesonderten Teilpopulationen die durchschnittliche Dif-

ferenz der Effekte der ergänzenden Förderung und der Gründungen ohne ESF-Hilfen ermittelt werden.

Für das Existenzgründungsseminar ergab die Matchinganalyse keine signifikanten Wirkungseffekte (Oberschachtsiek 2006: 76 ff.). Dies gilt für alle Gründer/innen mit einem vorangehenden Seminar im Vergleich zu Gründer/innen ohne Seminar, wie auch für die Teilgruppen der Männer und Frauen sowie West- und Ostdeutschland. Demnach hat die Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar keinen nachhaltigen Einfluss darauf, ob die anschließende Selbständigkeit länger oder kürzer andauert als die Existenzgründung ohne eine solche Vorbereitung.

Das Gründungsseminar und das begleitende Coaching bauen aufeinander auf. Im Vergleich mit allen Fällen mit Seminar und anschließender Gründung ohne Coaching sowie mit allen Gründungen mit Coaching und ohne Seminar sind die Fälle mit der sequentiellen ESF-Unterstützung deutlich in der Minderzahl (vgl. oben). Die Matchinganalyse ergab im Vergleich mit ähnlichen Gründer/innen ohne ESF-Hilfe statistisch signifikante Effekte für die Gesamtpopulation und für die Teilgruppe der Männer, nicht für die Frauen und nicht für die gesondert analysierten Gründungen jeweils im Ziel 1- und Ziel 3-Gebiet (Oberschachtsiek 2006: 81 ff.). Bemerkenswert ist dabei der Befund, dass es sich um einen statistisch positiven Effekt auf das Scheiternsrisiko handelt. Dies bedeutet im Umkehrschluss für beide Gruppen, dass die durchschnittliche Überlebensrate der Gründungen mit den ESF-Hilfen niedriger ist als bei den Gründungen ohne die ergänzende ESF-Förderung (zwischen 8 und 10 Prozentpunkte).

Auch bei den Gründungen mit Überbrückungsgeld und Coaching, aber ohne Seminar, ist das Scheiternsrisiko höher als bei den vergleichbaren Gründer/innen ohne Coaching. Oberschachtsiek ermittelte mit seiner Matchinganalyse sowohl für die gesamte Gruppe als auch für die vier Teilgruppen statistisch signifikante Effekte (ebd.: 78 ff.). Demnach geben Gründer/innen mit einem begleitenden Coaching im Vergleich zu Gründer/innen nur mit Überbrückungsgeld mit höherer Wahrscheinlichkeit ihre Selbständigkeit im Zeitraum von bis zu 24 Monaten ab Gründung wieder auf, werden arbeitslos oder wechseln in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Wie beim Existenzgründungsseminar, welches nicht nur der Vorbereitung einer Gründung aus Arbeitslosigkeit dienen soll, sondern auch zum Verzicht auf eine Gründung veranlassen kann, hat das begleitende Coaching offenbar zwei gegenläufige Wirkungspotenziale. Der empirische Befund erlaubt die Annahme, dass in relativ vielen Fällen eine zu erwartende oder bereits eingetretene Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens in der Beratung Thema war – verbunden mit dem Rat, die selbständige Erwerbstätigkeit zu beenden. Es kann aber ebenso nicht ausgeschlossen werden, dass in anderen Fällen das Coaching zu einer Verbesserung geführt und damit das Scheiternsrisiko gemindert hat.

Diese Befunde können mit den vorhandenen Daten jedoch nicht empirisch fundiert interpretiert werden. Eine inhaltlich differenzierte Wirkungseinschätzung des Coaching setzt mindestens eine empirische Untersuchung der Inhalte und der Qualität des Coaching sowie der wirtschaftlichen Situation und Perspektive der unterstützten Gründung voraus. Deshalb wurde von der Begleitforschung eine eigene Primärerhebung beschlossen, um die Heterogenität des Coaching empirisch besser einschätzen zu können.

Die Erhebung wurde Anfang 2007 mit Unterstützung der dezentral verorteten Forschungssachbearbeiter des IAB in 13 AA-Bezirken durchgeführt. In den Agenturen wurden mit den dortigen Experten für die BA-Gründungsförderung Expertengespräche geführt. Daneben wurden auf der Grundlage einer systematisch gezogenen Stichprobe Telefoninterviews geführt mit Personen, die Überbrückungsgeld und ein ESF-Coaching erhielten (201 Personen), und mit einer in ihren statistischen Merkmalen ähnlichen Vergleichsgruppe von Gründer/innen, die kein Coaching, sondern nur das Überbrückungsgeld bezogen hatten (276 Personen).

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen der Gründungsförderung erheblich unterscheiden und sich dies auf die Teilnahmeselektion bis hin zum Spektrum der jeweiligen Inhalte des Coaching auswirkt (Oberschachtsiek 2007). Dazu gehören neben einem regional mehr oder weniger gründungsfreundlichen wirtschaftlichen Umfeld und der jeweiligen Gründungskultur z. B. auch regional unterschiedlich ausgeprägte Förderalternativen etwa im Rahmen von ESF-Länderprogrammen oder regionalspezifischen kommunalen oder Kammeraktivitäten. Ohne Kontrolle dieser regionalen Varianz – so das Fazit – kann eine Wirkungsanalyse nicht zu validen Ergebnissen kommen.

3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die SGB III-Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit wurde mit dem ESF-BA-Programm bis 2003 durch die Finanzierung eines vorbereitenden Seminars und während der gesamten Laufzeit des Programms durch die Finanzierung eines im ersten Jahr der Gründung begleitenden Coaching aus ESF-Mittel ergänzt. Anders als in der Planung zunächst vorgesehen, wurde die ESF-Ergänzung der BA-Gründungsförderung im Programmverlauf zum herausragenden Schwerpunkt im Förderspektrum des Programms (vgl. Teil B Kapitel 4). In den Jahren von 2000 bis einschließlich 2007 betrug der Anteil der Gründungshilfen an allen Förderfällen des Programms fast 50 Prozent. Es gab es rund 250.000 Bewilligungen eines Coaching. Bezogen auf alle Eintritte in die SGB III-Gründungsförderung waren dies rund 18 Prozent.

Die Begleitforschung hat sich auf die Evaluation der ergänzenden Förderung des Seminars und des Coaching konzentriert, auf eine Wirkungsanalyse der „Basis-

förderung" in Alternative zur Arbeitslosigkeit aus pragmatischen Gründen verzichtet. Ablaufbedingt wurden die Untersuchungen eingegrenzt auf die ESF-Förderung in den ersten Jahren der Programmlaufzeit.

Zum Gründungsseminar und Coaching wurde zunächst danach gefragt, ob mit diesen ESF-Hilfen besondere Gruppen aus dem mit der SGB III-Gründungsförderung insgesamt unterstützten Personenkreis gefördert wurden. Vorab wurden die Merkmalprofile aller im Rahmen des SGB III bis 2004 geförderten Gründer/innen mit den Abgängen aus Arbeitslosigkeit verglichen. Demnach waren Ältere und Jüngere, Langzeitarbeitslose und Kurzzeitarbeitslose sowie Frauen bei den Bezieher/innen des Überbrückungsgeldes unterrepräsentiert. Im Vergleich dazu weicht das Profil der vom ESF ergänzend Geförderten nur wenig ab. Beim ESF-Seminar waren im Westen relativ mehr Frauen, weniger Migranten/innen und weniger Personen ohne Berufsausbildung einbezogen. Auch beim Coaching und vor allem in Ergänzung zum Existenzgründungszuschuss zeigten sich ähnliche Abweichungen.

Die Schätzung der Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme der ergänzenden ESF-Hilfen ergab als interessanten Befund, dass nicht-individuelle regionale Einflussfaktoren einen stärkeren Einfluss haben als personelle Merkmale. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit hängt in hohem Maße von der regionalen Intensität der Gründungsförderung der BA und von der Arbeitsmarktsituation ab. Insbesondere in Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation ist die Wahrscheinlichkeit der Coachingförderung relativ hoch. Dies kann als ein Hinweis darauf gedeutet werden, dass es sich wohl nicht selten um Gründungen angesichts fehlender Alternativen auf dem Arbeitsmarkt gehandelt hat, bei denen deshalb zusätzliche Hilfen besonders wichtig schienen.

Für die Wirkungsanalyse wurde mit entsprechend aufbereiteten Prozessdaten der BA erstens die Frage beantwortet, ob es nach dem Gründungsseminar zu einer Gründung gekommen war oder nicht, zweiten die Frage, ob bzw. wie sich die ergänzende ESF-Förderung im Vergleich zu Gründungen nur mit Überbrückungsgeld auf die Überlebenschancen der Gründungen ausgewirkt hat. Für beide Fragen wurde davon ausgegangen, dass die ESF-Hilfen keine eindeutigen Wirkungseffekte haben. Zum einen wurde angenommen, dass das Seminar und das Coaching die Möglichkeiten zur Gründung und deren weiteres Überleben am Markt positiv unterstützen. Zum anderen konnte auch vermutet werden, dass Gründungsinteressierte nach ihrer Seminarteilnahme in neuer Einsicht ihrer Risiken von ihrer Planung einer selbständigen Erwerbstätigkeit Abstand nehmen. Und bei einer Klärung der wirtschaftlichen Situation kann im Coaching eine ungünstige Perspektive offenkundig und mit einem dann befolgten Rat zur Aufgabe verbunden werden.

Die Untersuchung bestätigte für das Existenzgründungsseminar die Annahme einer selektiven Funktion des Seminars für die endgültige Gründungsentscheidung

und damit für den Bezug von Überbrückungsgeld. Mehr als die Hälfte der Seminarteilnehmer/innen des dritten Quartals 2000 hatten anschließend nicht gegründet. Für das Coaching wurde eine statistische Matchinganalyse im Vergleich von Bewerber/innen von Überbrückungsgeld der Jahre 2001 und 2002 mit und ohne ESF-finanziertes Coaching durchgeführt. Im Ergebnis wurde ein statistisch signifikanter negativer Effekt des Coaching auf das Überleben der Gründungen in der Zeit von 24 Monaten ab Gründung festgestellt.¹⁰⁸

Die Ergebnisse erlauben zum einen die Schlussfolgerung, dass die ergänzenden Gründungshilfen des ESF nicht nur der Vorbereitung und Stabilisierung einer Gründung gedient haben, sondern u. U. geholfen haben, die wirtschaftlich negativen Folgen einer zu riskanten Gründung zu vermeiden, oder bei ungünstiger Prognose nach der Gründung zum Abbruch der selbständigen Erwerbstätigkeit veranlasst haben. So gesehen haben das ESF-Seminar und das Coaching zur Effizienzsteigerung der SGB III-Förderung beigetragen – sei es zum Erfolg der Gründung, sei es zur Vermeidung einer Fehlinvestition bzw. weiterer wirtschaftlich negativer Folgen für die Gründer.

Allerdings sind die Ergebnisse unbefriedigend, weil die Wirkungszusammenhänge und dafür relevante Einflussfaktoren empirisch nicht aufgeheilt werden konnten. Dazu müsste erst noch neben den gängigen personellen Merkmalen bzw. gründungsrelevanten personellen Eigenschaft und Motiven die Heterogenität der Gründungsförderung und ihrer Kontexte aufgeklärt werden. Dies betrifft die Inhalte und die Qualität des Coaching ebenso wie die Rahmenbedingungen z. B. in der potenziellen Relevanz personenbezogener Netzwerke, regional unterschiedlicher Förderkulissen, wirtschaftlicher Cluster usw. Herkömmliche Analysen auf Basis statistischer Matchingansätze vernachlässigen diese Varianz jedoch schon aus methodischen Gründen und mangels geeigneter Daten. Zudem könnte für Wirkungsanalysen zur Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit wohl auch von der eher theoretisch angeleiteten Forschung zu Gründungen generell gelernt werden. Dies betrifft z. B. die empirische Ermittlung und Diskussion positiver und negativer Effekte unterschiedlicher ökonomischer und sozialer Einflussgrößen auf das Überleben und die Perspektiven von Gründungen (vgl. als Überblick z. B. Preisendörfer 2007). Inhaltliche und methodische Innovation sowie erheblich verbesserte Datengrundlagen mit Befragungen sind daher eine wichtige Voraussetzung für zukünftige Wirkungsanalysen auch der ESF-Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit.

¹⁰⁸ Damit war der im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (RWI/SÖSTRA/Ronning 2006: 246 ff.) berichtete vorläufige und statistisch nicht hinreichend gesicherte Befund eines positiven Effekts des Coaching überholt.

4 Berufsbezogene Deutschförderung und Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund

4.1 Einleitung: Arbeitslose mit Migrationshintergrund als Zielgruppe aktiver Arbeitsmarktpolitik

Eine abgeschlossene Berufsausbildung und gute Deutschkenntnisse in Wort und Schrift sind wichtige Voraussetzungen für die wirtschaftliche und soziale Integration von Einwanderern und ihrer in Deutschland geborenen Nachkommen. In Anlehnung an die OECD (2005: 10) kann „Integration in den Arbeitsmarkt“ damit definiert werden, „dass die Zuwanderer im Laufe der Zeit ähnliche Arbeitsergebnisse erzielen wie die übrige Bevölkerung. Für Migrantenkinder wäre zu erwarten, dass sie zumindest identische Arbeitsergebnisse erzielen wie die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit dem gleichen sozioökonomischen Hintergrund.“ Die Situation der Migranten auf dem Arbeitsmarkt zeigt jedoch seit vielen Jahren, dass es gravierende Integrationsprobleme gibt. Dies gilt auch – allerdings schwächer ausgeprägt – für die in Deutschland aufgewachsene zweite und dritte Generation. Im schulischen Bildungssystem und auf dem Ausbildungsmarkt haben sie schlechtere Chancen als die gleichaltrigen Deutschen. Dementsprechend sind auch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt ungleich verteilt (Brück-Klingberg u. a. 2009; ISG/WZB 2009).

Für den Arbeitsmarkt zeigen die einschlägigen Indikatoren, dass Migranten ein höheres Zugangs- und Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit haben als Inländer. Die BA kann den Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen zivilen Erwerbspersonen nur in der Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit ausweisen. Seit vielen Jahren ist die Arbeitslosenquote bei den Ausländern erheblich höher als bei den Deutschen, von 2005 bis 2008 sogar mehr als doppelt so hoch (im Jahresdurchschnitt 2006 betrug laut BA-Statistik die Quote der deutschen Arbeitslosen 11,0 Prozent, bei den Ausländern 23,6 Prozent). Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den abhängigen zivilen Erwerbspersonen betrug im Jahr 2006 bei den Deutschen 4,5 Prozent, bei den Ausländern dagegen 9,6 Prozent (ISG/WZB 2009: 66).

Mit dem Mikrozensus 2005 wurde der Anteil der Erwerbslosen an der Erwerbsbevölkerung erstmals für Personen mit Migrationshintergrund ermittelt: erstens für Migranten, also Personen mit eigener Migrationserfahrung, zweitens für in Deutschland Geborene ohne eigene Migrationserfahrung, also Kinder von Migranten. Demnach lag der Anteil der Erwerbslosen an der Erwerbsbevölkerung ohne Migrationshintergrund im Jahr 2006 bei 9,0 Prozent und der entsprechende Anteil der Erwerbslosen mit Migrationshintergrund und eigener Migrationserfahrung bei 16,9 Prozent und ebenso bei den Erwerbslosen mit Migrationshintergrund aber

ohne eigene Migrationserfahrung bei 16,9 Prozent (ISG/WZB 2009: 65). Auch diese Indikatoren belegen, dass es sich bei den Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund um eine gewichtige Risikogruppe auf dem Arbeitsmarkt handelt.

Seit 2006 kann die BA für die in ihren Datenbanken registrierten Personen rückblickend bis zum Dezember 1996 Angaben zum Migrationshintergrund machen. Neben den Spätaussiedlern, die diesen Status nur fünf Jahre lang haben, und den Ausländern können ehemalige Ausländer und ehemalige Spätaussiedler identifiziert werden. Angaben der BA-Statistik zum Migrationshintergrund stellen also nur eine Annäherung an die Definition des Mikrozensus dar. Ehemalige Ausländer, die die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen haben, bevor sie „Kunden“ der BA wurden, können nicht identifiziert werden und eine ausländische Staatsangehörigkeit gibt allein keinen Aufschluss darüber, ob diese Person selber zugewandert oder in Deutschland geboren und aufgewachsen ist.

Tabelle C.4.1: Zugänge in Arbeitslosigkeit 2006 insgesamt (ohne zKT), darunter von Personen mit Migrationshintergrund (laut BA-Definition nur Migranten)

	SGB III		SGB II		SGB III und II	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Bundesgebiet insgesamt	4.355.244	100	3.199.632	100	7.554.876	100
darunter:						
Ausländer	411.616	9,5	522.225	16,3	933.841	12,4
früher kein Deutscher	123.740	2,8	83.872	2,6	207.612	2,7
Spätaussiedler	5.921	0,1	51.250	1,6	57.171	0,8
früher Spätaussiedler	27.839	0,6	31.812	1,0	59.651	0,8
Summe P. mit Mh.	569.116	13,1	689.159	21,5	1.258.275	16,7
Westdeutschland	3.104.889	100	2.012.381	100	5.117.270	100
darunter:						
Ausländer	381.229	12,3	429.969	21,4	811.198	15,9
früher kein Deutscher	71.605	2,3	60.499	3,0	132.104	2,6
Spätaussiedler	5.274	0,2	38.494	1,9	43.768	0,9
früher Spätaussiedler	26.430	0,9	26.729	1,3	53.159	1,0
Summe P. mit Mh.	484.538	15,6	555.691	27,6	1.040.229	20,3
Ostdeutschland	1.250.355	100	1.187.251	100	2.437.606	100
darunter:						
Ausländer	30.387	2,4	92.256	7,8	122.643	5,0
früher kein Deutscher	52.135	4,2	23.373	2,0	75.508	3,1
Spätaussiedler	647	0,1	12.756	1,1	13.403	0,5
früher Spätaussiedler	1.409	0,1	5.083	0,4	6.492	0,3
Summe P. mit Mh.	84.578	6,8	133.468	11,2	218.046	8,9

Mh: Migrationshintergrund

zKT: zugelassene kommunale Träger (Optionskommunen) (69 Kreise im Bundesgebiet)

Quelle: BA-Statistik (Datenstand Oktober 2007), eigene Berechnungen.

Mit der statistischen Zuordnung der BA können nicht nur Arbeitslosenbestände, sondern auch Zugänge in Arbeitslosigkeit ausgewiesen werden. In der Tabelle C.4.1 finden sich entsprechende Angaben für das Jahr 2006 – differenziert nach den Rechtskreisen des SGB III und SGB II. Im Blick auf einen Vergleich mit der Einbeziehung dieser Personengruppe in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung sind die personenbezogenen Stromgrößen von besonderem Interesse.

Danach hatten die Arbeitslosen mit Migrationshintergrund im Jahr 2006 bundesweit einen Anteil von 16,7 Prozent an allen Zugängen in Arbeitslosigkeit. Aufgrund der regionalen Konzentration von Migranten auf Westdeutschland betrug der Anteil der arbeitslosen Migranten an allen Zugängen dort 20,3 Prozent, in Ostdeutschland dagegen lediglich 8,9 Prozent. Unter den Arbeitslosen mit Migrationshintergrund waren die ausländischen Arbeitslosen mit deutlichem Abstand zu den anderen die größte Gruppe. Besonders auffällig ist der erhebliche Unterschied im Vergleich der zwei Rechtskreise. Bei den Zugängen in den Rechtskreis des SGB III lag 2006 der Anteil von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund bundesweit bei rund 13 Prozent, im Rechtskreis des SGB II dagegen bei 21,5 Prozent.

Weil (West-)Deutschland zwar bereits seit den sechziger Jahren ein Einwanderungsland war, aber politisch nicht so verstanden wurde, gab es keine umfassenden Konzepte zur Integrationsförderung und waren die Migranten mit ihren spezifischen Arbeitsmarktrisiken keine explizite Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik. Erst Ende der neunziger Jahre änderte sich dies. Mit den Berichten der Zuwanderungskommission (2001) und des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration (2004) wurde die politische Agenda neu gestaltet. Dies schlug sich insbesondere in der Einführung des Zuwanderungsgesetzes zum Jahresbeginn 2005 nieder. Mit diesem Gesetz wurde die Integrationsförderung von Neuzuwanderern und von „Bestandsausländern“ neu strukturiert und ausgeweitet. Im Zentrum steht darin die Vermittlung allgemeiner Deutschkenntnisse im Rahmen der sogenannten Integrationskurse in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Damit wurden die vorherigen Deutsch-Sprachlehrgänge nach dem SGB III für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge sowie die Kurse des „Sprachverband Deutsch“ für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige aus den Anwerbestaaten abgelöst.

Zugleich wurden Migranten bzw. Arbeitslose mit Migrationshintergrund zu einer expliziten Zielgruppe der Arbeitsförderung durch die BA erklärt (BA 2005b, 2006b).¹⁰⁹ Wiederum am Beispiel des Jahres 2006 und differenziert nach

¹⁰⁹ Dies drückte sich z. B. darin aus, dass mit dem Job-AQTV-Gesetz von 2001 mit Wirkung ab 2003 in die Eingliederungsbilanz zur Arbeitsförderung gemäß § 11 SGB III ein neuer Punkt 9 aufgenommen wurde, demzufolge die Eingliederungsbilanz auch Angaben zur Arbeitsmarktsituation von Personen mit Migrationshintergrund enthalten soll.

SGB III und SGB II geben die Anteile von Personen mit Migrationshintergrund an den Zugängen in unterschiedliche Maßnahmen Aufschluss darüber, ob sie in die Arbeitsförderung entsprechend ihres Anteils an den Zugängen in die Arbeitslosigkeit einbezogen wurden (Tabelle C.4.2).¹¹⁰ Daraus kann zwar nicht auf eine mehr oder weniger adäquate, der Problemlage auf dem Arbeitsmarkt gerecht werdende Einbeziehung gefolgert werden. Abweichungen können aber möglicherweise als Hinweise auf dann näher zu erkundende spezifische Problemfelder dienen.

Die Anteile der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund an den Zugängen in die Förderung der beruflichen Weiterbildung und von Trainingsmaßnahmen lagen 2006 etwas unter ihrem Anteil an allen Zugängen in Arbeitslosigkeit, im Maßnahmebereich „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ etwas darüber und bei den Eingliederungszuschüssen, den Existenzgründungshilfen sowie bei ABM und den Arbeitsgelegenheiten wiederum unter dem Anteil an allen Zugängen in Arbeitslosigkeit. Eindeutige Hinweise auf eine gravierend ungleiche Zugangselektivität ergeben sich aus diesen Zahlen nicht, wenn auch der geringere Anteil der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund bei den Zugängen in geförderte Beschäftigung auffällt. Wichtiger erscheint, dass sie bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung nicht in größerer Anzahl einbezogen waren. Wie eine Analyse des Mikrozensus 2006 ergab, haben mindestens 25-Jährige mit Migrationshintergrund zu erheblich geringeren Anteilen einen beruflichen Bildungsabschluss als Personen ohne Migrationshintergrund (Siegert 2009: 57). Und nach Angaben der BA-Statistik hatten im September 2005 62 Prozent der arbeitslosen Spätaussiedler und 76 Prozent der arbeitslosen Ausländer keine abgeschlossene Berufsausbildung, dagegen von den Deutschen ohne Spätaussiedler nur 34 Prozent (BA 2006a). Dies ist zum Teil ein Ergebnis der fehlenden formalen Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen (Englmann/Müller 2007), indiziert aber gleichwohl gravierende Unterschiede im Niveau der beruflichen Qualifikation mit entsprechend ungünstigeren Beschäftigungschancen. Deshalb könnte erwartet werden, dass diese Personengruppen bei den Zugängen in eine FbW überproportional einbezogen werden. Dass dies nicht so ist, könnte z. B. daran liegen, dass aus Sicht der Arbeitsvermittler unzureichend erscheinende Deutschkenntnisse einer erfolgreichen Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme entgegenstehen.

Hier setzte der ESF mit seinen zusätzlichen Förderangeboten für die Zielgruppe der Personen mit Migrationshintergrund an. So wurden zum Beispiel mit der

110 Weil die Eingliederungsbilanz nicht für alle Instrumente Angaben zur Zahl der einbezogenen Personen mit Migrationshintergrund enthält, kann ein Anteil für die Einbeziehung insgesamt nicht berechnet und ausgewiesen werden.

Gemeinschaftsinitiative EQUAL zahlreiche regionale Modellprojekte zur Integrationsförderung gestartet. Im Rahmen des ESF-BA-Programms gab es bundesweit neue Förderansätze. Nach den Richtlinien des ESF-BA-Programms sowie den dazu formulierten Durchführungsanweisungen zählten Arbeitslose mit Migrationshintergrund von Beginn an zu den Zielgruppen, wenn sie etwa aufgrund von Sprachbarrieren bzw. unzureichender Deutschkenntnisse von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht waren.¹¹¹ Deshalb konnte ab Anfang 2000 (wie schon im Vorläuferprogramm AFG-Plus) bei der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen u. a. ein ergänzendes ESF-Modul zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse gefördert werden (vgl. Teil B Kapitel 2.2). Nach der Streichung der Module aus dem Förderkatalog ab 2003 und dem gleichzeitigen Rückgang der Förderintensität von beruflicher Weiterbildung im Kontext der Einführung des Bildungsgutscheins im SGB III wurde dann im Jahr 2004 mit den berufsbezogenen Deutschkursen ein neuer Ansatz der Arbeitsförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in das ESF-BA-Programm eingeführt (vgl. Kapitel B.3.3.4).

Diese Maßnahmen zielten auf den Abbau „sprachliche(r) die Integration in Arbeit erschwerende(r) Defizite in der deutschen Sprache“ (so die Durchführungsanweisungen der BA: DA 2005 Nr. 4.10). In der Regel sollten sie in Vollzeit drei Monate dauern, bei Teilzeit bis zu sechs Monate. Nach einer Feststellung des Sprachstands zu Beginn sollte die Vermittlung berufsbezogener Kenntnisse der deutschen Sprache im Mittelpunkt stehen und mit einem Bewerbungstraining verbunden werden. Nach den Durchführungsanweisungen gehörte dazu u. a. die Einübung berufsbezogener Kommunikationssituationen und die Vermittlung berufsspezifischen Fachvokabulars. Die Inhalte sollten „für die jeweilige Berufssituation der Teilnehmenden relevant sein und dort Anwendung finden können“ (ebd.).

Im folgenden Kapitel stehen nun die Effekte der ESF-Förderung berufsbezogener Deutschkenntnisse im Vordergrund des Interesses. Gefragt wird erstens nach strukturellen Aspekten der Zielgruppenerreichung und zweitens vor allem, welchen Nutzen die Kurse für die Teilnehmenden hatte, ob die Teilnahme ihnen geholfen hat, ihre Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu beenden (Kapitel C.4.2).

111 Vgl. dazu die Durchführungsanweisungen der BA zum § 2 (förderbarer Personenkreis) der ESF-BA-Richtlinien, der vom Programmbeginn Anfang 2000 bis zum Herbst 2004 galt, dann allerdings ersatzlos gestrichen wurde, als die damals neue Förderung gesonderter Deutschkurse gestartet wurde.

Tabelle C.4.2: Zugänge 2006 in die Arbeitsförderung für ausgewählte Instrumente, darunter nach Migrationshintergrund im Bundesgebiet (ohne zKT)

Instrumente	SGB III		SGB II		SGB III und II	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
berufliche Weiterbildung	144.391	100	102.398	100	246.789	100
darunter:						
Ausländer	9.674	6,7	14.776	14,4	24.450	9,9
früher kein Deutscher	4.992	3,5	3.514	3,4	8.506	3,4
Spätaussiedler	627	0,4	3.604	3,5	4.231	1,7
früher Spätaussiedler	1.140	0,8	1.399	1,4	2.539	1,0
P. mit Mh. insgesamt	16.433	11,4	23.293	22,7	39.726	16,1
Trainingsmaßnahmen	533.634	100	444.084	100	977.718	100
darunter:						
Ausländer	38.745	7,3	57.040	12,8	95.785	9,8
früher kein Deutscher	17.218	3,2	13.822	3,1	31.040	3,2
Spätaussiedler	1.809	0,3	11.746	2,6	13.555	1,4
früher Spätaussiedler	3.505	0,7	4.689	1,1	8.194	0,8
P. mit Mh. insgesamt	61.277	11,5	87.297	19,7	148.574	15,2
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	142.393	100	148.511	100	290.904	100
darunter:						
Ausländer	15.740	11,1	25.854	17,4	41.594	14,3
früher kein Deutscher	2.422	1,7	4.132	2,8	6.554	2,3
Spätaussiedler	736	0,5	2.878	1,9	3.614	1,2
früher Spätaussiedler	996	0,7	1.436	1,0	2.432	0,8
P. mit Mh. insgesamt	19.894	14,0	34.300	23,1	54.194	18,6
Eingliederungszuschüsse	112.573	100	102.458	100	215.031	100
darunter:						
Ausländer	4.857	4,3	10.718	10,5	15.575	7,2
früher kein Deutscher	3.930	3,5	2.866	2,8	6.796	3,2
Spätaussiedler	306	0,3	2.247	2,2	2.553	1,2
früher Spätaussiedler	497	0,4	1.028	1,0	1.525	0,7
P. mit Mh. insgesamt	9.590	8,5	16.859	16,5	26.449	12,3
ÜG, ExGZ, GZ	184.779	100			184.779	100
darunter:						
Ausländer	14.676	7,9			14.676	7,9
früher kein Deutscher	6.874	3,7			6.874	3,7
Spätaussiedler	216	0,1			216	0,1
früher Spätaussiedler	487	0,3			487	0,3
P. mit Mh. insgesamt	22.253	12,0			22.253	12,0

Instrumente	SGB III		SGB II		SGB III und II	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
ABM	16.709	100	62.408	100	79.117	100
darunter:						
Ausländer	729	4,4	3.568	5,7	4.297	5,4
früher kein Deutscher	765	4,6	1.239	2,0	2.004	2,5
Spätaussiedler	46	0,3	817	1,3	863	1,1
früher Spätaussiedler	71	0,4	349	0,6	420	0,5
P. mit Mh. insgesamt	1.611	9,6	5.973	9,6	7.584	9,6
Arbeitsgelegenheiten			741.916	100	741.916	100
darunter:						
Ausländer			71.156	9,6	71.156	9,6
früher kein Deutscher			12.524	1,7	12.524	1,7
Spätaussiedler			21.382	2,9	21.382	2,9
früher Spätaussiedler			7.998	1,1	7.998	1,1
P. mit Mh. insgesamt			113.060	15,2	113.060	15,2

Mh: Migrationshintergrund; zkt: zugelassene kommunale Träger (69 Kreise im Bundesgebiet)
Quelle: BA-Statistik Eingliederungsbilanz 2006 (Datenstand November 2007); eigene Berechnungen.

Dazu kann generell angenommen werden, dass „die Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes ... einen deutlichen ... eigenständigen Effekt auf den Arbeitsmarkterfolg (hat)“ (Esser 2006: 415). Aber nicht jede Tätigkeit dürfte eine hoch entwickelte sprachliche Kompetenz voraussetzen. Defizite im Deutschen, vor allem in mündlicher und schriftlicher Fachsprache, sind zweifellos für den Arbeitsmarkt relevant, müssen aber nicht grundsätzlich an einer Erwerbstätigkeit hindern. Wenn – wie oben mit den Befunden des Mikrozensus 2006 gezeigt – relativ viele Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, dürfte zwar die Förderung der berufsbezogenen Deutschkenntnisse hilfreich sein, wird aber die fehlende berufliche Qualifikation vermutlich in vielen Fällen nicht ersetzen können. Deshalb wird in diesem Kapitel zusätzlich der Frage nachgegangen, ob statt gesonderter berufsbezogener Deutschkurse möglicherweise eine Verbindung der Deutschförderung mit beruflicher Weiterbildung effektiver ist (Kapitel C.4.3). Dazu wird auf eine gesonderte Auswertung der Befragungen zurückgegriffen, die hier bereits für die Wirkungsanalyse der ESF-geförderten beruflichen Weiterbildung genutzt wurde (vgl. Kapitel C.2).

4.2 Berufsbezogene Deutschkurse ab 2004

4.2.1 Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlagen

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist die Einschätzung weit verbreitet, dass der Abbau sprachlicher Defizite eine wichtige Voraussetzung für die Integration von Migranten und ihrer in Deutschland geborenen Kinder ist. Trotzdem gibt es bisher nur wenige Untersuchungen, mit denen der Relevanz von Deutschkenntnissen auf dem Arbeitsmarkt empirisch nachgegangen wurde. Im Vordergrund der bisherigen Forschung standen eher die Bedingungen eines ausreichenden Spracherwerbs, nicht dessen Nutzen auf dem Arbeitsmarkt (Haug 2008; Bethscheider 2008). Die wenigen einschlägigen Studien weisen mit ihren Befunden darauf hin, dass fehlende Deutschkenntnisse nicht allein erklären können, dass Personen mit Migrationshintergrund ein höheres Risiko als Personen ohne Migrationshintergrund haben, arbeitslos zu werden und zu bleiben.

Zum Beispiel ergab eine Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels von 1999, dass ein erheblicher Anteil der Zuwanderer einschließlich der zweiten und dritten Generation nach eigenen Angaben Defizite in der deutschen Sprache hat (Frick/Wagner 2001). Ein Drittel gab an, nicht gut Deutsch zu sprechen, die Hälfte, nicht gut Deutsch zu schreiben. Die Autoren der Studie plädierten dafür (mit Blick auf die damalige Diskussion über das spätere Zuwanderungsgesetz), auch bereits seit Längerem in Deutschland lebende Zuwanderer und deren Kinder in die geplanten Integrationskurse einzubeziehen. Dabei ging es ihnen insbesondere um den Nutzen von guten Deutschkenntnissen auf dem Arbeitsmarkt – auch wenn ihren Befunden zufolge „Sprachkenntnisse am Arbeitsmarkt im Allgemeinen nicht honoriert werden, wenn sie nicht mit einer guten beruflichen Qualifikation verbunden sind“ (ebd.).

Eine im Auftrag des BMAS im Jahr 2001 durchgeführte repräsentative Befragung von türkischen, italienischen, griechischen und ehemaligen jugoslawischen Arbeitnehmern und ihrer Familienangehörigen, darunter auch von arbeitslosen Migranten, kam zu einem ähnlichen Ergebnis (Venema/Grimm 2002). Mehr als die Hälfte der befragten ehemaligen jugoslawischen und italienischen Arbeitslosen und mehr als zwei Drittel der Griechen und Türken waren bei ihrer ersten Arbeit in Deutschland als un- oder angelernte Arbeiter tätig. Mehr als die Hälfte der arbeitslosen Ausländer gab als Grund für ihre zum Befragungszeitpunkt andauernde Arbeitslosigkeit an, dass Arbeits- und Ausbildungsplätze fehlen. Daneben führten sie ihre Arbeitslosigkeit auf eine unzureichende berufliche Qualifikation und zum Teil auf ihr Alter zurück. Nur ein Viertel der arbeitslosen Türken, ehemaligen Jugoslawen und Griechen erklärten ihren Verbleib in Arbeitslosigkeit zusätzlich mit ihren ungenügenden Deutschkenntnissen und kaum einer der Italiener.

Beide Untersuchungen bestätigen, dass unter den Personen mit Migrationshintergrund nicht wenige sind, die Defizite im mündlichen und schriftlichen Deutsch aufweisen. Je nach Herkunfts- und Geburtsland, Bildungsniveau, Geschlecht und beruflicher Qualifikation sowie Erwerbsbiografie im Ausland ist dies unterschiedlich ausgeprägt. Sprachliche Defizite in Deutsch hindern nicht grundsätzlich an einer Erwerbstätigkeit, sind aber für den Arbeitsmarkt relevant. Daher erscheint die Förderung von Deutschkenntnissen – sei es als gesonderter Sprachkurs oder ggf. in Verbindung mit einer beruflichen Qualifizierung – nicht nur allgemein integrationspolitisch, sondern insbesondere auch arbeitsmarktpolitisch sinnvoll.

Trotz der offenkundigen Relevanz von Deutschkenntnissen auf dem Arbeitsmarkt gibt es bisher keine systematischen Wirkungsanalysen zu den Ergebnissen bisheriger Maßnahmen zur Vermittlung von Deutschkenntnissen. Dies betrifft die früheren Deutschlehrgänge für Spätaussiedler (vgl. Kapitel C.4.1)¹¹² und bis heute auch die 2005 gestarteten Integrationskurse der Bundesanstalt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).¹¹³ Daher gilt aktuell nach wie vor die im OECD-Bericht von 2005 zur „Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland“ getroffene Feststellung, dass hierzu ein wichtiges Forschungsdefizit besteht. „Angesichts der großen Bedeutung, die Sprachkursen heute wie früher beigemessen wird, erstaunt, dass kein Evaluierungssystem eingerichtet wurde, um herauszufinden, welche Form des Sprachunterrichts – und welcher Umfang – am besten zu einer kosteneffizienten Arbeitsmarktintegration beiträgt ... Es besteht ... eindeutig Bedarf an einer eingehenden Studie über die Beziehung zwischen Sprachunterricht und Arbeitsmarktintegration“ (OECD 2005: 60).

Ein Grund für diese andauernde Forschungslücke dürfte sein, dass die Fragestellung selber in Deutschland erst seit relativ kurzer Zeit arbeitsmarktpolitisch interessiert. Ein weiterer genereller Grund besteht darin, dass erst seit wenigen Jahren für die Forschung nutzbare Mikrodaten zum arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz bei der BA vorliegen, die für Wirkungsanalysen unverzichtbar sind (Deeke/Wiedemann 2002). Speziell für Untersuchungen zur Arbeitsförderung und Deutschförderung von Erwerbsspersonen mit Migrationshintergrund ist erstens nach wie vor ein Hindernis, dass das Merkmal „Migrationshintergrund“ in den Datenbanken der BA nur unzureichend erfasst ist (vgl. Kapitel C.4.1), und zweitens, dass es bislang keine systematisch generierten Daten zum Niveau der mündlichen und schriftlichen Deutschkenntnisse gibt, die für Zwecke des Monitoring oder gar

112 Vgl. aber in Ansätzen Koller (1997).

113 In der im Auftrag des Bundesinnenministeriums erfolgten ersten Evaluation der Integrationskurse durch Ramböll (2006) wurde auf eine Wirkungsanalyse verzichtet. Derzeit läuft eine vom BAMF selber organisierte Begleitforschung zu den Integrationskursen, in der mit einem Vergleichsgruppenansatz auch die Effekte der Kursteilnahme auf die „allgemeine gesellschaftliche Teilhabe“ ermittelt werden sollen (Rother 2008: 10). Die Ergebnisse müssen derzeit noch abgewartet werden.

für eine wirkungsanalytische Evaluation nutzbar wären.¹¹⁴ Schließlich gibt es noch ein weiteres, auch für andere Fragestellungen gravierendes Problem. Für die Jahre 2006 bis 2008 sind keine Angaben zur beruflichen Qualifikation möglich, weil das Merkmal „Berufsabschluss“ bei der Einführung eines neuen Datenbanksystems der BA (VerBIS) zur Erfassung aller arbeitslos oder arbeitsuchend Gemeldeten sowie sonstiger Ratsuchender zunächst nicht berücksichtigt wurde.

Aufgrund dieser Datenlage konnte im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm keine Wirkungsanalyse der zum Herbst 2004 zunächst in Westdeutschland eingeführten und dann ab Jahresbeginn 2005 bundesweit umgesetzten berufsbezogenen Deutschkurse durchgeführt werden. Dazu hätte eine Vergleichsgruppe von Nichtteilnehmenden gebildet werden müssen, die in ihren Charakteristika den Arbeitslosen mit Migrationshintergrund möglichst ähnlich sind. Abgesehen von den generellen Problemen einer differenzierten Erfassung des Merkmals „Migrationshintergrund“ in den Prozessdaten der BA betrifft dies vor allem das für den Zugang in die Deutschkurse entscheidende Merkmal „sprachliche(r), die Integration in Arbeit erschwerende(r) Defizite in der deutschen Sprache“ (DA 2005 Nr. 4.10 zum ESF-BA-Programm vom 20.02.2005). Die Feststellung eines derartigen Defizits hing in der Regel von der subjektiven Bewertung der Vermittlungskräfte in den Agenturen ab.¹¹⁵ Eine mit einem systematischen Sprachtest ermittelte Einschätzung der Deutschkenntnisse aller arbeitslosen Migranten gab es nicht und Ergebnisse hätten zudem aus Datenschutzgründen nicht zur Verfügung gestanden. Daher konnte keine Vergleichsgruppe von arbeitslosen Migranten mit gleichem Stand der Deutschkenntnisse wie bei den Teilnehmer/innen an den berufsbezogenen Deutschkursen als eine wichtige Voraussetzung für eine kausal orientierte Wirkungsanalyse gebildet werden.

Mit den von der Begleitforschung aufbereiteten Individualdaten zur Teilnahme an den ESF-geförderten Deutschkursen konnte aber in Verbindung mit den Daten der BA zu Arbeitslosigkeit, anderen Maßnahmeteilnahmen und zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ermittelt werden, ob nach der Teilnahme ein Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gelungen war, eine ergänzende Anschlussförderung für andere Maßnahmen erfolgte oder ob die Teilnehmer/innen zu welchem Anteil arbeitslos geblieben waren (Kapitel C.4.2.3). Zuvor soll unter dem Aspekt der Zielgruppenenerreichung noch näher be-

114 Das ist nicht nur ein Problem der Datenlage zu Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, sondern eine Lücke auch in vielen anderen Politikbereichen, die bisher an einem wünschenswerten differenzierten „Integrationsmonitoring“ hindert (ISG/WZB 2009: 162).

115 Dies ergaben zehn regionale Fallstudien der Begleitforschung zur Umsetzung der berufsbezogenen Deutschkurse (Schweigard 2007a). Nur in einer Agentur wurde der Stand der berufsbezogenen Deutschkenntnisse differenziert mit selbst entwickelten Methoden eingeschätzt (z. B. kleine Leseproben, Analyse der Bewerbungsunterlagen). Damit sollten Analphabeten ausgeschlossen und vor allem solche Personen ausgewählt werden, die für die Teilnahme Erfolg versprechende Grundkenntnisse der deutschen Sprache aufweisen.

trachtet werden, welche Personengruppen an den Deutschkursen teilgenommen hatten (Kapitel C.4.2.2).¹¹⁶

Im Vergleich zum Verbleib nach einer Teilnahme von arbeitslosen Migranten an anderen Maßnahmearten wie z. B. einer beruflichen Weiterbildung können dann vorsichtig zu interpretierende Hinweise auf einen mehr oder weniger großen Erfolg der gesonderten Deutschförderung gewonnen werden. Dabei geht es um die Frage, welche Relevanz die (geförderten) Deutschkenntnisse für den Arbeitsmarkterfolg haben. Weil alle Geförderten ab 2005 als Bezieher/innen von Arbeitslosengeld I vor ihrer Arbeitslosigkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein mussten (beitragspflichtige Vorbeschäftigungszeit als Leistungsvoraussetzung), kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie aufgrund ihrer Defizite in Deutsch grundsätzlich „beschäftigungsunfähig“ gewesen wären. Daher kann eine vergleichsweise hohe Eingliederungsquote bzw. niedrige Verbleibsquote in Arbeitslosigkeit erwartet werden.

4.2.2 Geförderte Personengruppen

Zielgruppe der berufsbezogenen Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund waren „Personen mit Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache, unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Zuwanderungszeitpunkt einschließlich Spätaussiedlern“ mit vermittlungsererschwerenden Defiziten in der deutschen Sprache (Durchführungsanweisungen der BA: DA 2005 Nr. 4.10). Wegen der vom ESF geforderten Kofinanzierung wurde dieser weit gefasste Personenkreis eingegrenzt auf Arbeitslose, die bis zum geplanten Ende ihrer Teilnahme eine Arbeitslosenunterstützung nach dem SGB III beziehen. Vorbedingung war damit faktisch eine für den Leistungsanspruch hinreichend lange sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit.

Beim im Herbst 2004 zunächst auf Westdeutschland beschränkten Programmstart wollte die BA vor allem Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe fördern (vgl. Teil B Kapitel 3.3.4). Mit der Einführung des SGB II und dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe wurde der förderbare Personenkreis dann eingegrenzt auf Bezieher/innen des Arbeitslosengelds I. Aufgrund der relativ komplizierten Finanzierungs- und Verwaltungsregeln des ESF konnten ab Jahresbeginn 2005 bundesweit nur noch arbeitslose Leistungsbezieher/innen im unmittelbaren Geschäftsbereich der BA gefördert werden. Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II (und die zum Rechtskreis des SGB III zählenden Arbeitslosen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld) waren damit

116 Im Folgenden wird auf die bereits veröffentlichten ersten Ergebnisse von Deeke (2006b, 2007) und die darauf (mit einem jetzt um Mehrfacherfassungen bereinigten Datensatz) aufbauenden Analysen von Schweigard (2008) zurückgegriffen.

für die weitere Laufzeit des Programms ausgeschlossen, obwohl sich die Mehrzahl der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB II befand.

Im Teil B dieses Berichts wurde bereits festgehalten, dass die berufsbezogenen Deutschkurse fast ausnahmslos in Westdeutschland durchgeführt wurden und die Teilnahmezahl von Herbst 2004 bis Ende 2007 stark rückläufig war. Von den insgesamt 46.000 Förderfällen in diesem Zeitraum entfielen mehr als die Hälfte auf das vierte Quartal 2004. Der Rückgang der Zahl der Eintritte hängt eindeutig mit der Eingrenzung auf Bezieher/innen des Arbeitslosengeldes I ab Jahresbeginn 2005 zusammen. Mit rund drei Viertel aller Eintritte wurden im vierten Quartal 2004 überwiegend Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe und rund zur Hälfte Langzeitarbeitslose gefördert (vgl. für das Folgende zu den Eintritten 2004 bis 2006 Tabelle C.4.3). Die leistungsrechtlich konditionierte Selektivität der Förderung der berufsbezogenen Deutschkurse verhinderte danach in quantitativer Hinsicht betrachtet eine der Problemlage von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund angemessene Umsetzung. In den hier näher betrachteten drei Eintrittsjahren von 2004 bis 2006 entfiel die überwiegende Mehrzahl der Eintritte auf arbeitslose Nicht-EU-Ausländer, darunter etwas weniger als die Hälfte mit türkischer Staatsangehörigkeit. So gesehen überrascht nicht, dass von allen eingetretenen Personen rund zwei Drittel Männer waren. Der Anteil der Spätaussiedler einschließlich ehemaliger Spätaussiedler liegt deutlich unter 10 Prozent. Der Anteil der Arbeitslosen mit deutscher Staatsangehörigkeit, für die die Recherche in den Datenbanken der BA keinen Hinweis auf einen Migrationshintergrund ergab, ist noch geringer.

Tabelle C.4.3: Eintritte in ESF-BA-Sprachkurse nach personen- und erwerbsbiografischen Merkmalen (2004 bis 2006) im Bundesgebiet

	2004		2005		2006		insgesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Eintritte	23.669	100	10.249	100	6.895	100	40.813	100
Geschlecht								
männlich	17.024	71,9	6.920	67,5	4.511	65,4	28.455	69,7
weiblich	6.645	28,1	3.329	32,5	2.384	34,6	12.358	30,3
Alter								
unter 25 Jahren	754	3,2	346	3,4	255	3,7	1.355	3,3
25 bis unter 50 Jahren	18.722	79,1	8.031	78,4	5.329	77,3	32.082	78,6
<i>darunter: 25 bis unter 40</i>	<i>10.130</i>	<i>54,1</i>	<i>4.695</i>	<i>58,5</i>	<i>3.055</i>	<i>57,3</i>	<i>17.880</i>	<i>55,7</i>
<i>40 bis unter 50</i>	<i>8.592</i>	<i>45,9</i>	<i>3.336</i>	<i>41,5</i>	<i>2.274</i>	<i>42,7</i>	<i>14.202</i>	<i>44,3</i>
50 Jahre und älter	4.193	17,7	1.872	18,2	1.311	19,0	7.376	18,1
Berufsrückkehrerinnen	240	1,0	83	0,8	69	1,0	392	1,0
Alleinerziehend	813	3,4	300	2,9	225	3,3	1.338	3,3
gesundheitliche Einschränkung	4.081	17,2	1.120	10,9	628	9,1	5.829	14,3

	2004		2005		2006		insgesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Migrationshintergrund								
Deutsche ohne Migrationserfahrung	841	3,6	589	5,7	432	6,3	1.862	4,6
Spätaussiedler	1.808	7,6	746	7,3	471	6,8	3.025	7,4
frühere Spätaussiedler	114	0,5	33	0,3	16	0,2	163	0,4
ehemalige Ausländer	1.662	7,0	1.116	10,9	906	13,1	3.684	9,0
EU-Ausland (14 Länder)	2.574	10,9	1.348	13,2	794	11,5	4.716	11,5
darunter: Italien	1.169	45,4	540	40,1	340	42,8	2.049	43,4
Griechenland	801	31,1	400	29,7	221	27,8	1.422	30,2
Nicht-EU-Ausland	16.620	70,2	6.378	62,2	4.259	61,8	27.257	66,8
darunter: Türkei	7.897	47,5	2.855	44,8	1.876	44,0	12.628	46,3
Russische Förderung	1.058	6,4	311	4,9	211	5,0	1.580	5,8
Irak	919	5,5	222	3,5	159	3,7	1.300	4,8
ehemaliges Jugoslawien	737	4,4	324	5,1	167	3,9	1.228	4,5
keine Angabe/staatenlos	50	0,2	39	0,4	17	0,3	106	0,3
Schulbildung								
ohne Hauptschulabschluss	12.102	51,1	5.184	50,6	3.224	46,8	20.510	50,3
mit Hauptschulabschluss	8.368	35,4	3.590	35,0	2.329	33,8	14.287	35,0
Mittlere Reife	1.858	7,9	908	8,9	765	11,1	3.531	8,6
Fachhochschulreife/ Abitur	1.331	5,6	549	5,3	457	6,6	2.337	5,7
keine Angabe	10	–	18	0,2	120	1,7	148	0,4
Berufsausbildung (2004–2005)*								
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	20.735	87,6	8.988	87,7	k. A.	k. A.	29.723	87,6
mit abgeschlossener Berufsausbildung	2.861	12,1	1.154	11,3	k. A.	k. A.	4.015	11,9
keine Angabe	73	0,3	107	1,0	k. A.	k. A.	180	0,5
Arbeitslosigkeit vor Eintritt in die Maßnahme								
unter einem Jahr arbeitslos	13.846	58,5	9.832	95,9	6.666	96,7	30.344	74,4
über ein Jahr arbeitslos	9.823	41,5	417	4,1	229	3,3	10.469	25,6
Leistung vor Maßnahmeintritt								
Arbeitslosengeld	5.512	23,3	10.248	100	6.121	88,8	21.881	53,6
Arbeitslosenhilfe	18.157	76,7	–	–	–	–	18.157	44,5
ohne Angabe	–	–	1	–	774	11,2	775	1,9
Quelle: Schweigard 2008: 17 (Auswertung der Individualdatenbank der Begleitforschung – Datenstand: 14.03.2007).								
*Für 2006 steht das Merkmal „Berufsabschluss“ nicht zur Verfügung.								

Auffällig ist das relativ niedrige schulische und berufliche Qualifikationsniveau. Rund die Hälfte der Teilnehmenden aller drei Eintrittsjahrgänge hatte keinen Schulabschluss im Sinne der deutschen Hauptschule. Angaben zur beruflichen Qualifikation liegen nur für die 2004 und 2005 eingetretenen Personen vor. Demnach hatten fast 90 Prozent keine (bzw. keine formal anerkannte) abgeschlossene Berufsausbildung.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die geförderten Personengruppen relativ eindeutig zu den Risikogruppen auf dem Arbeitsmarkt zählen. Abgesehen von den sprachlichen Defiziten im Deutschen, zu denen keine Daten vorliegen, sind es vor allem die geringe schulische und berufliche Qualifikation, die für ein relativ hohes Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit und geringe Chancen auf ein nachhaltiges Beschäftigungsverhältnis sprechen.

Leider gibt es in der BA-Statistik bzw. den zugrunde liegenden Datenbanken keine Informationen zu den Maßnahmen selber (nur zum Anteil der Eintritte in Teilzeitkurse 2004 bis 2006 in Höhe von 4 Prozent – vgl. Schweigard 2008: 23). Darin sollten neben einem Bewerbungstraining berufsbezogene Deutschkenntnisse bis hin zu beruflicher Fachsprache vermittelt werden. In einigen regionalen Fallstudien der Begleitforschung wurden dazu Expertengespräche bei den Trägern der Maßnahmen geführt. Demnach standen häufig das Bewerbungstraining und die Vermittlung von Deutschkenntnissen, die für das Verhalten auf dem Arbeitsmarkt und bei Behörden einschließlich Agenturen für Arbeit relevant sein können, im Vordergrund. Zwar gab es in fast allen von den Trägern berichteten Deutschkursen auch Ansätze zur Vermittlung berufsfeldspezifischer deutscher Fachbegriffe. Aber die meisten Befragten wiesen darauf hin, dass für die Vermittlung berufsfachlicher Sprache relativ homogene Gruppen erforderlich seien, die oft nicht realisierbar waren. Daher ist anzunehmen, dass die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse eher selten zugleich mit konkret beruflich qualifizierenden Kursinhalten verbunden war. Gerade für die vielen Geringqualifizierten unter den Teilnehmer/innen wären demnach ergänzende berufliche Qualifizierungshilfen möglicherweise sinnvoll gewesen.

4.2.3 Verbleib

Wie einleitend erläutert konnte aufgrund der ungünstigen Datenlage keine Wirkungsanalyse mit einer Vergleichsgruppe von möglichst ähnlichen, aber nichtteilnehmenden Personen durchgeführt werden. Damit blieb nur die Möglichkeit, in Anlehnung an die gesetzliche Eingliederungsbilanz mithilfe von Datenabgleichen im Datawarehouse der BA den Verbleib in Arbeitslosigkeit bzw. eine eventuelle sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach dem Austritt aus

der Maßnahme zu ermitteln. Zusätzlich interessierte angesichts des hohen Anteils Geringqualifizierter, ob es nach dem Sprachkurs eventuell in größerem Umfang zu Übergängen in eine Maßnahme zur Förderung der beruflichen Weiterbildung gekommen war.

In der Tabelle C.4.4 ist pro Jahr die Zahl der Personen aufgeführt, die in diesem Jahr in einen berufsbezogenen ESF-Deutschkurs eingetreten waren. Der Verbleib sechs Monate nach Austritt wurde für die Teilnehmer/innen von 2004 überwiegend für das Jahr 2005 festgestellt, weil die Kurse mit ihrer dreimonatigen Laufzeit erst im Herbst 2004 begonnen hatten. Für die Eintritte der Jahre 2005 und 2006 war der Status sechs Monate nach Austritt zum Teil noch im Eintrittsjahr, in der Mehrzahl der Fälle erst im Folgejahr ermittelbar.

Tabelle C.4.4: Verbleib der Teilnehmer/innen der Jahre 2004 bis 2006 sechs Monate nach Maßnahmeaustritt

Verbleib nach 6 Monaten (Stichtag)	Eintritte 2004		Eintritte 2005		Eintritte 2006	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
sozialversicherungspflichtig beschäftigt und gef. Exi	3.579	15,1	2.731	26,7	2.282	33,1
darunter: ohne Förderung	3.520	14,9	2.715	26,5	2.257	32,7
mit Förderung (inkl. Exi)	59	0,3	16	0,2	25	0,4
arbeitslos gemeldet	12.912	54,6	5.242	51,2	2.837	41,2
nur arbeitsuchend gemeldet	5.171	21,9	751	7,3	596	8,6
Sonstiges	2.007	8,5	1.525	14,9	1.180	17,1
andere Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung	66	0,3	37	0,4	41	0,6
insgesamt	23.669	100	10.249	100	6.895	100

Gef. Exi = im Rahmen des SGB III geförderte Existenzgründung
Quelle: Deeke 2007, Schweigard 2008 (Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm – Datenstand: 30.09.2007).

Die Ergebnisse zeigen, dass nur eine relativ kleine Minderheit der Teilnehmenden sechs Monate nach Kursende in (ungeförderter) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war. Besonders niedrig ist dieser Anteil mit nur 15 Prozent bei denen, die im vierten Quartal 2006 teilgenommen hatten, also bei der Teilnahmegruppe mit überwiegender Anzahl im Bezug von Arbeitslosenhilfe und zur Hälfte zuvor Langzeitarbeitslosen. Mehr als die Hälfte waren zum Stichtag arbeitslos gemeldet. Der Rest war nur arbeitsuchend gemeldet, davon jedoch mit wenigen Ausnahmen nicht in einer anderen Maßnahme der Arbeitsförderung, oder diese Personen sind der Rubrik Sonstiges zugeordnet, weil sie sich entweder vom Arbeitsmarkt zurück-

gezogen hatten oder nur geringfügig beschäftigt oder ungefordert selbständig erwerbstätig waren.

Die Teilnehmer/innen der Jahre 2005 und 2006 waren auf dem Arbeitsmarkt vermutlich deshalb etwas erfolgreicher, weil unter ihnen kaum Langzeitarbeitslose waren. Der Anstieg des Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter auf mehr als ein Viertel bei denen, die 2005 eingetreten waren, und auf ein Drittel bei den Eintritten des Jahres 2006 mag auch auf die damalige konjunkturelle Belebung des Arbeitsmarktes zurückzuführen sein. Gleichwohl waren sechs Monate nach Austritt rund zwei Drittel nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt, darunter überwiegend arbeitslos gemeldet. Auch von den in diesen Jahren eingetretenen Personen war kaum jemand in einer Anschlussmaßnahme der aktiven Arbeitsförderung, also auch nicht in einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme.

Eine multivariate Analyse der Chance auf eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Abhängigkeit von den personellen Merkmalen und der regionalen Arbeitsmarktsituation ergab folgende, wenig überraschende Resultate (Schweigard 2008: 31). Die Frauen unter den Arbeitslosen mit Migrationshintergrund hatten nach den Deutschkursen deutlich schlechtere Chancen auf eine entsprechende Beschäftigung als die Männer. Ebenfalls schlechtere Chancen hatten Ältere unter den Teilnehmenden im Vergleich zu den Jüngeren. Im Vergleich zu den Teilnehmer/innen mit türkischer Staatsangehörigkeit war die Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei allen anderen Gruppen, also bei den anderen Ausländern und ehemaligen Ausländern sowie bei den Spätaussiedlern und sonstigen Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, signifikant höher. Ein fehlender Schulabschluss, aber auch die Fachhochschulreife oder das Abitur sprechen ebenfalls für geringere Chancen. Besonders ungünstig war die Verbleibssituation von zuvor bereits Langzeitarbeitslosen. Daneben hatte die regionale Arbeitsmarktsituation einen statistisch kräftigen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.¹¹⁷

Insgesamt ist das Ergebnis gemessen am Förderziel ernüchternd. Im Vergleich zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund ist es enttäuschend. Von den Teilnehmer/innen an einer beruflicher Weiterbildung im Rechtskreis des SGB III, die in der Zeit von Mitte 2005 bis Mitte 2006 in Westdeutschland aus einer Maßnahme ausgetreten waren, waren sechs

117 Eine mehr oder weniger ungünstige regionale Arbeitsmarktsituation muss sich nicht „ungebrochen“ in den Effekten der Förderung niederschlagen. Die regionalen Fallstudien der Begleitforschung ergaben, dass in Agenturbezirken, in denen die Agenturen die berufsbezogene Deutschförderung im Kontext eines gezielt auf die Integrationsförderung ausgerichteten arbeitsmarktpolitischen Programms und in enger Kooperation mit einschlägig erfahrenen Trägern ergebnisorientiert umsetzten, darin differenzierter und erfolgreicher waren als Agenturen, von denen die ESF-Förderung ohne solche institutionellen Kontexte nur pragmatisch vollzugsorientiert umgesetzt wurde (Schweigard 2007a).

Monate später insgesamt 54 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt, von den Personen ohne Migrationshintergrund waren es 54,4 Prozent und von den Personen mit Migrationshintergrund mit einem Anteil von 15 Prozent an allen Ausritten aus der FbW waren es 51,4 Prozent (BA-Eingliederungsbilanz zum SGB III 2006). Die demgegenüber erheblich niedrigere Eingliederungsquote nach den ESF-BA-Deutschkursen im gleichen Zeitraum und ebenfalls in Westdeutschland weist darauf, dass die Defizite im berufsbezogenen Deutsch wohl nicht das einzige Hemmnis für einen Übergang in Beschäftigung waren.

Die Befunde bekräftigen die eingangs formulierte These, dass die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund zwar von ihren mehr oder weniger stark ausgeprägten Schwächen in berufsbezogener deutscher Sprache abhängen, dass ihre Chancen auf Wiederbeschäftigung aber vor allem aufgrund des (formal anerkannten) niedrigen schulischen und beruflichen Bildungsniveaus und zum Teil in Verbindung mit längerer Arbeitslosigkeit erheblich beeinträchtigt sind. Demnach wäre die berufsbezogene Deutschvermittlung zwar nützlich, aber bei den Geringqualifizierten wären vermutlich ergänzende Hilfen zur beruflichen Qualifizierung sinnvoll gewesen. Weil die Möglichkeit zu einer Vergleichsgruppenanalyse einschließlich eines Vorher-Nachher-Vergleichs der Deutschkenntnisse fehlen, kann diese These hier empirisch nicht belegt werden. Deshalb wurde zur weiteren Klärung eine auf Migranten beschränkte Sonderauswertung der Befragungsdaten der Begleitforschung zur ESF-BA-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen durchgeführt, über deren Ergebnisse im folgenden Teilkapitel berichtet wird (zu den Befragungen und Ergebnissen der Wirkungsanalysen für alle Teilnehmegruppen vgl. Kapitel C.2).

4.3 Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse bei beruflicher Weiterbildung von Migranten – eine Wirkungsanalyse mit Befragungsdaten

4.3.1 Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlage

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, darunter von Spätaussiedlern und Ausländern, wurde im Kapitel C.2 dieses Berichts bereits unter dem Aspekt der Effektivität der ESF-Förderung im Vergleich zur Teilnahme ohne ergänzende ESF-Förderung und zum Arbeitsmarkterfolg nichtteilnehmender Arbeitsloser untersucht. Die mit ereignisanalytischen Verfahren und zum Teil auch mit einem statistischen Matching durchgeführte Analyse basierte auf den Längsschnittdaten bundesweit repräsentativer Befragungen (2003/2004 und 2006) der ESF-geförderten Teilnehmer/innen der Jahre 2000 bis 2002 und Vergleichsgruppen. Die Stichproben der Vergleichspersonen wurden mithilfe von Prozessdaten der BA mit einem

exakten Vormatching gezogen, um bereits in diesem Schritt eine Vergleichbarkeit mit den ESF-Geförderten zu ermöglichen.¹¹⁸

An dieser Stelle wird die mit den Längsschnittdaten gebotene Chance genutzt, dem interessierenden Einfluss einer beruflichen Weiterbildung mit und ohne damit verbundener Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse auf den Arbeitsmarkterfolg von zuvor arbeitslosen Migranten nachzugehen. Für diese Sonderauswertung der Evaluation der ESF-BA-geförderten beruflichen Weiterbildung konnten die retrospektiven Längsschnittdaten von mehr als 5.600 befragten Spätaussiedlern und Ausländern genutzt werden (vgl. Tabelle C.4.5), darunter 3.299 ESF-Geförderte, 1.790 Teilnehmer/innen nur mit SGB III-Unterstützung sowie 549 Arbeitslose zum Eintrittszeitpunkt der ESF-Geförderten („Bestandsarbeitslose“).

Tabelle C.4.5: Mit retrospektiven Längsschnittdaten auswertbare Stichproben der Befragungen von Teilnehmer/innen an beruflicher Weiterbildung mit ergänzender ESF-Förderung 2000 bis 2002 und Vergleichsgruppen, darunter Migranten sowie davon mit Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse

	insgesamt	Migranten		dar. mit Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse	
	absolut	absolut	von ins.	absolut	
mit ESF-Förderung	11.346	3.299	29,1	1.556	47,2
nur SGB III-Förd.	11.997	1.790	14,9	635	35,5
Arbeitslose	4.706	549	11,7	-	-

Quelle: Deeke u. a. 2009: 184.

Zum Migrantenstatus wurde in der Erstbefragung 2003/2004 ermittelt, ob die befragte Person Spätaussiedler oder Ausländer ist, und wenn ja, seit wann sie in Deutschland lebt bzw. ob sie in Deutschland geboren wurde. Für die Analyse wird hier allein die Antwort „Spätaussiedler“ bzw. „Ausländer“ genutzt. Damit wurden unter den insgesamt Befragten erstens alle Spätaussiedler einschließlich auch diejenigen identifiziert, die im Sinne der BA-Statistik fünf Jahre nach dem Einwanderungsjahr nicht mehr zu den Spätaussiedlern zählen. Zweitens können die Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hier vereinfachend als Migranten/innen bezeichnet werden, weil sie ihren Angaben zufolge fast ausnahmslos im Ausland geboren wurden.

Aus den Förderdaten der BA geht nicht hervor, ob bei einer Teilnahme an einem allgemein bildenden ESF-Modul berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt wurden oder z. B. EDV-Kenntnisse. Deshalb wurden unabhängig von einer Modulteilnahme alle Teilnehmer/innen gefragt, ob im Rahmen ihrer Weiterbildungsmaß-

¹¹⁸ Vgl. zum methodischen Vorgehen bei der Befragungen und ihrer Auswertung Kapitel C.2 in diesem Bericht sowie ausführlicher Deeke u. a. (2009: 19 ff., 179 ff.).

nahme (auch) berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt wurden. Dies bejahte rund die Hälfte der ESF-geförderten Migranten (auch Befragte ohne ESF-Modulteilnahme) und mehr als ein Drittel der Migranten ohne ESF-Unterstützung (vgl. Tabelle C.4.5). Zusätzlich wurden alle Befragten mit einer vierstufigen Skala gebeten, ihre Deutschkenntnisse im Sprechen und Schreiben zum Antwortzeitpunkt einzuschätzen, bei den Teilnehmenden also nach der Maßnahme. Für die Auswertung wurden die Antworten zum Sprechen aus der Erstbefragung in der Dichotomisierung von „sehr gut“ gegen den Rest verwendet.

Im Folgenden werden zunächst die Stichproben der befragten Migranten näher beschrieben. Anschließend wird wie bei der Wirkungsanalyse der ESF-Förderung beruflicher Weiterbildung im Kapitel C.2 mit ereignisanalytischen Verfahren nach dem Nutzen der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung mit und ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse auf dem Arbeitsmarkt gefragt. Als Zielgröße wird dabei ein Übergang in ein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gewählt.¹¹⁹ Auf ein statistisches Matching wird hier aufgrund der relativ geringen Fallzahlen verzichtet. Unterschiede zwischen den in ihrem Arbeitsmarkterfolg zu vergleichenden Gruppen können stattdessen mit kausalanalytischen Modellen (Cox-Regressionen) zur Schätzung der Übergangswahrscheinlichkeit kontrolliert werden.

4.3.2 Deskription der Migrantenstichproben im Längsschnittdatensatz – Teilnehmer/innen und Arbeitslose

In der Tabelle C.4.6 sind die drei Migrantengruppen mit den Merkmalen beschrieben, die in den weiter unten vorgestellten modellbasierten Analysen verwendet wurden. Im Großen und Ganzen sind die Merkmalsstrukturen der drei befragten Migrantengruppen als Folge des exakten Vormatching bei der Stichprobenziehung relativ ähnlich. Allerdings gibt es auch deutliche Unterschiede als Folge davon, dass im Vormatching nur wenige Merkmale berücksichtigt werden konnten (z. B. nicht die Staatsangehörigkeit bzw. der Migrantenstatus) und aufgrund des Antwortverhaltens der Befragten. Die Unterschiede lassen sich erstens auf die spezifische, vor allem leistungsrechtlich konditionierte Zugangsselektivität der ergänzenden ESF-Förderung im Unterschied zur SGB III-Förderung zurückführen. Zweitens dürften sie im Vergleich zwischen den zwei Teilnahmegruppen einerseits und den Arbeitslosen andererseits wohl auf eine generelle Zugangsselektivität in die Förderung beruflicher Weiterbildung verweisen.

119 Im hier zugrunde liegenden IAB-Forschungsbericht wurden zusätzlich Übergänge in Erwerbstätigkeit generell (also auch in Selbständigkeit oder geringfügige Beschäftigung) betrachtet (Deeke u. a. 2009: 113 ff.). Die Ergebnisse weichen nur wenig von den Befunden zu den Übergängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ab – vgl. dazu hier die Hinweise im Teilkapitel 4.3.3.

Tabelle C.4.6: Stichproben von Migranten mit ergänzender ESF-Förderung, nur mit SGB III-Förderung und arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen nach ausgewählten Merkmalen in Prozent

	mit ergänzender ESF-Förderung	nur mit SGB III- Förderung	Arbeitslose
gesamt = 100 Prozent	3.299	1.790	549
Teilnehmende/Arbeitslose			
Bestandsarbeitslose	-	-	100
SGB-III-FbW ohne berufsbez. Deutschk.	-	59,0	-
SGB-III-FbW mit berufsbez. Deutschk.	-	35,5	-
ESF-FbW-TN ohne berufsbez. Deutschk.	47,5	-	-
ESF-FbW-TN mit berufsbez. Deutschk.	47,2	-	-
keine Angabe	5,3	5,5	-
Selbsteinschätzung Sprachkompetenz			
keine sehr guten Deutschkenntnisse	83,5	74,5	78,0
sehr gute Deutschkenntnisse	15,6	24,7	20,0
keine Angabe	0,8	0,8	2,0
Arbeitsmarkt Cluster			
Cluster Ia	3,8	1,1	1,6
Cluster Ib	24,4	5,8	8,6
Cluster Ic	0,9	0,8	0,7
Cluster IIa	9,7	9,4	11,7
Cluster IIb	26,0	30,7	31,3
Cluster IIIa	4,2	4,6	5,3
Cluster IIIb	4,1	6,3	5,1
Cluster IIIc	13,1	18,0	18,6
Cluster IV	2,6	5,3	2,2
Cluster Va	1,8	2,2	1,6
Cluster Vb	6,5	11,6	9,8
Cluster Vc	2,8	4,3	3,5
Dauer Arbeitslosigkeit (gruppiert)			
bis 12 Monate	71,0	68,7	72,3
13 Monate und länger	11,5	12,5	6,2
fehlende Angabe	17,4	18,8	21,5
Geschlecht			
Männer	36,2	46,6	45,9
Frauen	63,8	53,4	54,1
Leistungsbezug vorher			
nein	72,8	67,9	50,3
ja	27,2	32,1	49,7
Altersgruppen			
bis unter 25 Jahre	6,8	8,4	10,9
25 bis unter 35 Jahre	34,1	41,7	37,3
35 bis unter 50 Jahre	50,1	42,2	43,4
50 Jahre und älter	9,1	7,7	8,4
Eintrittshalbjahr			
Halbjahr 1 2000	16,7	20,7	13,3

	mit ergänzender ESF-Förderung	nur mit SGB III- Förderung	Arbeitslose
gesamt = 100 Prozent	3.299	1.790	549
Halbjahr 2 2000	23,4	25,6	20,6
Halbjahr 1 2001	26,0	21,6	20,2
Halbjahr 2 2001	12,6	12,3	16,8
Halbjahr 1 2002	16,5	15,3	20,9
Halbjahr 2 2002	4,8	4,5	8,2
beruflicher Abschluss			
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	15,2	20,9	30,1
Lehre/(Berufs-)Fachschule	45,3	46,9	41,9
(Fach-)Hochschule	36,7	29,6	19,1
keine Angabe	2,8	2,5	8,9
letzte berufliche Tätigkeit			
Un-/Angelernte	23,1	37,8	42,4
Facharbeiter	10,5	9,7	10,4
Fachangestellte	40,7	32,2	20,6
Beamte	3,7	2,0	0,7
Azubis	1,9	2,5	4,0
selbständig	5,1	5,3	5,1
noch nie erwerbstätig	8,6	5,8	9,3
keine Angabe	6,4	4,9	7,5
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	1,81	1,70	1,42
gesundheitliche Beeinträchtigung			
nein	86,1	87,7	80,3
ja	8,8	7,7	15,1
keine Angabe	5,1	4,6	4,6
Kinder			
nein	26,5	27,4	31,9
ja	69,0	66,5	61,4
keine Angabe	4,5	6,0	6,7
Sozialhilfe vorher			
nein	62,8	77,7	80,9
ja	37,2	22,3	17,5
höchster Schulabschluss			
ohne, Volks-/Hauptschule	11,1	16,8	30,1
Realschule/POS Klasse 10	56,0	51,5	39,9
Abitur/EOS Klasse 12	28,0	26,5	18,6
keine Angabe	4,9	5,2	11,5
Zusammenleben mit Partner			
nein	18,7	21,5	25,7
ja	76,7	74,1	70,9
keine Angabe	4,5	4,5	3,5
aktive Arbeitsuche während/nach Maßnahme			
nein	10,7	10,3	11,3
ja	89,3	89,7	88,7

Quelle: Deeke u. a. 2009: 184 ff.

Von den ESF-geförderten Migranten sind rund zwei Drittel Frauen, bei den nur mit dem SGB III Geförderten und den Arbeitslosen dagegen etwas mehr als die Hälfte. Der hohe Frauenanteil dürfte damit zusammenhängen, dass Nichtleistungsbezieher/innen des SGB III, also Arbeitslose ohne Anspruch auf eine SGB III-Leistung zum Lebensunterhalt bei einer Teilnahme, und damit relativ viele Frauen eine wichtige Zielgruppe des Programms waren. So hatten fast drei Viertel der ESF-geförderten Migranten/innen keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe vor dem Eintritt in eine Maßnahme bzw. auf Unterhaltsgeld während der Teilnahme. Aufgrund des Vormatching sind zwar auch die Anteile der Nichtleistungsbezieher/innen bei den SGB III-Geförderten und den Arbeitslosen erheblich höher als in der Grundgesamtheit aller Arbeitslosen und Weiterbildungsteilnehmer/innen, aber gleichwohl vor allem bei den arbeitslosen Migranten mit 50 Prozent deutlich niedriger als bei den ESF-Geförderten. Dementsprechend spiegelbildlich verteilt sind die Anteile der Personen im vorherigen Bezug von Sozialhilfe: mehr als ein Drittel der Migranten/innen mit ESF-geförderter Weiterbildung und weniger als ein Fünftel der arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen bezogen zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts Sozialhilfe.

Besonders auffällig sind die Befunde zur schulischen und beruflichen Qualifikation der befragten Migranten. Ganz anders als bei allen Arbeitslosen mit Migrationshintergrund bzw. arbeitslosen Migranten hatten mehr als zwei Drittel der Personen in den drei Migrantengruppen einen Realschulabschluss oder Abitur bzw. vergleichbare Abschlüsse (vgl. Kapitel C.4.1 und hier Tabelle C.4.6). Ebenso stark ist die entsprechende Abweichung bei der beruflichen Qualifikation. Mehr als zwei Drittel jeder Migrantengruppe hatten eine abgeschlossene Berufsausbildung oder gar einen (Fach-)Hochschulabschluss (ebd.). Offenkundig liegt dem zugrunde, dass es sich um Befragungsergebnisse handelt, die Befragten also nicht nur in Deutschland formal anerkannte Abschlüsse angegeben hatten. Im Falle der im Fragebogen weit vor der Frage nach dem schulischen Abschluss gestellten Frage nach ihrem beruflichen Abschluss sind die Befragten sogar ausdrücklich aufgefordert worden, auch im Ausland erworbene Abschlüsse mitzuteilen.

Daneben gibt es relativ starke Unterschiede in der Qualifikationsstruktur der zwei Teilnehmergruppen und den Arbeitslosen. In der ESF-Gruppe ist der Anteil der Migranten mit Abitur mit 28 Prozent besonders hoch, dagegen bei den Arbeitslosen der Anteil von Migranten ohne Schulabschluss oder Volks-/Hauptschulabschluss mit 30 Prozent. Entsprechendes gilt für die Anteilstruktur beim Berufsabschluss. Von den ESF-Geförderten hatten nur 15 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung oder den DDR-Abschluss „Teilfacharbeiter“, dagegen 37 Prozent einen (Fach-)Hochschulabschluss. Von den arbeitslosen Migranten

hatten dagegen nach ihren eigenen Angaben 30 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung und nur 20 Prozent einen (Fach-)Hochschulabschluss. Dementsprechend unterscheidet sich auch die berufliche Position in der letzten Erwerbstätigkeit. Unter den arbeitslosen Migranten sind die zuvor un- oder angelernt Tätigen mit mehr als 40 Prozent die größte Gruppe, bei den ESF-Geförderten sind es die Angestellten mit berufsfachlich qualifizierter Tätigkeit.

Vor allem der hohe Anteil von Migranten in der ESF-Gruppe mit (Fach-)Hochschulabschluss kann mit der spezifischen Zugangselektivität in die ergänzende ESF-Förderung erklärt werden (vgl. dazu Kapitel C.2). Zu der Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher/innen gehören auch Absolventen einer Fachhochschule oder Universität, wenn diese anschließend nicht beitragspflichtig mit der erforderlichen Mindestdauer zur Begründung von Leistungsansprüchen an die Arbeitslosenversicherung beschäftigt waren. Daneben ist das in beiden Teilnahmegruppen von der Gruppe der arbeitslosen Migranten abweichend hohe Qualifikationsniveau eher ein Hinweis auf eine generelle Zugangselektivität in die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen. Wo auf eine (anerkannte) berufliche Qualifikation durch Fortbildung oder Umschulung „aufgesetzt“ werden kann, dürften aus Vermittlersicht die Chancen auf eine erfolgreiche Teilnahme und anschließende Beschäftigung größer sein als bei gering qualifizierten Arbeitslosen.

Schließlich sind für die hier verfolgte Fragestellung die Angaben zur Sprachkompetenz im Deutschen interessant. Mehr als drei Viertel aller befragten Migranten gaben für den Zeitpunkt ihrer Antwort an, dass sie keine „sehr guten“ Deutschkenntnisse haben. Von den Teilnehmer/innen mit ergänzender ESF-Förderung waren es sogar mehr als vier Fünftel.¹²⁰ Dass jeweils nur eine kleine Minderheit nach ihrer Selbsteinschätzung „sehr gut“ Deutsch spricht, ist nicht sehr überraschend. Bei den zwei Teilnahmegruppen kann dies möglicherweise zudem auch damit zusammenhängen, dass sie in der Maßnahme erfahren hatten, dass ihre Deutschkenntnisse weniger gut sind als selbst gedacht. Auch bei denen, die in der Maßnahme zusätzlich berufsbezogene Deutschkenntnisse erworben hatten, kann es zu einer entsprechenden Sensibilisierung gekommen sein. Für die Arbeitslosen bietet sich eine derartige Erklärung nicht an. Gleichwohl besteht mit diesem Merkmal nun die Chance, mit einer kausalorientierten Analyse zusätzlich der Frage nachzugehen, welchen Einfluss „sehr gute“ Deutschkenntnisse neben anderen Einflussfaktoren auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben.

120 Diese Befragten hatten angekreuzt, dass sie „gut“, „einigermaßen“ oder „eher schlecht“ Deutsch sprechen. Dazu gab es zwischen den drei Migrantengruppen keine nennenswerten Unterschiede.

4.3.3 Wirkungsanalyse der ESF-geförderten Weiterbildung mit und ohne ergänzender Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen

Die folgende Analyse entspricht mit der Schätzung der Überlebensraten (Kaplan-Meier-Schätzer) und einem Kausalmodell (Cox-Regression) im methodischen Vorgehen dem Untersuchungsansatz, der in dieser Arbeit bereits für die Wirkungsanalyse der ESF-geförderten beruflichen Weiterbildung berichtet wurde (vgl. Kapitel C.2). Auch hier umfasst der maximale Beobachtungszeitraum sechs Jahre ab Maßnahmeeintritt bei einer durchschnittlichen Maßnahmedauer von rund einem Jahr. Für die vergleichende Untersuchung wurden fünf Gruppen von Migranten gebildet, die in die Betrachtung der Übergangsraten einbezogen und anschließend simultan in einem Modell zur Ermittlung der kausalen Relevanz der beruflichen Weiterbildung mit und ohne ergänzender Vermittlung von Deutschkenntnissen im Kontrast zur Nichtteilnahme und bei Kontrolle weiterer potenzieller Einflussfaktoren auf die Übergangswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung berücksichtigt wurden:¹²¹

1. Migranten mit einer ESF-FbW-Teilnahme und Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse in ihrer Maßnahme
2. Migranten mit einer ESF-FbW-Teilnahme ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse in ihrer Maßnahme
3. Migranten mit einer SGB III-FbW-Teilnahme und Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse in ihrer Maßnahme
4. Migranten mit einer SGB III-FbW-Teilnahme ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse in ihrer Maßnahme
5. Migranten ohne Teilnahme, die zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts der ESF-Geförderten in den gleichen Agenturbezirken arbeitslos gemeldet waren.¹²²

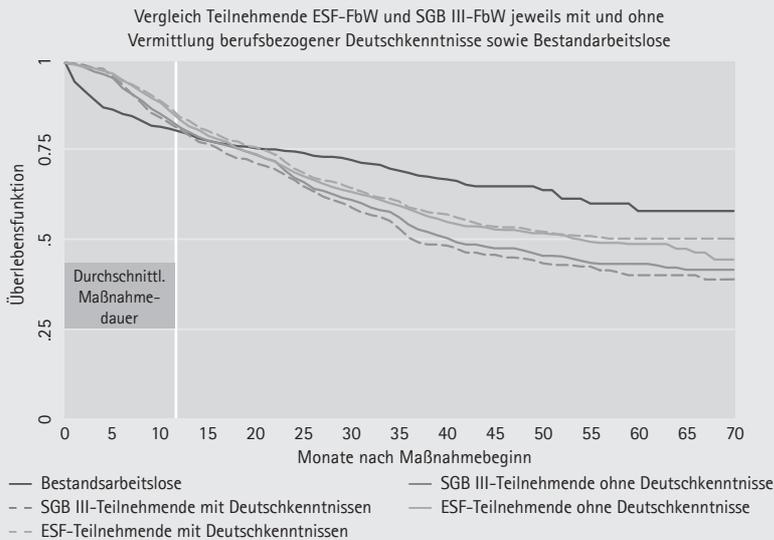
Die Betrachtung der Übergangsraten (Abbildung C.4.1) ergibt, dass die arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme zunächst schneller in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln als die vier Teilnahmegruppen. Weil sich die Gruppen in ihrer Suchintensität nicht unterscheiden (vgl. Tabelle C.4.6 sowie Kapitel C.2), kann dieser Effekt nicht – wie in der einschlägigen Literatur üblich – auf vermeintlich geringere Suchaktivitäten während der Teilnahme zurückgeführt werden, sondern kann als rationale Entscheidung zugunsten eines für den späteren

121 Aufgrund fehlender Angaben sind die Fallzahlen geringfügig niedriger als in Tabelle C.4.6 ausgewiesen – vgl. Fußnote zur Abbildung C.4.1.

122 Die wenigen Arbeitslosen, die später selber in eine Weiterbildungsmaßnahme eingetreten waren, wurden dann als rechtszensierte Fälle behandelt.

Arbeitsmarkterfolg aussichtsreicher erscheinenden Maßnahmeabschlusses interpretiert werden. Für die Zeit nach Maßnahmeende weisen alle vier Teilnahmegruppen signifikant höhere Übergangsraten auf als die arbeitslosen Nichtteilnehmer/innen. Wie die Inzidenzraten zeigen, wirkt sich die zusätzliche Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse allerdings nur bei der Gruppe der SGB III-Geförderten positiv verstärkend auf die Übergangsraten aus. Zudem sind die Inzidenzraten beider ESF-Gruppen etwas geringer als die Inzidenzraten der zwei SGB III-Gruppen.¹²³

Abbildung C.4.1: Übergang von Migranten in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung



Bestandsarbeitslose: 544, Ereignisse: 165
SGB III-FbW ohne berufsbezogene Deutschkenntnisse: 1.052, Ereignisse: 513
SGB III-FbW mit berufsbezogenen Deutschkenntnissen: 634, Ereignisse: 319
ESF-FbW ohne berufsbezogene Deutschkenntnisse: 1.560, Ereignisse: 661
ESF-FbW mit berufsbezogenen Deutschkenntnissen: 1.550, Ereignisse: 623

Log-Rank Test: $p = 0,000$

Inzidenzraten:

Bestandsarbeitslose: 0,011
SGB III-FbW-TN ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse: 0,015
SGB III-FbW-TN mit Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse: 0,016
ESF-FbW-TN ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse: 0,014
ESF-FbW-TN mit Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse: 0,013

Quelle: Deeke u. a. 2009: 118 f.

123 Die Analyse mit der Zielgröße eines Übergangs von Migranten in eine Erwerbstätigkeit gleich welcher Qualität ergab dagegen gleich hohe Inzidenzraten der zwei Teilnahmegruppen ohne Vermittlung von Deutschkenntnissen und einen positiv verstärkenden Effekt der Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen auch für die ESF-Gruppe (Deeke u. a. 2009: 115).

Im folgenden Kausalmodell (Cox-Regression) werden die gerade betrachteten Übergangsraten zur Treatment-Kategorisierung in der Differenzierung der vier Teilnahmegruppen verwendet (Tabelle C.4.7). Die Effekte der bei der Merkmalsbeschreibung der Stichproben z. B. bei der schulischen und beruflichen Qualifikation konstatierten Unterschiede (vgl. oben Kapitel C.4.2) können nun durch die Aufnahme in das Modell kontrolliert werden. Um den Teilnahmeeffekt angemessen berücksichtigen zu können, wurden getrennte Modelle für die Zeit der durchschnittlichen Maßnahmedauer und für die Zeit danach geschätzt.

Wie zu erwarten hat die Teilnahme aller vier Gruppen im Modell für die ersten zwölf Monate ab Maßnahmeeintritt einen signifikant negativen Effekt auf die Übergangswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (hazard ratio < 1). Das Modell für die Zeit danach ergibt jedoch bei allen vier Teilnahmegruppen einen signifikant positiven Einfluss. Auffällig ist zudem, dass der Effekt sowohl bei einer nur im Rahmen des SGB III unterstützten Weiterbildung in Verbindung mit berufsbezogener Deutschvermittlung als auch bei einer ESF-FbW mit Deutschförderung noch stärker ausfällt als bei der jeweiligen Weiterbildung ohne Deutschförderung.¹²⁴

Daneben unterstreicht in beiden Modellen der positive Effekt „sehr gute(r) Deutschkenntnisse“, dass gute Deutschkenntnisse neben anderen Einflussfaktoren zu einer Erhöhung der Übergangswahrscheinlichkeit beitragen. Von den anderen potenziellen Einflussfaktoren sind aufgrund der hier verfolgten spezifischen Fragestellung zu Übergängen von Migranten vor allem die Qualifikation und die regionale Arbeitsmarktsituation interessant.

Das Niveau des Schulabschlusses hat in beiden Modellen keinen eigenständigen Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit und die berufliche Qualifikation nur im ersten Modell, d. h. vor allem bei Abbrechern. Nach erfolgreicher Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ist es diese Teilnahme, die sich positiv auf die Arbeitmarktchancen auswirkt (Modell 2), während die vorherige berufliche Qualifikation nur im ersten Modell relevant ist. Und die Position in der letzten Erwerbstätigkeit hat von Maßnahmebeginn an, also im Rahmen beider Modelle, keine erkennbaren Effekte mehr.

Bei den Effekten der individuellen Zugehörigkeit zu einer spezifischen regionalen Arbeitsmarktsituation (Wohnort) ergeben sich in den zwei Modellen unterschiedliche Ergebnisse. Im kurzfristigen Beobachtungszeitraum des Modells für die durchschnittliche Maßnahmedauer haben regionale Unterschiede zum Teil sehr starke Auswirkungen auf die Chance zu einem Übergang in sozialver-

¹²⁴ Auch bei der Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit generell gab es dieses Ergebnis für alle vier Teilnahmegruppen – allerdings mit nicht ganz so starken Effekten wie jetzt für den Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. Deeke u. a. 2009: 115 ff.)

sicherungspflichtige Beschäftigung, nicht mehr dagegen in der längerfristigen Betrachtung der Übergangswahrscheinlichkeit nach Maßnahmeende. Im Kontrast zu Bezirken in Ostdeutschland mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen (Cluster Ia) haben dann nur noch zwei regionale Cluster positive Effekte, die sich zudem in ihren Charakteristika erheblich unterscheiden. Den stärkeren positiven Effekt auf die Beschäftigungschancen hat die regionale Zugehörigkeit zu Zentren mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (Cluster IV). Aber auch die Zugehörigkeit zu westdeutschen Mittelstädten oder ländlichen Gebieten mit jeweils überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bei mäßiger Dynamik wirkt sich signifikant positiv auf die Übergangswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus (Cluster IIIa). Dies bekräftigt die in regionalen Fallstudien zur Umsetzung der gesonderten ESF-Deutschkurse gewonnene Einschätzung, dass die Erfolge der Arbeitsförderung von arbeitslosen Migranten nicht allein von der regionalen Arbeitsmarktsituation abhängen, sondern u. a. auch davon, ob die zuständigen regionalen Akteure vor dem Hintergrund ihrer einschlägigen längeren Erfahrungen gezielt abgestimmte regionale Programme entwickeln und umsetzen (vgl. Teilkapitel C.4.2).

Aus den Ergebnissen kann gefolgert werden, dass die berufliche Weiterbildung arbeitsloser Migranten im Vergleich zur Nichtteilnahme zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen beiträgt. Der Effekt fällt offenkundig noch stärker aus, wenn die Weiterbildungsmaßnahme mit einer Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse verbunden war. Das Ergebnis gilt auch für die hier nicht berichtete Analyse von Übergängen von Migranten in abhängige oder selbständige Erwerbstätigkeit gleich welcher Qualität (Deeke u. a. 2009: 113 ff.).

Vergleicht man jedoch die Übergangswahrscheinlichkeit der Migranten nach einer Weiterbildungsmaßnahme mit der Übergangswahrscheinlichkeit von Inländern, so zeigt sich, dass die Migranten im Durchschnitt betrachtet schlechter abschneiden (vgl. Kapitel C.2). So ergab die Wirkungsanalyse für alle auswertbaren Antworten der Panelerhebungen für die Migranten eine eindeutig geringere Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit als für die Deutschen (ohne Spätaussiedler). Bei der Zielgröße einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gilt dieser Befund nur für die Ausländer (ebd.). Auch bei einer weiteren Eingrenzung der Zielgröße unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit (Übergang in ein länger als ein halbes sowie länger als ein Jahr andauerndes Beschäftigungsverhältnis) bestätigt sich zwar, dass die Weiterbildung insgesamt im Vergleich zur Nichtteilnahme auch darauf bezogen positive Effekte hat. Aber wiederum gilt der Befund, dass die Ausländer geringere Chancen haben als die Deutschen (ohne Spätaussiedler) (Baas/Deeke 2009: 20 ff.). Neben unzureichenden Deutschkenntnissen und einer geringen bzw. formal nicht anerkannten beruflichen

Tabelle C.4.7: Übergangswahrscheinlichkeit von Migranten in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrennt nach der Dauer seit Maßnahmebeginn (Cox-Regression)

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
Teilnehmende/Arbeitslose				
Bestandsarbeitslose	Referenz		Referenz	
SGB III-FbW ohne berufsbez. Deutschk.	0,70	0,02	2,12	0,00
SGB III-FbW mit berufsbez. Deutschk.	0,74	0,07	2,54	0,00
ESF-FbW-TN ohne berufsbez. Deutschk.	0,75	0,06	2,26	0,00
ESF-FbW-TN mit berufsbez. Deutschk.	0,72	0,03	2,31	0,00
Selbsteinschätzung Sprachkompetenz				
keine sehr guten Deutschkenntnisse	Referenz		Referenz	
sehr gute Deutschkenntnisse	1,39	0,00	1,40	0,00
Arbeitsmarkt Cluster				
Cluster Ia	Referenz		Referenz	
Cluster Ib	2,44	0,04	0,94	0,77
Cluster Ic	3,06	0,07	1,21	0,65
Cluster IIa	2,81	0,02	1,24	0,33
Cluster IIb	3,24	0,01	1,25	0,30
Cluster IIIa	2,96	0,02	1,72	0,02
Cluster IIIb	3,65	0,00	1,36	0,21
Cluster IIIc	3,64	0,00	1,31	0,22
Cluster IV	3,99	0,00	1,93	0,01
Cluster Va	6,48	0,00	1,00	0,99
Cluster Vb	6,12	0,00	1,30	0,26
Cluster Vc	3,47	0,01	1,15	0,59
Dauer Arbeitslosigkeit (gruppiert)				
bis 12 Monate	Referenz		Referenz	
13 Monate und länger	0,67	0,01	0,77	0,02
fehlende Angabe	0,70	0,00	1,15	0,06
Geschlecht				
Männer	Referenz		Referenz	
Frauen	0,76	0,00	0,81	0,00
Leistungsbezug vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,74	0,00	0,96	0,54
Altersgruppen				
bis unter 25 Jahre	Referenz		Referenz	
25 bis unter 35 Jahre	0,97	0,83	0,94	0,63
35 bis unter 50 Jahre	1,06	0,71	0,78	0,06
50 Jahre und älter	1,06	0,79	0,44	0,00
Eintrittshalbjahr				
Halbjahr 1 2000	Referenz		Referenz	
Halbjahr 2 2000	1,11	0,42	0,94	0,45

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	hazard ratios	P-Wert	hazard ratios	P-Wert
Halbjahr 1 2001	1,09	0,49	0,93	0,43
Halbjahr 2 2001	1,26	0,10	0,97	0,76
Halbjahr 1 2002	1,09	0,55	0,90	0,37
Halbjahr 2 2002	1,35	0,13	1,02	0,94
beruflicher Abschluss				
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	Referenz		Referenz	
Lehre/(Berufs-)Fachschule	1,46	0,00	1,07	0,44
(Fach-)Hochschule	0,97	0,81	1,06	0,55
letzte berufliche Tätigkeit				
Un-/Angelernte	Referenz		Referenz	
Facharbeiter	1,11	0,44	0,95	0,64
Fachangestellte	1,10	0,36	0,90	0,19
Beamte	-----		----	
Azubis	0,80	0,45	0,93	0,73
selbständig	1,00	1,00	0,76	0,08
noch nie erwerbstätig	0,92	0,62	0,92	0,50
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	0,92	0,00	0,99	0,29
gesundheitliche Beeinträchtigung				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,74	0,05	0,65	0,00
Kinder				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,06	0,53	1,03	0,68
Sozialhilfe vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,80	0,02	0,94	0,42
höchster Schulabschluss				
ohne, Volks-/Hauptschule	Referenz		Referenz	
Realschule/POS Klasse 10	0,90	0,37	1,18	0,12
Abitur/EOS Klasse 12	0,87	0,32	1,10	0,41
Zusammenleben mit Partner				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,00	1,00	1,05	0,58
aktive Arbeitsuche während/nach Maßnahme				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,41	0,03	1,00	0,99
Anzahl Fälle	4.041		3.286	
Anzahl Ereignisse	688		1.107	
Log-Likelihood Nullmodell	-5649.607		-8467.144	
Log-Likelihood volles Modell	-5554.390		-8369.528	

Anmerkung: grau unterlegte Zellen: p < 0,05

Quelle: Deeke, u. a. 2009: 119 f.

Qualifikation hat offenkundig auch die kulturelle Diskriminierung von Personen mit Migrationshintergrund negative Effekte auf ihre Arbeitsmarktintegration (vgl. z. B. Kaas/Manger 2010).

4.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Wirkungsanalyse der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Migranten in Verbindung mit der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse bestätigt die mit der Verbleibsanalyse zu den ESF-BA-Deutschkursen bereits begründete skeptische Erfolgsbewertung. Demzufolge dürfte eine gesonderte berufsbezogene Deutschförderung vor allem bei gering qualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in vielen Fällen nicht zur intendierten Integration in Beschäftigung führen. Erfolgsbedingung wäre wohl stattdessen die Verknüpfung der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse mit ergänzenden Hilfen zur beruflichen Qualifizierung. Dies könnte im Rahmen von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung erfolgen, wie auch – zum Teil bereits seit einiger Zeit im Rechtskreis des SGB II praktiziert – im Zusammenhang mit Beschäftigungsmaßnahmen bzw. den sogenannten Arbeitsgelegenheiten.

Für den Fall, dass das zuständige Bundesarbeitsministerium in der neuen Förderperiode des ESF ab 2008 an einer Förderung gesonderter berufsbezogener Deutschkurse festhalten würde, hatte die Begleitforschung schon im Jahr 2006 vorgeschlagen, dies zukünftig in enger Abstimmung mit den Integrationskursen nicht mehr über die BA, sondern durch das BAMF umzusetzen (Deeke 2007).¹²⁵ Dies hätte – so die Überlegung – angesichts der getrennten Zuständigkeiten für die Rechtskreise des SGB III und SGB II den Vorteil, dass das BAMF anders als die BA rechtskreisübergreifend agieren, also auch die bisher ausgegrenzten arbeitslosen Migranten im Rechtskreis des SGB II einbeziehen könnte. Zugleich wäre aber insbesondere bei (formal) gering qualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund wichtig, dass ergänzende beruflich qualifizierende Hilfen bzw. entsprechende Maßnahmen von den Agenturen für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung in enger Kooperation mit dem BAMF organisiert und angeboten werden. Daneben könnten auch unabhängig von der ESF-Förderung wie in der Vergangenheit im Rahmen einer qualifikationsbezogenen Arbeitsförderung nach dem SGB II und SGB III im Bedarfsfall begleitende Hilfen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse eingesetzt werden.

¹²⁵ Dem lag zudem die grundsätzliche Einschätzung aller Förderansätze des ESF-BA-Programms zugrunde, dass ihre – mit der Kofinanzierung aus dem SGB III in jedem einzelnen Fall gegebene – Abhängigkeit von der Steuerung der gesetzlichen Arbeitsförderung zu gravierenden Problemen bei der Umsetzung der spezifischen ESF-Ziele geführt hatte. Deshalb hatte das IAB den Ersatz der Kofinanzierung aus Beitragsmitteln zugunsten von Steuermitteln und ggf. eine Loslösung von der BA angeregt (vgl. in diesem Bericht Teil B Kapitel 5 sowie Deeke 2005a: 50 ff.).

Einige Vorschläge wurden mit dem neuen ESF-BAMF-Programm im Jahr 2008 aufgegriffen. Seitdem können auch Bezieher/innen des Arbeitslosengeldes II, also arbeitslose Migranten im Rechtskreis des SGB II, und Nichtleistungsbezieher/innen, die zum Rechtskreis des SGB III zählen, gefördert werden. Vorgesehen sind Kurse mit bis zu sechsmonatiger Dauer in Vollzeit. Darin sollen neben der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse sogenannte beruflich qualifizierende Bausteine eingesetzt werden (Praktika und Betriebsbesichtigungen). Ob allerdings der Brückenschlag zur Förderung beruflicher Qualifikationen mit Maßnahmen der Arbeitsagenturen und Träger der Grundsicherung gelingt, ist derzeit (Herbst 2010) immer noch unklar.

Neben diesen praxisbezogenen Schlussfolgerungen bieten sich Empfehlungen für die weitere problemorientierte Forschung und die wissenschaftliche Evaluation einschlägiger Förderansätze an. So wäre erstens eine Verbesserung der Datenlage bei der BA und dem BAMF dringend. Dies betrifft vor allem die differenzierte personenbezogene Erfassung in den administrativen und für die Forschung bereitzustellenden Datensätzen zum Migrationshintergrund, zum individuellen Erwerbsstatus, zur faktischen, d. h. nicht nur zur formal anerkannten beruflichen Qualifikation und zum Niveau der Deutschkenntnisse. Damit wären Primärerhebungen zur Lage von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt und in Beschäftigung sowie zu den Ergebnissen ihrer Förderung nicht unbedingt überflüssig, aber gezielter als bisher machbar. Zweitens sollte auf der verbesserten Datenlage die bei der Deutschförderung bisher dominante maßnahme- und prozessbezogene Evaluation ergänzt werden durch Wirkungsanalysen, die „belastbare“ Befunde zu den Nettoeffekten der Förderung für die Arbeitsmarktintegration ermöglichen. Dazu bleibt abzuwarten, was z. B. das aktuell laufende Forschungsprojekt des BAMF zu den Ergebnissen der Integrationskurse ermittelt (Rother 2008), oder was die noch bevorstehende wissenschaftliche Evaluation der ESF-BAMF-Kurse ergeben wird.

5 Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall

5.1 Fragestellung, Untersuchungsansatz und Datengrundlagen

Bei einem endgültigen Arbeitsplatzwegfall aufgrund einer Betriebsänderung (im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes § 111) kann seit 2004 den davon Betroffenen das sogenannte Transferkurzarbeitergeld für einen maximalen Zeitraum von 12 Monaten gezahlt werden (§ 216b SGB III), zuvor gab es mit einer Auslaufzeit bis Ende 2005 das damals sogenannte Strukturkurzarbeitergeld für längstens 24 Mo-

nate (§ 175 SGB III alt). Dies gilt seit 2002 unabhängig von der Unternehmensgröße und der Anwendbarkeit des Betriebsverfassungsgesetzes im jeweiligen Betrieb. Ziel ist laut Gesetz die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch die Unterstützung von Übergängen in Beschäftigungsverhältnisse bei einem anderen Arbeitgeber.

Dazu müssen die vom Arbeitsplatzverlust betroffenen Beschäftigten in einer gesonderten betriebsorganisatorischen Einheit (beE) zusammengefasst werden, wobei seit 2004 zuvor ein Profiling hinsichtlich ihrer Vermittlungsaussichten und eventueller Qualifizierungsbedarfe durchgeführt werden soll.¹²⁶ Das bisherige Arbeitsverhältnis beim personalabgebenden Betrieb wird mit einem Aufhebungsvertrag beendet und mit dem Träger der beE ein entsprechend der geplanten Laufzeit der Transferkurzarbeit befristeter Arbeitsvertrag abgeschlossen, wobei der Träger häufig ein eigenständiger Dienstleister ist (selbständige beE als „Transfergesellschaft“), seltener der Arbeitsplätze abbauende Betrieb selber (unselbständige beE).

Gesetzlich vorgegebene Aufgabe des Betriebs bzw. der Transfergesellschaft ist die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen für die Bezieher/innen des Transferkurzarbeitergeldes bzw. Struktur-Kug. Wenn im Profiling Qualifikationsdefizite festgestellt wurden, „soll der Arbeitgeber geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten anbieten“ (§ 216b Abs. 6). Neben Maßnahmen zur Orientierung und Qualifizierung kann dies auch eine maximal sechsmonatige Beschäftigung zu Qualifizierungszwecken bei einem anderen Arbeitgeber sein (ebd.). Wie schon seit Mitte der neunziger Jahre (vgl. Deeke/Schuler 2003: 64 ff.) hat der Gesetzgeber diese Anforderung zwar explizit gestellt, aber im SGB III dazu keine Finanzierung vorgesehen. Mit dem ESF-BA-Programm (früher „AFG-Plus“) wurde diese Lücke vorzugsweise für KMU-Betriebe gefüllt. Damit waren Zuschüsse zu den Kosten von Orientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie zu eventuell anfallenden Fahrtkosten der Teilnehmenden möglich. Bis Frühjahr 2004 konnten zudem in Ausnahmefällen (z. B. kleine Insolvenzbetriebe) die während der Teilnahme anfallenden, ansonsten vollständig vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge erstattet werden (vgl. Teil B Kapitel 3.3.2).

Da laut Gesetz die personalabgebenden Betriebe bzw. Transfergesellschaften den Kurzarbeitenden im Bedarfsfall Qualifizierungsmaßnahmen anbieten sollen, aber nicht müssen, stellt sich die Frage, warum die Betriebe bzw. Transfergesellschaften mit welchem Interesse Maßnahmen realisieren. Schon davor ist fraglich, warum Betriebe bzw. Unternehmen überhaupt bereit und in der Lage sein sollten, anstelle von Entlassungen strukturelle Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit einzuleiten und zu finanzieren.

¹²⁶ Dieses Profiling kann im Rahmen einer „Transfermaßnahme“ durchgeführt werden, die wie das Transferkurzarbeitergeld zum Beginn 2004 in das SGB III aufgenommen wurde (§ 216a) und damit die frühere „Sozialplanmaßnahme“ (§ 254 ff. SGB III alt) ablöste.

Für ein Unternehmen, welches einen Betrieb ganz oder teilweise stilllegen will, kann strukturelle bzw. Transferkurzarbeit in Alternative zu Massenentlassungen spezifische Kostenvorteile haben. Wenn der endgültige Arbeitsausfall noch vor Beginn oder Ablauf der Kündigungsfristen der Beschäftigten anfällt, muss der Betrieb normalerweise bis zum Ende der Kündigungsfrist weiterhin Lohn bzw. Gehalt zahlen. Mit der Überführung in eine beE und Kurzarbeitergeld entlastet sich der Betrieb. Die Aufhebung des Arbeitsvertrags vor Ablauf der Kündigungsfrist spart ansonsten anfallende Lohnkosten. Die mit dem Kurzarbeitergeld in der „Auffanggesellschaft“ als ihrem neuen Arbeitgeber „beschäftigten“ Kurzarbeitenden können mit ihrem befristeten Vertrag über das Ende der vormaligen Kündigungsfrist hinaus Zeit gewinnen. In Abhängigkeit von entsprechenden Vereinbarungen zwischen den Betriebsparteien (Interessenausgleich und Sozialplan) waren es beim Struktur-Kug maximal 24 Monate, bei Transfer-Kug dann maximal 12 Monate. Das personalabgebende Unternehmen kann die eingesparten Lohnkosten in Abhängigkeit von seiner Finanzierungskraft für den overhead der beE bzw. Transfergesellschaft einsetzen, für die zu leistenden Remanenzkosten und für Maßnahmen zur Förderung neuer Beschäftigungsperspektiven der Kurzarbeitenden. Grundsätzlich ist dies auch bei einer Insolvenz vorstellbar und ökonomisch rational, wenn sich Möglichkeiten einer Betriebsübergabe an ein anderes Unternehmen ergeben.

Das arbeitgeberseitige Interesse an einer Entlastung von den Lohnkosten während der Kündigungsfristen im Dreiecksverhältnis von Betrieb, Beschäftigten und beE kann erklären, warum überhaupt die Möglichkeit zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall in Anspruch genommen wird. Darüber hinaus spricht für die ökonomische Rationalität, dass die bei einer alternativen Massenentlassung anfallenden Konfliktkosten vermieden werden können. Zudem wurde strukturelle Kurzarbeit bis in die neunziger Jahre hinein nicht selten z. B. im „sozialverträglich gestalteten Strukturwandel“ in der Montanindustrie als ein Instrument der Überleitung in den Vorruhestand genutzt. Mit den Neuregelungen bei der Einführung des SGB III und schließlich mit der Ablösung durch die Regelungen zur Transferkurzarbeit trat dies jedoch zunehmend in den Hintergrund (vgl. Deeke/Ohlert 2009: 14).

Schon vor der Ablösung des Struktur-Kug durch das Transfer-Kug stieg die Zahl der beE mit mindestens einer Qualifizierungsmaßnahme kontinuierlich an (Deeke 2005b: 179).¹²⁷ Dazu ist zu bedenken, dass aufgrund des gesetzlichen Rückkehrverbots der Kurzarbeitenden in ihren alten Betrieb bzw. das Unternehmen dieses zunächst kein Interesse an der Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen ha-

127 Nach den halbjährigen Stichtagsdaten der BA aus dem dezentralen Verwaltungsverfahren zu Kurzarbeit (coLei PC Kug) stieg der Anteil von beE mit mindestens einer geplanten Qualifizierungsmaßnahme für mindestens einen Teilnehmer (die Zahl der Teilnehmenden wurde nicht erfasst) an allen beE von im Jahr 1998 noch weniger als einem Fünftel auf mehr als vier Fünftel im Jahr 2006.

ben kann. Entsprechende Sozialplanverhandlungen mögen gleichwohl dazu bewegt haben. Die ESF-Zuschüsse zu den Maßnahmekosten dürften dabei nicht ausschlaggebend gewesen sein, weil die Mehrzahl der Maßnahmen nicht mit ESF-Mitteln unterstützt wurde, sondern eigenfinanziert war.¹²⁸ Für den konstatierten Anstieg der Zahl der Maßnahmen dürfte daneben auch relevant gewesen sein, dass sich mit den Trägern der Transfergesellschaften vermehrt Dienstleister für die Umsetzung von Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall anboten, die ein Eigeninteresse an der Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen und erfolgreichen Vermittlungsbemühungen haben.

In der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2007 gab es rund 95.000 Eintritte (Fälle) in ESF-BA-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller bzw. Transferkurzarbeit, davon überwiegend in Westdeutschland (rd. 84.000) (Teil B Kapitel 4.2.1 Tabellen B.4.1 und B.4.2). Die Zahl stieg von 5.100 im Jahr 2000 bis auf 17.700 im Jahr 2005 und sank anschließend bis auf 12.600 im Jahr 2007 (Teil B Kapitel 4.2.3 Tabelle B.4.6). Diese Entwicklung kann zum einen damit erklärt werden, dass die Zahl der insgesamt von Kurzarbeit in einer beE Betroffenen in dieser Zeit einen ähnlichen Kurvenverlauf aufweist, allerdings absolut betrachtet auf deutlich höherem Niveau, und zum anderen damit, dass die Zahl der Betriebe bzw. Träger mit ESF-BA-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen schon seit den neunziger Jahren kontinuierlich gestiegen war (ebd.).

Nach der Betrachtung der quantitativen Förderentwicklung im Teil B dieses Berichts interessieren in diesem Kapitel die Ergebnisse der Förderung. Dabei geht es erstens um die realisierten Förderstrukturen, wobei insbesondere interessiert, welche Personengruppen unter den Kurzarbeitenden in ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen wurden. Zweitens und vor allem wird nun nach den Effekten der Teilnahme gefragt, also danach, ob die angestrebten Übergänge in neue Beschäftigungsverhältnisse in mehr oder weniger großer Zahl realisiert werden konnten. Dies kann im Folgenden allerdings nur mit einer explorativen Verbleibsanalyse beantwortet werden, weil die Datenvoraussetzungen für eine Wirkungsanalyse fehlen, mit der die kontrafaktische Frage nach den Effekten einer Nichtteilnahme im Vergleich der Teilnehmenden mit möglichst ähnlichen Nichtteilnehmer/innen zu beantworten wäre.¹²⁹

Das generelle Problem fehlender administrativer Daten zu Kurzarbeit, hier speziell zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall, hat bzw. hatte nicht nur die hier berichtete Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (und zuvor schon die Begleitforschung

¹²⁸ Auch dies zeigen die Stichtagsdaten aus den dezentralen Verwaltungsdaten der BA zu Kurzarbeit (coLei PC Kug).

¹²⁹ Dazu wird im Folgenden insbesondere auf ausgewählte, hier zusammengefasste Ergebnisse von Deeke/Ohlert (2009) zurückgegriffen, daneben auf einige Befunde der Begleitforschung zur Umsetzung dieses Förderansatzes (Deeke 2004b, 2005b).

zum Vorläuferprogramm „AFG-Plus“). Weil von der BA im Unterschied zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit dem Kurzarbeitergeld relativ wenige und in den Datenbanken nur aggregierte personenbezogene Daten erfasst und vorgehalten werden, gab es in der Vergangenheit nur wenig einschlägige Forschung zu Kurzarbeit. Für die Fragen nach den Strukturen und zur Effektivität der Förderung mussten erst noch relativ aufwändige Sondererhebungen durchgeführt werden. Dazu können hier drei Beispiele aufgeführt werden.¹³⁰

Anfang der neunziger Jahre wurde im damaligen Transformationsprozess in Ostdeutschland angesichts des erheblichen Arbeitsplatzabbaus in großem Umfang Kurzarbeit eingesetzt – vor allem intendiert als sozialpolitischer Fallschirm zur zumindest vorübergehenden Vermeidung von Arbeitslosigkeit, aber auch zur Qualifizierung im Blick auf einen angestrebten wirtschaftlichen Strukturwandel. Dazu wurden befristete gesetzliche Sonderregelungen eingeführt, dann auf die damals noch relativ unscharfen Regelungen zur strukturellen Kurzarbeit im AFG gesetzt und dies mit vielfältigen Ansätzen einer beruflichen Fortbildung und Umschulung verbunden (vgl. Völkel 1997). Das BMAS beauftragte das WSI und ISG mit einer empirischen Untersuchung der dabei gegebenen Handlungsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten einer beruflichen Qualifizierung während der Kurzarbeit (Besselmann u. a. 1993; Seifert 1994). Die empirischen Erhebungen waren angesichts der gravierenden Informationslücken zur Praxis von Kurzarbeit und Qualifizierung breit angelegt: schriftliche Befragungen von mehr als 5.000 Betrieben und 400 ABS-Gesellschaften (zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung), eine schriftliche Befragung von mehr als 600 Kurzarbeitenden mit und ohne Qualifizierung sowie zahlreiche Expertengespräche (vgl. Besselmann u. a. 1993: 3). Im Ergebnis wurde u. a. konstatiert, dass mit der Verbindung von Kurzarbeit mit Qualifizierungsmaßnahmen in der Wende in Ostdeutschland in quantitativer Hinsicht ein erheblicher Beitrag zur Förderung des beruflichen Strukturwandels geleistet wurde (Seifert 1994: 111). Ob sich dies allerdings auch in entsprechende Wirkungen auf die Beschäftigungschancen der Geförderten und als Beitrag zum wirtschaftlichen Strukturwandel niedergeschlagen hatte, konnte in dieser Untersuchung nicht geklärt werden. Das pragmatische Untersuchungskonzept und die knappe Zeit erlaubten z. B. keine systematische Verbleibsanalyse im Vergleich von in ihren Charakteristika möglichst ähnlichen Kurzarbeitenden mit und ohne Qualifizierung (Besselmann u. a. 1993: 12, 89 ff.).

Ende der neunziger Jahre führte das ISG, Köln, im Auftrag des BMAS eine wissenschaftliche Evaluation der damaligen Ziel 4-ESF-Förderung des Bundes

¹³⁰ Neben dieser Forschung zu Kurzarbeit bei drohendem oder bereits eingetretenem Arbeitsplatzabbau gibt es bisher zu Kurzarbeit bei voraussichtlich nur vorübergehendem Arbeitsausfall („konjunkturelle Kurzarbeit“) ebenfalls nur wenige empirische Studien: vgl. Flechsenhar 1978 und 1979, Deeke 2005c und 2009a.

und der Länder in Westdeutschland durch (Apel/Friedrich/Hägele 1999). Neben einer Metastudie zur betrieblichen Weiterbildung im Strukturwandel und der Evaluation einschlägiger Programme und Projekte der alten Bundesländer wurde aus dem Bundesprogramm die Förderung des Coaching von Existenzgründern und der Qualifizierung während Kurzarbeit untersucht. Zur ESF-geförderten Qualifizierung während Kurzarbeit im Rahmen des Programms „AFG-Plus“ wurden neben einer Analyse des quantitativen Umsetzungsstandes eher qualitative Analysen mithilfe von Expertengesprächen in kurzarbeitenden Unternehmen und Beschäftigungsgesellschaften durchgeführt (ebd.: 194 ff.). Die Evaluation konzentrierte sich vor allem auf Fragen zur Umsetzung, d. h. auf die Erklärung dafür, dass entgegen der Programmplanung das Förderangebot nur in relativ geringem Umfang in Anspruch genommen wurde (vgl. dazu auch Deeke/Schuler 2003: 64 ff.). Dabei interessierten Einflussfaktoren auf die betriebliche Bereitschaft zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller Kurzarbeit, aber auch während konjunktureller Kurzarbeit, Inhalte dieser Maßnahmen sowie deren Einbettung in weitere Aktivitäten des Betriebs oder der Trägergesellschaft zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Für die Erfolgsindikatoren „Übergang in eine reguläre Beschäftigung“ oder „erfolgreiche Existenzgründung“ konnten aufgrund der heterogenen Rahmenbedingungen und Prozesse bei den kurzarbeitenden Betrieben und Trägern keine nutzbaren Daten ermittelt bzw. erhoben werden. Zudem bestand das Problem, dass der spezifische Beitrag einer ESF-Förderung der Qualifizierung nicht abgrenzbar schien von Effekten einer aus anderen Quellen finanzierten Weiterbildung. Eine Verbleibsanalyse war aus Sicht des ISG deshalb nicht möglich (ebd.: 210 f.).

Die letzte umfangreiche empirische Studie zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall wurde im Rahmen der sogenannten „Hartz-Evaluation“ von den Instituten IZA, DIW Berlin und infas durchgeführt (IZA/DIW/infas 2006). Darin wurden u. a. Analysen zur Umsetzung mit Fallstudien und mit Befragungen zu den Wirkungen der ab 2004 neuen Transferkurzarbeit im Vergleich mit der vorherigen strukturellen Kurzarbeit durchgeführt. Weil für die Kurzarbeit keine zentral verfügbaren Verwaltungsdaten auf Individualebene zur Verfügung standen, mussten zur Vorbereitung der Befragung von Kurzarbeitenden und ihnen ähnlichen Vergleichspersonen sehr aufwändige Arbeitsschritte vorgenommen werden. Erst nach Suche von Betriebsnummern von beE in verschiedenen betriebsbezogenen Datenbanken der BA und anschließender Identifizierung von bei diesen beE registrierten Personen in der Beschäftigtendatei konnten potenzielle Teilnehmer an struktureller Kurzarbeit und Transferkurzarbeit ermittelt werden. Mithilfe eines exakten Matching wurden ihnen vermutlich „passende“ Vergleichspersonen als statistische Zwillinge zugeordnet (gekündigte, aber noch Beschäftigte im gleichen Quartal wie die Eintritte in Kurzar-

beit in vergleichbaren Betriebsgrößenklassen). Schließlich wurden 382 Teilnehmer an Transferkurzarbeit mit jeweils einem gematchten Nichtteilnehmer befragt sowie 375 Teilnehmer an Strukturkurzarbeit mit wiederum jeweils einem gematchten Nichtteilnehmern (IZA/DIW/infas 2006: 200 ff.). Als Ergebnis ihrer Untersuchung kamen die Institute zu der Schlussfolgerung, dass die Transferkurzarbeit im Vergleich zur Vermittlung von gekündigten Beschäftigten, die dann spätestens als Arbeitslose der Arbeitsvermittlung zur Verfügung standen, weder positive noch negative Effekte habe (ebd.). Allerdings relativierten sie ihren Befund damit, dass der Beobachtungszeitraum für die neu geregelte Transferkurzarbeit zu kurz und die Datenbasis ungenügend gewesen sei. Das Ergebnis sei als eine Durchschnittsbetrachtung anzusehen, die positive Abweichungen der Effektivität von Transferkurzarbeit nicht ausschliesse.

Die Wirkungsanalyse einer aus Mitteln des ESF oder anders finanzierten Qualifizierung während Transfer- bzw. struktureller Kurzarbeit gehörte nicht zu den Aufgaben der „Hartz-Evaluation“ und blieb daher der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm vorbehalten. Die Hoffnung der Begleitforschung, dass sich die Datenlage im Zuge der Evaluation der „Basisförderung“ mit dem Kurzarbeitergeld auch zugunsten der Evaluation der ergänzenden Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen verbessern würde, wurde leider enttäuscht. Die Bemühungen, mithilfe der für das ESF-BA-Monitoring erfassten Individualdaten der Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit weiter zu kommen und nicht geförderte Vergleichspersonen als „Kontrollgruppe“ zu ermitteln, scheiterten. Ein sinnvoller Ansatzpunkt schien darin gegeben, dass bei den Individualdaten der ESF-Geförderten jeweils auch die Betriebsnummer des kurzarbeitenden Betriebs bzw. der selbständigen beE („Transfergesellschaft“) registriert werden sollte. Idee war, dann mit Abgleichen mit den einschlägigen Betriebsdatenbanken der BA dort die jeweilige beE identifizieren und in weiteren Schritten alle bei ihnen registrierten Beschäftigten zu finden. Auf diese Weise wäre es möglich, mithilfe der Sozialversicherungsnummern aus den ESF-Datensätzen im Vergleich mit den Sozialversicherungsnummern aller bei den beE Beschäftigten die Kurzarbeitenden mit und ohne ESF-Qualifizierung in den einzelnen beE als Voraussetzung für einen wirkungsanalytischen Vergleich zu identifizieren. Für den dazu betrachteten Zeitraum von 2002 bis Ende 2006 konnten jedoch nur zwei Drittel der Betriebsnummern für rund die Hälfte aller ESF-Geförderten in den betriebsbezogenen Datenbanken gefunden werden. Ursache für diese gravierenden Datenlücken waren offenbar zeitliche Verzögerungen und vor allem Eingabefehler. Deshalb kann hier nur über „Bruttoergebnisse“ der ESF-Förderung auf der Grundlage einer Verbleibsanalyse berichtet werden (Kapitel 5.3).

Somit standen für die Analyse der Förderstrukturen und Ergebnisse der ESF-geförderten Qualifizierung während Kurzarbeit anlässlich eines endgültigen Ar-

beitsausfalls lediglich die personenbezogenen Individualdaten zur Verfügung, die von der BA im Rahmen des ESF-Monitoring erfasst und von der Begleitforschung im Projekt „Individualdatenbank“ aufbereitet wurden (vgl. Kapitel 5.2). Für die Beschreibung der personellen Merkmale struktureller bzw. Transferkurzarbeit insgesamt konnten nur wenige aggregierte halbjährige Stichtagsdaten aus der dezentralen Verwaltungsdatenbank der BA zum Kurzarbeitergeld herangezogen werden (coLei PC Kug).¹³¹ Ein Vergleich der personellen Merkmale und vor allem des weiteren Erwerbsverlaufs mit Kurzarbeitenden ohne ESF-Qualifizierung ist deshalb nicht möglich. Insgesamt hat diese Analyse deshalb nur einen explorativen Charakter. Zwar sind ergebnisbezogene Informationen möglich, aber für eine „belastbare“ Untersuchung der Förderstrukturen und der Wirkungen der ESF-Förderung müsste die Datenlage zur Kurzarbeit generell erst noch erheblich verbessert werden.¹³²

5.2 Kurzarbeit und Qualifizierung – geförderte Personengruppen

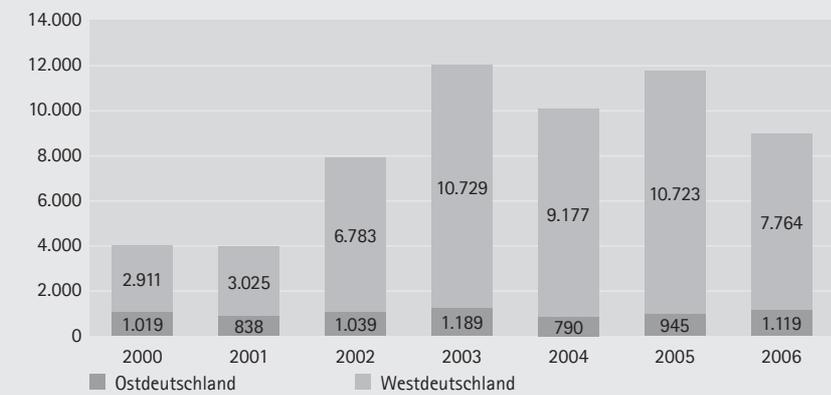
Eine Beschreibung der mit dem ESF-BA-Angebot zur Unterstützung von Orientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen realisierten Förderstrukturen ist nur mit wenigen personellen Merkmalen möglich. Zu den personalabgebenden Betrieben bzw. beE mit ESF-Förderung stehen keine validen Informationen zur Verfügung. Auch zu den realisierten Maßnahmen gibt es im Datenbestand des ESF-Monitoring keine hier nutzbaren Angaben. Deshalb kann an dieser Stelle nichts zu der Art der durchgeführten Maßnahmen gesagt werden (z. B. Orientierung, Qualifizierung, Praktika in einem anderen Betrieb, Existenzgründungsseminar) und nichts zu den jeweiligen Inhalten. Auch zur Dauer der Maßnahmen sind keine Angaben möglich. Lediglich zur zeitlichen Lage und Dauer einer individuellen Teilnahme (Eintritts- und Austrittsdatum) liegen relativ verlässliche Angaben vor. Dabei muss wiederum berücksichtigt werden, dass eine Person mehrfache Teilnahmen aufweisen kann und dies in enger zeitlicher Abfolge oder auch mit größeren zeitlichen Abständen (z. B. einzelne Wochen verteilt auf die zwei maximalen Jahre der Laufzeit struktureller Kurzarbeit).

131 Diese Daten aus coLei PC Kug umfassen Angaben zu Betrieben mit konjunktureller, saisonaler oder struktureller bzw. Transferkurzarbeit, bei struktureller Kurzarbeit und Transferkurzarbeit auch zu den beE und zu Qualifizierungsmaßnahmen mit und ohne öffentliche Förderung sowie aggregierte Angaben zu den Kurzarbeitenden nach Geschlecht und Altersgruppen. Die Daten wurden von Mitte 2002 bis Ende 2007 mit Unterstützung des IAB zentral aufbereitet und der Zentrale der BA für ihre Berichtszwecke an das BMAS zur Verfügung gestellt. Weil unklar ist, ob es sich durchgängig nur um geplante oder um realisierte Angaben handelt, und weil es lediglich aggregierte Bestandsdaten sind, werden sie hier – abgesehen von kurzen Hinweisen im nachfolgenden Teilkapitel – nicht weiter genutzt. Der Abgleich zwischen den Betriebsnummern aus dem ESF-Monitoring und dieser Datenbank war wie oben erwähnt nicht hinreichend ergiebig.

132 Mit dieser Analyse sollen auch Anregungen für die Evaluation der aktuellen ESF-Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit gegeben werden. Deshalb wurde dazu bereits ein gesonderter IAB-Forschungsbericht vorgelegt (Deeke/Ohlert 2009).

Als Voraussetzung für die an dieser Stelle relevante Beschreibung der Förderstruktur nach personellen Merkmalen musste zunächst der teilnahmebezogene Datensatz der Individualdatenbank der Begleitforschung zu einem personenbezogenen Datensatz aufbereitet werden.¹³³ Weil dieser Datensatz auch für die im Jahr 2008 durchgeführte Verbleibsanalyse genutzt werden sollte (vgl. hier Kapitel 5.3), wurden nur Teilnahmen in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2006 berücksichtigt (vgl. Abbildung C.5.1). Dies waren rund 82.000 Teilnahmesätze von 61.500 Personen. In mehrfachen Bereinerungsschritten wurden zeitlich und sachlich un plausible Mehrfachteilnahmen sowie offenkundige Fehleingaben ausgeschlossen. Im Ergebnis standen Angaben zu 58.058 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den ESF-Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit zur Verfügung, davon 83 Prozent mit nur einer Teilnahme, 15 Prozent mit zwei Teilnahmen und 2 Prozent mit drei Teilnahmen (vgl. hierzu und zum Folgenden Deeke/Ohlert 2009: 17 ff.).

Abbildung C.5.1: Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall (2000 bis 2006)



Quelle: Deeke/Ohlert 2009: 20 (Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz).

Mit diesen bereinigten Daten bestätigt sich die hier bereits im Teil B Kapitel 4.2.3 formulierte Einschätzung, dass es parallel zur generellen Ausweitung von Kurzarbeit infolge von Betriebsänderungen mit Arbeitsplatzabbau in der Zeit von 2000 bis 2003 zu einer Zunahme der Zahl der Eintritte von Kurzarbeitenden in ESF-geförderte Maßnahmen gekommen war, während die relativ hohe Zahl des Jahres 2005 eher ein Effekt der Ablösung der strukturellen Kurzarbeit durch die Transfer-

¹³³ Für die Teilnahmedaten im Förderbereich der Qualifizierung während Kurzarbeit hat dies Clemens Ohlert mit Unterstützung von Jörg Szameitat durchgeführt.

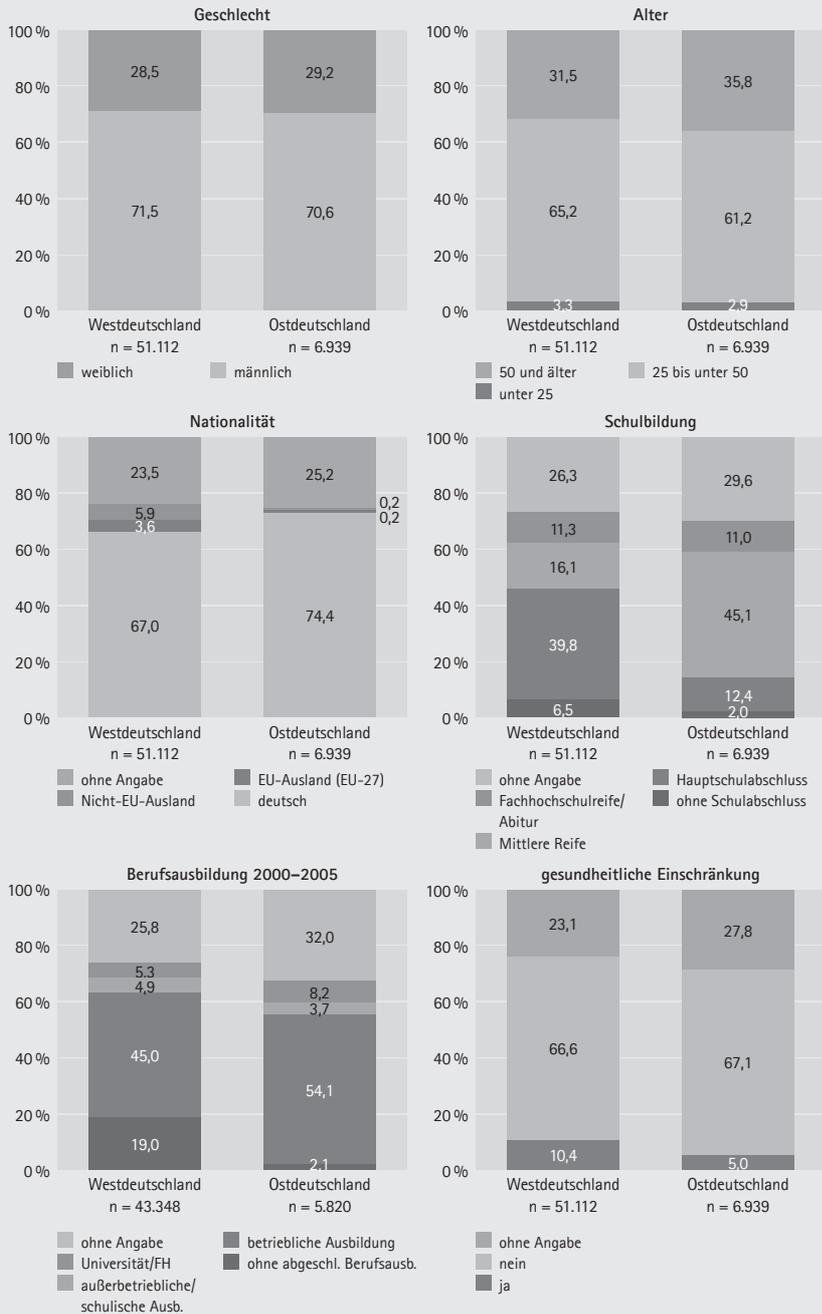
kurzarbeit im Jahr 2004 mit im Jahr 2005 zugleich noch auslaufender, zuletzt Ende 2003 bewilligter struktureller Kurzarbeit gewesen sein dürfte.

Für die Einschätzung der personellen Merkmale der Kurzarbeitenden in ESF-Qualifizierungsmaßnahmen sind mehrstufige ZugangsfILTER zu berücksichtigen (vgl. Deeke 2004b: 286 ff.). Am Ausgangspunkt steht zunächst, dass sich ein Betrieb in der Krise erstens endgültig von allen oder einer größeren Gruppe seiner Beschäftigten trennt, zweitens dass es nicht zu Massenentlassungen kommt, sondern die Entscheidung für strukturelle Kurzarbeit bzw. ab 2004 für Transferkurzarbeit fällt. Der in der Regel relativ hohe Anteil von Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall im industriellen Sektor dürfte z. B. zur Folge haben, dass Arbeiter und Männer im Vergleich zu den Arbeitslosen oder Beschäftigten insgesamt überrepräsentiert sind. Beim Übergang in eine beE setzt möglicherweise der zweite Filter ein, indem Beschäftigte mit guten Vermittlungsaussichten ggf. direkt in neue Beschäftigungsverhältnisse wechseln oder schnell aus der Kurzarbeit ausscheiden. Auszubildende können nicht in Kurzarbeit wechseln, ältere Beschäftigte werden angesichts relativ ungünstiger Arbeitsmarktchancen möglicherweise überrepräsentiert sein. Weitere Filter ergeben sich zum einen in der betrieblichen bzw. Trägerentscheidung für oder gegen die Finanzierung von Maßnahmen und zum anderen im vorzeitigen Ausscheiden aus der Kurzarbeit eher von Personen, die keine gravierenden Qualifikationsdefizite oder andere schwerwiegende Vermittlungshemmnisse aufweisen. Die Agenturen für Arbeit sind mit ihren Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten daran – wenn überhaupt – nur indirekt beteiligt. Die Selektivität des Prozesses dürfte vor allem von den konkreten betrieblichen Umständen abhängen, von der regionalen Arbeitsmarktsituation, von der Qualität der Träger der beE und den Maßnahmen sowie den darauf bezogenen Verhandlungen und Entscheidungsprozessen im Verhältnis von Betrieb, Trägergesellschaft und Beschäftigten bzw. deren Interessenvertretung.

Weil der Schwerpunkt struktureller Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit herkömmlich im Verarbeitenden Gewerbe liegt, kann ein relativ hoher Anteil von Männern an den Kurzarbeitenden angenommen werden. Aus den aggregierten Stichtagsdaten der dezentralen Verwaltungsdatenbank zu Kurzarbeit (coLei PC Kug) ergibt sich über alle verfügbaren Stichtagsdaten von Mitte 2002 bis Mitte 2006 hinweg ein Frauenanteil von etwas mehr als 20 Prozent. Dagegen waren es bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten z. B. Ende 2006 45 Prozent.¹³⁴ Bezogen auf die Kurzarbeitenden scheinen Frauen bei den Eintritten in ESF-Maßnahmen während der Kurzarbeit mit fast 30 Prozent wiederum überrepräsentiert (Abbildung C.5.2).

134 Vgl. hier und im Folgenden zu diesen Daten, insbesondere aus coLei PC Kug, Deeke/Ohlert (2009: 13 ff.).

Abbildung C.5.2: Personelle Merkmale der Teilnehmer/innen an ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall (in Prozent, Eintritte 2000 bis 2006)



Quelle: Deeke/Ohlert 2009: 22 (Individualdatenbank der Begleitforschung – bereinigter Datensatz).

Angesichts der Diskussion über die bis vor wenigen Jahren nicht seltene Nutzung struktureller Kurzarbeit als „Warteschleife“ auf einen Übergang in den vorzeitigen Rentenbezug (mit eventueller Zwischenarbeitslosigkeit) interessiert vor allem der Anteil Älterer an den Teilnehmer/innen an den ESF-geförderten Maßnahmen. Die aggregierten Daten aus coLei PC Kug erlauben die Einschätzung, dass der Anteil der Kurzarbeitenden im Alter von mindestens 50 Jahren bis zur Ablösung der strukturellen Kurzarbeit durch Transferkurzarbeit bei rund 50 Prozent lag und danach auf ca. 30 Prozent zurückging. Gemessen am Anteil der 50-Jährigen und Älteren an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Ende 2006 von 23 Prozent ist dies – unter Berücksichtigung von Brancheneffekten – keine größere Abweichung mehr. Wie zu erwarten war der Anteil von jüngeren Teilnehmer/innen an den ESF-Maßnahmen mit nur 3 Prozent relativ gering (Abbildung C.5.2). Fast zwei Drittel waren zwischen 25 und 49 Jahre alt. Demnach waren mit einem Anteil von immerhin einem Drittel auch Ältere in die aktive Nutzung der Ausfallzeiten einbezogen. Dies gilt auch für die nach einzelnen Jahren differenzierte Betrachtung (vgl. Deeke/Ohlert 2009: 23), wobei der Anteil von 50-Jährigen und Älteren an den Eintritten in 2006 auf rund 28 Prozent zurückgegangen war. Generell kann daraus geschlossen werden, dass relativ viele unter den Kurzarbeitenden in die Orientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für den externen Arbeitsmarkt einbezogen waren.

Bei den wenigen weiteren Merkmalen fehlen relativ viele Angaben. Dies dürfte überwiegend an einer unvollständigen Erfassung in den dezentralen Datenbanken der BA liegen. Im Falle des Merkmals „Berufsausbildung“ gibt es für das Jahr 2006 einen vollständigen Ausfall, weil es bei der damaligen Umstellung von coArb auf Verbis nicht berücksichtigt worden war. Diese Ausfälle sind vor allem deshalb bedauerlich, weil diese Merkmale analytisch durchaus relevante Indikatoren für ökonomisch und sozial ungleich strukturierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen darstellen. Deshalb soll an dieser Stelle nur noch kurz auf das Merkmal der Nationalität eingegangen werden.¹³⁵

Für fast ein Viertel aller in die ESF-Maßnahmen eingetretenen Kurzarbeitenden liegt keine Information zur Nationalität vor (Abbildung C.5.2). Zwar kann vermutet werden, dass es sich um Nichtdeutsche handelt, aber die fehlenden Angaben können auch auf Erfassungslücken zurückgehen. Zwei Drittel waren deutsche Staatsangehörige, 3 Prozent hatten eine EU-Staatsangehörigkeit und 5 Prozent hatten eine Staatsangehörigkeit außerhalb der EU. Aus diesen Daten kann zwar nicht exakt auf den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund geschlossen werden (vgl. zu diesem Problem Kapitel C.4). Gleichwohl liegt die Vermutung nahe, dass

¹³⁵ Zur Schulbildung und Berufsausbildung sowie zum Merkmal „gesundheitliche Einschränkung“ vgl. deskriptiv und bei der multivariaten Verbleibsanalyse Deeke/Ohlert (2009: 23 f. und 40 ff.).

unter den ESF-geförderten Kurzarbeitenden ein nicht geringer Anteil dieser Personengruppe war, die vor allem bei fehlender formaler beruflicher Qualifikation zu den Risikogruppen des Arbeitsmarktes gezählt werden kann.

5.3 Verbleibsanalysen

Die Möglichkeit zu einer Wirkungsanalyse der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall ist an anspruchsvolle Voraussetzungen gebunden. Erstens wäre eine Vergleichsgruppe von in ihren Merkmalen ähnlichen nichtteilnehmenden Kurzarbeitenden möglichst aus den gleichen Betrieben bzw. beE wie die Teilnehmenden wichtig, um den spezifischen Ertrag („added value“) der ESF-geförderten Qualifizierung im Vergleich zur Nichtteilnahme ermitteln zu können. Weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass Teilnehmer an den Maßnahmen während der Kurzarbeit auf dem Arbeitsmarkt erfolgreicher gewesen wären, wenn sie weder an den Maßnahmen in der Kurzarbeit noch an der „Maßnahme“ Kurzarbeit teilgenommen hätten, wäre zudem eine Vergleichsgruppe von in ihren Charakteristika möglichst ähnlichen Beschäftigten wünschenswert, denen betriebsseitig gekündigt wurde und die nicht in Kurzarbeit gewechselt sind, denen also unmittelbar Arbeitslosigkeit drohte. Die mehrstufige Selektivität des Eintritts in Kurzarbeit (in Alternative zum Übergang in Arbeitslosigkeit oder direkten Betriebswechsel) und in der Kurzarbeit dann des Eintritts in eine Qualifizierungsmaßnahme (in Alternative zu Passivität oder anderen Aktivitäten wie z. B. eine Probebeschäftigung in einem anderen Betrieb) müsste im Forschungsdesign quasi-experimentell kontrollierbar sein.

Wie bereits einleitend zu diesem Kapitel dargelegt, fehlen die für eine Wirkungsanalyse erforderlichen Daten. Bereits die Daten zu den ESF-Teilnahmen an Maßnahmen während der Kurzarbeit sind relativ spärlich und eine Gruppe nichtteilnehmender Vergleichspersonen kann nicht gebildet werden, weil es in den Datenbanken der BA keine Individualdaten zu den Kurzarbeitenden gibt. Auch zur Kurzarbeit selber, d. h. zum Beginn und Ende der Kurzarbeit, zu den beE und personalabgebenden Betrieben liegen keine nutzbaren Daten vor. Deshalb wird hier in Anlehnung an den Verbleibsnachweis im Rahmen der gesetzlich geforderten Eingliederungsbilanz – wie ebenfalls aufgrund fehlender Daten in diesem Bericht schon bei der Analyse der berufsbezogenen Deutschförderung (vgl. Kapitel C.4) – über Ergebnisse einer Verbleibsanalyse berichtet, mit der lediglich „Bruttoeffekte“ erfasst werden können.

In einer Verbleibsanalyse wird üblicherweise für den Stichtag sechs Monate (oder auch später) nach Austritt aus einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung erstens gefragt, ob die Teilnehmer/innen arbeitslos gemeldet sind, und wenn nicht zweitens, ob sie sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Zielgröße der Evaluation ist in

der Regel eine möglichst ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, was wiederum wie z. B. bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen als intendiertes „Bruttoergebnis“ der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit interpretiert werden kann (vgl. Kapitel. C.1 und C.2). Anschließend kann die Wahrscheinlichkeit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (oder der Arbeitslosigkeit) in Abhängigkeit von personellen und erwerbsbiografischen Merkmalen sowie von der regionalen Heterogenität der Arbeitsmärkte wie auch etwa von Maßnahmemerkmalen geschätzt werden. Und im Vergleich der Ergebnisse unterschiedlicher Instrumente kann wiederum – vorbehaltlich der „Kontrolle“ von Unterschieden zwischen den teilnehmenden Personengruppen und Kontextfaktoren (Zeit, Region) – eine Einschätzung der Effektivität der Förderung gewonnen werden.

Auch für die hier interessierende Analyse des Verbleibs nach einer Qualifizierung während struktureller bzw. Transferkurzarbeit wird die Zielgröße einer möglichst ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung herangezogen.¹³⁶ Dazu kann vermutet werden, dass der Anteil derjenigen, die nach der Kurzarbeit bzw. nach ihrem Ausscheiden aus der Kurzarbeit diesen Zielstatus erreichen, im Vergleich zur Förderung von Arbeitslosen mit anderen Instrumenten relativ hoch ist. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Personen, die nach ihrem Arbeitsplatzverlust in Kurzarbeit sind, aus der Sicht der betrieblichen Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt anders als Arbeitslose zunächst mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit beschäftigungsfähig erscheinen, weil sie offenkundig „unverschuldet“, also nicht aufgrund individueller Defizite (die bei Arbeitslosen häufig vermutet werden können), von Arbeitslosigkeit bedroht oder nach Ablauf der Kurzarbeit arbeitslos sind. Wenn wie bei der ergänzenden ESF-Förderung einer Qualifizierung die individuelle Beschäftigungsfähigkeit der Kurzarbeitenden durch eine Anpassung der Qualifikation im bisherigen Tätigkeitsbereich an Arbeitsanforderungen eines anderen Betriebs oder durch eine Umqualifizierung für andere Tätigkeitsfelder potenziell gesteigert wurde, dann wäre im Vergleich etwa zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen mindestens das gleiche Ergebnis zu erwarten.

Für die Analyse gibt es jedoch neben den bereits erwähnten Datenlücken eine weitere Komplikation, die zu einem pragmatisch explorativen Vorgehen zwingt. Bei der Qualifizierung während des Bezugs von Kurzarbeitergeld handelt es sich um eine Maßnahme, während der die Teilnehmenden als Kurzarbeitende weiterhin ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Als Kurzarbeitende sind sie es auch vor und nach der Teilnahme. Da Informationen nur zum Beginn und Ende der Qualifizierungsmaßnahmen vorliegen, nicht jedoch die entsprechenden Daten

¹³⁶ Vgl. zu den im Folgenden berichteten Ergebnissen der Verbleibsanalyse und den dazu genutzten Datenquellen ausführlicher Deeke/Ohlert (2009: 24 ff.).

für die in der Regel längere Zeit der Kurzarbeit selber, ist die zeitliche Lage der Qualifizierungsmaßnahme in der Kurzarbeit nicht bekannt.¹³⁷ Deshalb kann mit den verfügbaren Daten nicht festgestellt werden, ob der Status „ungefördert sozialversicherungspflichtig“ sechs Monate nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme den erfolgreichen Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis indiziert oder den Verbleib in der noch andauernden Kurzarbeit.

Deshalb wurde der Verbleibsstatus für die Austritte von 2000 bis 2005 zusätzlich für die Stichtage 12, 18 und 24 Monate nach Austritt aus der (letzten) Qualifizierungsmaßnahme ermittelt (für die Austritte in 2006 ablaufbedingt nur für die Stichtage 6 und 12 Monate nach Austritt). Dazu kann angenommen werden, dass bei struktureller Kurzarbeit aufgrund ihrer maximalen Laufzeit von 24 Monaten spätestens 24 Monate nach Austritt aus der Qualifizierung auch der Austritt aus der Kurzarbeit erfolgt sein musste, bei Transferkurzarbeit bereits am Stichtag 12 Monate nach Abschluss der Teilnahme an der Qualifizierungsmaßnahme. Mit Analysen zu den vorangehenden Stichtagen und mit der Ermittlung eines eventuellen individuellen Statuswechsels von Stichtag zu Stichtag wurde zudem versucht, schon vor Ablauf von zwei Jahren bzw. eines Jahres empirische Evidenz für ein eventuell früheres Ende der Kurzarbeit zu gewinnen (indiziert durch „keine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“) und damit für einen am nachfolgenden Stichtag zu indizierenden zwischenzeitlichen Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis oder einen andauernden Verbleib in Arbeitslosigkeit oder Sonstiges.

Betrachtet man alle Austritte der Jahre 2000 bis 2005 aus den Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit, so waren am Stichtag nach 6 Monaten rund 63 Prozent sozialversicherungspflichtig ungefördert beschäftigt, rund 21 Prozent arbeitslos gemeldet und 4 Prozent nur arbeitssuchend gemeldet, d. h. weder beschäftigt noch in einer anderen Maßnahme, sowie gut 12 Prozent im sonstigen Verbleib, d. h. selbständig erwerbstätig, in einer anderen Maßnahme außerhalb der Kurzarbeit, hatten sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen oder waren bereits in Rente (Tabelle C.5.1). Vermutlich befand sich die Mehrzahl aller Teilnehmer/innen noch in Kurzarbeit, weil sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Indirekt erweist sich dies im kräftigen Rückgang des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im zweiten Halbjahr nach Austritt. Im 12ten Monat beträgt ihr Anteil nur noch rund 44 Prozent, der Anteil der Arbeitslosen war dagegen jetzt auf 32 Prozent gestiegen. Offenbar war die Kurzarbeit nun für die überwiegende Mehrzahl der ESF-Geförderten ausgelaufen.

137 Auch ein Abgleich mit den Individualdaten des IAB zur Integrierten Erwerbsbiografie (IEB) führt nicht weiter, weil auch dort der Beginn und das Ende des Bezugs von Kurzarbeitergeld nicht erfasst sind. Allein aus dem Wechsel eines Beschäftigungsverhältnisses kann nicht auf das Ende der Kurzarbeit geschlossen werden, weil solche Wechsel auch bei fortdauernder Kurzarbeit möglich sind (z. B. bei einer Probebeschäftigung in einem anderen Betrieb, Wechsel der beE bzw. des Trägers). Zudem gibt es in den Datenbanken der BA zumindest bis 2007 keine hinreichend validen Betriebsnummern für den „Arbeitgeber“ während der Kurzarbeit.

Dies bestätigt die gesonderte Analyse der Statuswechsel zwischen den Stichtagen, derzufolge für das zweite Halbjahr nach Austritt auffällig viele Wechsel von beschäftigt zu arbeitslos, aber auch von arbeitslos zu beschäftigt erfolgt waren (vgl. Deeke/Ohlert 2009: 30 ff.). Nach einem Jahr blieb bei relativ geringer Fluktuation zwischen den Stichtagen (ebd.) der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 44 Prozent im 18ten und 24ten Monat nach Austritt stabil, ging der Anteil der Arbeitslosen zurück und stieg der Anteil im sonstigen Verbleib relativ kräftig an.

In der differenzierten Betrachtung nach dem Jahr des Austritts aus der Qualifizierungsmaßnahme sind nur geringe Abweichungen vom für alle Austrittsjahre zusammengefassten Befund erkennbar (Abbildung C.5.3). Für die Austritte aller Jahre ist ein kräftiger Rückgang des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vom 6ten Monat auf den 12ten Monat nach Austritt erkennbar. Bei den Austritten der Jahre 2000 bis 2003 sinkt der Anteil der Beschäftigten an den folgenden Stichtagen weiterhin, allerdings nur geringfügig und bei den Austritten von 2003 auf höherem Niveau. Bei den Austritten des Jahres 2004 ändert sich der Anteil der Beschäftigten nach einem Jahr kaum und nach den Austritten von 2005 kam es zu einer kräftigen Steigerung des Anteils der Beschäftigten von 38 Prozent im 12ten Monat auf 50 Prozent im 24ten Monat.

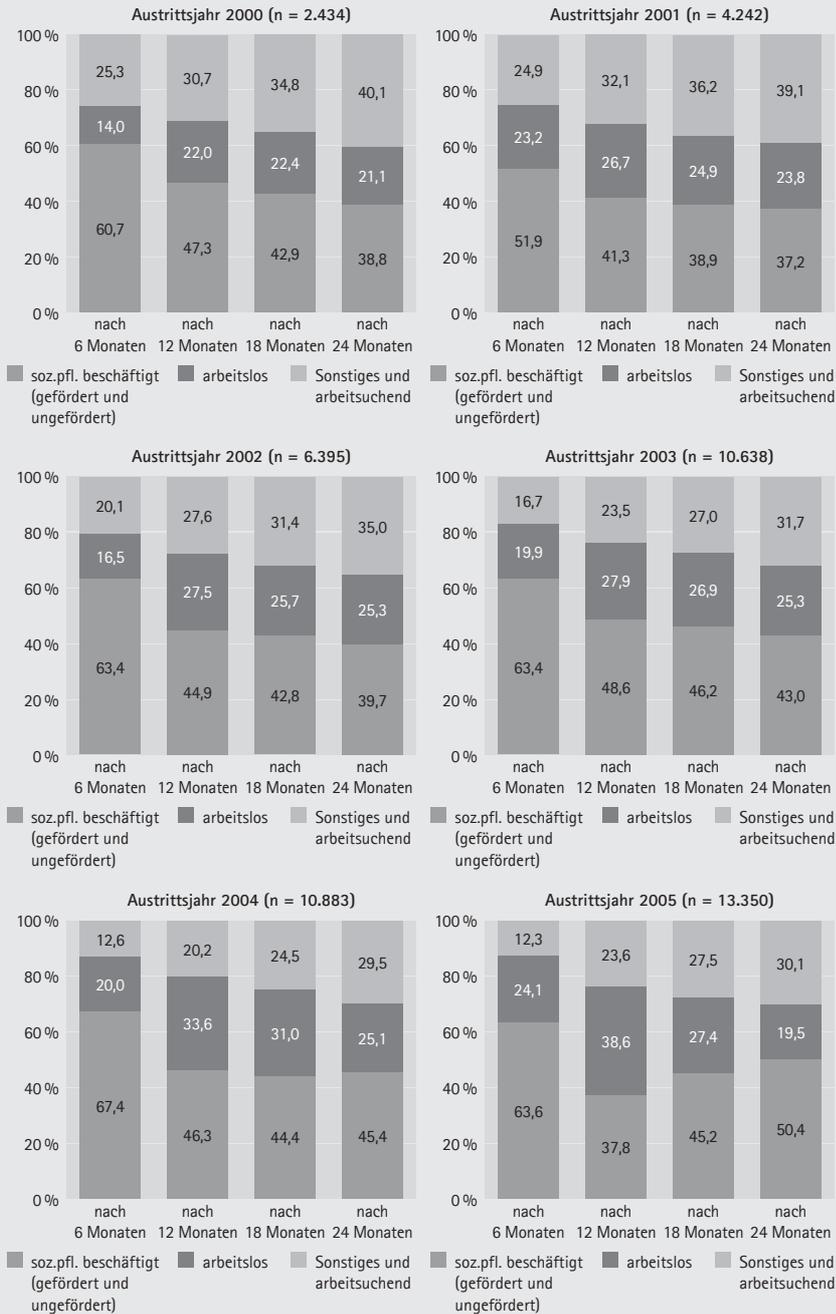
Tabelle C.5.1: Verbleib 6, 12, 18 und 24 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit (Austritte 2000 bis 2005 insgesamt)

	6 Monats- verbleib		12 Monats- verbleib		18 Monats- verbleib		24 Monats- verbleib	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
sozpl. ungefördert beschäftigt	29.943	62,5	20.878	43,6	21.102	44,0	21.227	44,3
sozpl. gefördert beschäftigt	356	0,7	150	0,3	105	0,2	82	0,2
arbeitslos	9.892	20,6	15.204	31,7	13.139	27,4	11.169	23,3
nur arbeitsuchend	1.873	3,9	2.201	4,6	1.941	4,1	1.716	3,6
Sonstiges	5.878	12,3	9.509	19,8	11.655	24,3	13.748	28,7
gesamt	47.942	100,0	47.942	100,0	47.942	100,0	47.942	100,0

Quelle: Deeke/Ohlert 2009: 28.

Diese Entwicklung kann auf einen konjunkturellen Effekt und einen Maßnahmeneffekt zurückgeführt werden. Der leichte Rückgang des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vom 12ten auf den 24ten Monat nach den Austritten der Jahre 2000 bis 2003, wie auch das höhere Niveau vor allem im 24ten Monat nach den Austritten von 2004 und vor allem 2005 dürften zumindest zum Teil erklärbar sein mit der Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation im Zuge der Rezession 2002/2003, der bis ca. 2005 relativ stagnativen wirtschaftlichen Entwick-

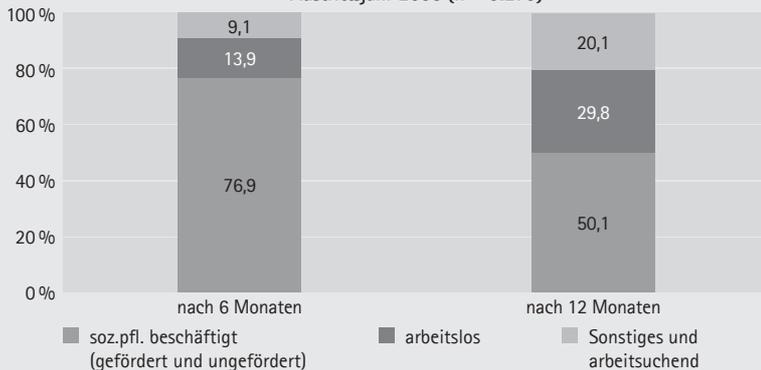
Abbildung C.5.3: Verbleib 6, 12, 18 und 24 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach Jahr des Austritts (2000 bis 2005)



Quelle: Deeke/Ohlert 2009: 29.

lung und dem anschließenden Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt. Die abweichenden Verbleibsstrukturen nach den Austritten von 2004 und 2005 können daneben auch als Maßnahmeeffekt interpretiert werden. Unter den Austritten des Jahres 2004 waren neben den ESF-Geförderten im Rahmen struktureller Kurzarbeit erstmals auch Personen, die an einer Maßnahme während der auf maximal 12 Monate verkürzten Transferkurzarbeit teilgenommen hatten. Im Jahr 2005 dürften es dann angesichts des Auslaufens struktureller Kurzarbeit überwiegend Teilnehmer/innen an einer Qualifizierungsmaßnahme während Transferkurzarbeit gewesen sein. Die kürzere Laufzeit der Kurzarbeit und die seitdem gesetzlich verstärkt geforderten Vermittlungsbemühungen und Qualifizierungsmaßnahmen schon zum Beginn der Kurzarbeit hatten offenbar in Verbindung mit einer relativ günstigen Arbeitsmarktsituation mehr als zuvor Übergänge in neue Beschäftigungsverhältnisse befördert. Dies belegen die Verbleibe der Austritte des Jahres 2006, zu denen ablaufbedingt in der 2008 durchgeführten Analyse nur der Verbleib für den 6ten und 12ten Monat ermittelbar war. Bereits ein Jahr nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme und damit zweifelsfrei auch aus der Transferkurzarbeit war die Hälfte der ESF-Geförderten in einem neuen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis.

Abbildung C.5.4: Verbleib 6 und 12 Monate nach Beendigung der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit von Austritten des Jahres 2006
Austrittsjahr 2006 (n = 9.270)



Quelle: Deeke/Ohlert 2009: 30.

Mit diesen Ergebnissen kann die eingangs begründete These bekräftigt werden, dass eine Qualifizierungsmaßnahme während der Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall durchaus Wege in neue Beschäftigungsverhältnisse baut und dies womöglich erfolgreicher als eine Qualifizierung bzw. Weiterbildung während Arbeitslosigkeit. Belegt werden kann diese These hier jedoch nicht, weil aufgrund der

Datenlage eine kausal orientierte Wirkungsanalyse nicht möglich war. Auch ein empirisch gut begründeter Vergleich der Bruttoeffekte der Qualifizierung während Kurzarbeit mit der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen war aufgrund relevanter Datenlücken zur Kurzarbeit und zu den Teilnehmenden nicht machbar. Gleichwohl kann der Vergleich mit den Ergebnissen der SGB III-Eingliederungsbilanz zur Weiterbildungsförderung von Arbeitslosen in den hier betrachteten Jahren als Hinweis auf die empirische Evidenz der These genommen werden. Mit Ausnahme des Jahres 2006 (mit ungefähr gleichen Eingliederungsquoten) lag der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach der Qualifizierung während der Kurzarbeit ab dem 12ten Monat über dem entsprechenden Anteil im 6ten Monat nach Austritt aus der FbW. Besonders deutlich ist der positive Bruttoeffekt der Qualifizierung während Kurzarbeit im Vergleich zur Eingliederungsbilanz der im Rahmen des ESF-BA-Programms geförderten beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen (vgl. in diesem Bericht Kapitel C.2).

Demgegenüber unterscheiden sich die Ergebnisse der Qualifizierung während struktureller bzw. Transferkurzarbeit eher weniger von den Ergebnissen der Standardinstrumente aktiver Arbeitsförderung von Arbeitslosen einschließlich auch der dazu ergänzenden ESF-Förderung, wenn das Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit bzw. die Wahrscheinlichkeit eines neuen Beschäftigungsverhältnisses in Abhängigkeit von personellen Merkmalen der Teilnehmenden und von regionalen Unterschieden geschätzt wird. Dazu wurden hier für jeden Stichtag nach Austritt aus der Qualifizierungsmaßnahme während Kurzarbeit multivariate Analysen durchgeführt (logistische Regressionen jeweils bezogen auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung, von Arbeitslosigkeit und einen sonstigen Verbleib – vgl. Deeke/Ohlert 2009: 40 ff.). Die Befunde zur Relevanz unterschiedlicher personeller Merkmale bestätigen, was zur ungleichen Chancenverteilung auf dem Arbeitsmarkt z. B. in Abhängigkeit vom Alter und beruflichen Bildungsabschluss aus vielen Studien bekannt ist. Wichtig ist darüber hinaus der dabei ermittelte und relativ starke Effekt der regionalen Heterogenität auf die Beschäftigungschancen nach der Kurzarbeit. Dies begründet die in der Sache naheliegende Annahme, dass der Erfolgsgrad einer Organisation von Übergangsmärkten bei endgültigem Arbeitsausfall mithilfe von Kurzarbeit und Qualifizierung nicht zuletzt vom Ausmaß der regionalen Arbeitslosigkeit und von strukturellen Besonderheiten des jeweiligen regionalen Arbeitsmarktes abhängt.

5.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Bei einem endgültigen Arbeitsausfall infolge einer Betriebsänderung (z. B. Betriebsstilllegung) kann auf der Grundlage entsprechender Regelungen im SGB III Kurzar-

beit eingeführt werden. Aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung konnte bis Ende 2003 (mit einer Auslaufrist bis Ende 2005) das sogenannte Strukturkurzarbeitergeld für längstens 24 Monate bewilligt werden. Dieses wurde Anfang 2004 durch das Transferkurzarbeitergeld mit seiner maximalen Bezugsfrist von 12 Monaten abgelöst. Mit der Einführung von Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall soll Arbeitslosigkeit vermieden und Zeit für die Vorbereitung, Suche und Organisation von Übergängen in Beschäftigungsverhältnisse bei einem anderen Unternehmen gewonnen werden. In der Vergangenheit wurde strukturelle Kurzarbeit nicht selten für ältere Beschäftigte auch als Brücke in den Vorruhestand genutzt, ggf. in Verbindung mit einer anschließenden Zwischenarbeitslosigkeit. Die Neuregelungen zum Transfer-Kug, insbesondere die Verkürzung der maximalen Laufzeit und parallel dazu die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, sollten demgegenüber verstärkt auf Übergänge in neue Beschäftigungsverhältnisse orientieren.

Mit den gesetzlichen Regelungen zu Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall sind die Betriebe aufgefordert, sich um die Vermittlung der Kurzarbeitenden zu bemühen und dazu eventuell erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten. Eine finanzielle Unterstützung dazu ist jedoch im SGB III nicht vorgesehen. Hier setzte die ergänzende Förderung des ESF bereits in den neunziger Jahren im Rahmen des Programms „AFG-Plus“ ein und wurde mit dem hier untersuchten ESF-BA-Programm von Anfang 2000 bis Mitte 2008 fortgeführt. Damit konnten Maßnahmen zur Orientierung und Qualifizierung für Kurzarbeitende insbesondere in kleineren und mittleren Betrieben aus Mitteln des ESF unterstützt werden.

Für die Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2007 weist das Monitoring der BA rund 95.000 Eintritte (Fälle) in ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller bzw. Transferkurzarbeit aus (überwiegend in Westdeutschland) (vgl. Teil B Kapitel 4.2.3). Die Zahl bewegte sich in den ersten Jahren um 5.000, stieg danach vor dem Hintergrund der Rezession von 2002/2003 bis auf den Höchststand von 17.700 im Jahr 2005 und ging dann bis 2007 zurück auf 12.600. In dieser Zeit hatte die Zahl der insgesamt von Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall Betroffenen auf einem allerdings deutlich höheren absoluten Niveau einen ähnlichen Kurvenverlauf. Zugleich gibt es Hinweise aus den Verwaltungsdaten der BA zu Kurzarbeit, dass die Zahl der Betriebe bzw. Träger von beE mit Qualifizierungsmaßnahmen seit Ende der neunziger Jahre kontinuierlich gestiegen war.

Nach der Betrachtung der Förderentwicklung im Teil B dieses Berichts interessierten in diesem Kapitel die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung. Dabei ging es erstens um die realisierten Förderstrukturen, insbesondere um die Frage, welche Personengruppen in die Qualifizierungsmaßnahmen (nicht) einbezogen wurden. Zweitens wurde der Frage nachgegangen, ob mit der Qualifizierung die angestrebten Übergänge in neue Beschäftigung unterstützt bzw. ermöglicht wurden. Beide

Fragen konnten wegen der unzureichenden Datenlage letztlich nur im Sinne einer explorativen Analyse beantwortet werden. Wie generell zu Kurzarbeit gibt es auch für strukturelle bzw. Transferkurzarbeit in den Datenbanken der BA keine personenbezogenen Individualdaten. Nur im Rahmen des ESF-BA-Monitoring wurden Individualdaten zu den Teilnahmen an den Qualifizierungsmaßnahmen erfasst, die von der Begleitforschung zu personenbezogenen Individualdaten für die Jahre von 2000 bis 2006 aufbereitet wurden.

Zur Beantwortung der Frage nach den in die Qualifizierungsmaßnahmen einbezogenen Personengruppen konnte nur für das Geschlecht und das Alter auf valide erscheinende Angaben für alle Eintritte zurückgegriffen werden. Für einen Vergleich mit allen bei endgültigem Arbeitsausfall Kurzarbeitenden standen dagegen lediglich aggregierte Angaben zu halbjährigen Stichtagsbeständen aus einer dezentralen Verwaltungsdatenbank der BA zu Kurzarbeit zur Verfügung. Weil Bestandsdaten aufgrund ihrer „Dauergewichtung“ nicht einfach mit Eintrittsdaten verglichen werden können, ließen sich hier nur wenige Hinweise gewinnen. Dazu gehört, dass Frauen unter den Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen eine deutliche Minderheit darstellen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass strukturelle bzw. Transferkurzarbeit vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und damit in relativ stark männergeprägten Wirtschaftszweigen anzutreffen ist. Die aggregierten Bestandsdaten zu allen Kurzarbeitenden bei endgültigem Arbeitsausfall weisen darauf hin, dass der Anteil der Älteren (50 Jahre und älter) im Übergang von struktureller Kurzarbeit zu Transferkurzarbeit zurückgegangen war. Bei den Teilnehmer/innen an einer ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahme betrug der Anteil der Älteren bis einschließlich 2005 rund ein Drittel und ging 2006 zurück. Im Blick auf die frühere Diskussion über strukturelle Kurzarbeit als häufig zur Überleitung in den Vorruhestand genutztes Instrument erscheint bemerkenswert, dass nicht wenige ältere Kurzarbeitende in die aktive Nutzung der Ausfallzeiten einbezogen waren.

Weil in den elektronischen Datenbanken der BA keine personenbezogenen Mikrodaten zu Kurzarbeit erfasst werden (nur Aggregate), konnte keine Vergleichsgruppe zu den ESF-geförderten Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit gebildet werden. Statt einer kausal orientierten Wirkungsanalyse zur Ermittlung von „Nettoeffekten“ war nur eine Verbleibsanalyse zur „Ermittlung“ der „Bruttoeffekte“ in Anlehnung an die gesetzlich geforderte Eingliederungsbilanz möglich. Dazu wird üblicherweise für den Stichtag sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik erstens gefragt, ob die Teilnehmer/innen arbeitslos gemeldet sind, und wenn nein, wird zweitens gefragt, ob sie (ungefördert) sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Unter dem Aspekt von Beschäftigungsfähigkeit wäre dann für Kurzarbeitende nach end-

gültigem Arbeitsausfall zu erwarten, dass sie womöglich erfolgreicher sind als z. B. zuvor arbeitslose Teilnehmer/innen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (FbW). Als Beschäftigte haben sie vermutlich eher weniger Schwierigkeiten, ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt nachzuweisen als FbW-Teilnehmer/innen aus dem Kreis arbeitsloser Risikogruppen der Arbeitsförderung.

Die hier vorgestellte Verbleibsanalyse hat nur einen explorativen Charakter, weil für die Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen keine Informationen dazu vorliegen, ob sie nach Beendigung ihrer Teilnahme weiter in Kurzarbeit oder bereits in einem anderen Betrieb sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Nur ein Statuswechsel (zu „nicht ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt“) oder das Überschreiten der maximalen Bezugsfrist von Kurzarbeitergeld ab Maßnahmebeginn konnte als eindeutiger Hinweis darauf genommen werden, dass nicht nur die Qualifizierung beendet, sondern auch ein Austritt aus der Kurzarbeit erfolgt war.

Als Ergebnis kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die überwiegende Mehrzahl der Teilnehmerinnen an Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller Kurzarbeit offenkundig bereits 12 Monate nach Austritt aus der Maßnahme nicht mehr in Kurzarbeit war. Für die nur mit den Eintritten von 2006 zweifelsfrei feststellbaren Personen in Transferkurzarbeit gilt die Einjahresfrist ohnehin. Von allen Teilnehmer/innen waren im 12ten Monat nach Maßnahmeaustritt 44 Prozent in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, von den Teilnehmer/innen während Transferkurzarbeit sogar 50 Prozent. Im Vergleich z. B. zu den Ergebnissen der ESF-BA-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen (vgl. oben Kapitel C.2) und auch zu den Ergebnisse der gesetzlichen Eingliederungsbilanz zu FbW in den Jahren 2000 bis 2005 kann dies als ein positiver Befund angesehen werden. Er spricht für die These, dass die Qualifizierung während der Kurzarbeit nach Wegfall der Arbeitsplätze aussichtsreiche Wege in neue Beschäftigungsverhältnisse weisen kann und dies womöglich erfolgreicher als eine Qualifizierungsmaßnahme während Arbeitslosigkeit.

Die anschließende multivariate Differenzierung der Verbleibsanalyse ergab die auch für andere Instrumente der Arbeitsförderung bekannten Effekte personeller Merkmale (z. B. relativ schlechtere Chancen von Älteren), vor allem relativ starke Effekte der Heterogenität der regionalen Arbeitsmärkte. Dies bekräftigt die in der Sache naheliegende Annahme, dass der Erfolgsgrad der Organisation von Übergangsmärkten bei Kurzarbeit nach einem endgültigen Arbeitsplatzabbau nicht zuletzt von strukturellen Besonderheiten der jeweiligen regionalen Arbeitsmärkte abhängt.

Auch wenn die vorgestellten Ergebnisse nur explorativ, also nach wirkungsanalytischen Kriterien nicht „belastbar“ sind, spricht doch einige empirische Evidenz

dafür, diesen Förderansatz weiterzuführen. Die Begleitforschung hatte dies bereits in ihrer Aktualisierung der Halbzeitbewertung angeregt und dazu vorgeschlagen, die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit in das SGB III aufzunehmen, diese Lücke der gesetzlichen Arbeitsförderung also zu schließen, zumal im Gesetz selber ausdrücklich solche Maßnahmen gefordert sind (Deeke 2005a: 57). Dem ist der Gesetzgeber nicht gefolgt. Aber die Fortsetzung der Förderung wurde in das OP des Bundes für die neue Förderperiode des ESF aufgenommen (OP Bund 2007) und dann mit einer Förderrichtlinie (BMAS 2008) konkretisiert. Für die weitere Förderpraxis bleibt zu hoffen, dass die Datenbasis für das Monitoring und die Evaluation so verbessert wird, dass anders als bisher auch die arbeitsmarktpolitisch wichtige Wirkungsanalyse von Transferkurzarbeit und darin durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen möglich wird.

D Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1 Aufgaben und Vorgehen der Begleitforschung

Von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008 wurde die im Sozialgesetzbuch III gesetzlich geregelte Arbeitsmarktpolitik mit einem gesonderten ESF-Programm des Bundes in der Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit (BA) ergänzt. Im Sommer 2000 wurde das IAB im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem BMAS und der BA zu der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation des Programms aufgefordert. Auf der Grundlage des vom IAB dazu vorgeschlagenen Untersuchungskonzepts wurde das Begleitforschungsprojekt mit einer Laufzeit vom September 2000 bis Dezember 2007 bewilligt und später bis Ende 2008 verlängert.

Die zeitliche und sachliche Planung der Begleitforschung orientierte sich an den Vorgaben der entsprechenden Leitlinien der Generaldirektion Beschäftigung. Neben jährlichen Arbeitsberichten wurden umfangreiche Ergebnisberichte zur Halbzeitbewertung im Jahr 2003 und zu deren Aktualisierung im Jahr 2005 vorgelegt. Damit wurde zugleich zur übergreifenden Evaluation des EPPD Ziel 3 und des OP des Bundes zu Ziel 1 beigetragen (vgl. RWI/SÖSTRA/Ronning 2003, 2006). Darüber hinaus wurden Projektberichte an das BMAS zu thematisch spezifischen Zwischenergebnissen erstellt, über die anschließend auch die Fachöffentlichkeit in Form von zahlreichen Veröffentlichungen informiert wurde (vgl. die Liste hier im Anhang 2).

Die Begleitforschung war in mehrere Teilprojekte organisiert. Neben Analysen zur Einführung und Umsetzung des Programms wurde vor allem ein breites Spektrum mikroanalytischer Arbeiten zu den einzelnen Förderschwerpunkten des Programms, zu deren leistungsrechtlichen Konditionierung und Umsetzung, zu den Ergebnissen z. B. bei der Zielgruppenerreichung und zu den Wirkungen durchgeführt. Die Komplexität der Aufgaben erforderte einen entsprechenden analytischen Bezugsrahmen. Die Begleitforschung wurde als prozess- und kontextorientierte Wirkungsanalyse realisiert. Damit war sie nicht wie herkömmlich als gesonderte Untersuchung der Programmumsetzung angelegt, die getrennt von der ex-ante-Analyse der Formierung des Programms und von der ex-post-Analyse seiner Wirkungen erfolgt. Vielmehr ging es umfassender auch um die Reanalyse der bei der Ausarbeitung des Programms leitenden Ziele und institutionellen Kontexte sowie vor allem darum, möglichst schon während der Laufzeit des Programms wirkungsbezogene ex-post-Analysen zu bisherigen Ergebnissen durchzuführen.

Auf der analytischen Ebene der Programmevaluation standen Fragen zur Umsetzung im institutionellen Kontext der gesetzlichen Arbeitsförderung und unter

Berücksichtigung der Entwicklung der Probleme von Arbeitsmarkt und Beschäftigung im Mittelpunkt. Dazu interessierte, ob das Programm im Sinne der ESF-Ziele ausgestaltet und umgesetzt wurde, ob und inwieweit es aufgrund seiner mischfinanzierten Verschränkung mit der SGB III-Förderung von dieser beeinflusst wurde oder umgekehrt Förderansätze des Programms womöglich in das SGB III aufgenommen wurden sowie, ob es bei entsprechendem Bedarf flexibel modifiziert wurde. Die implementationsbezogenen Fragen der Begleitforschung ergaben sich aus der Überlegung, dass die Art und Weise der Umsetzung des Programms bzw. seiner einzelnen Instrumente neben der Effizienz auch die Effektivität der ESF-Förderung im Ergänzungsverhältnis zur gesetzlichen Förderung beeinflusst, also potenziell wirkungsrelevant ist.

Angesichts des im Vergleich zur gesetzlichen Arbeitsförderung quantitativ geringen Umfangs des ESF-BA-Programms zielten die wirkungsbezogenen Fragen primär auf die Ermittlung des individuellen Nutzens der Förderansätze des Programms für die geförderten Personengruppen im Vergleich zur gesetzlichen Förderung ohne ESF-Ergänzung und zur Nichtförderung. Zu beantworten waren die Fragen, ob und wie das Förderangebot konkretisiert und angenommen wurde, ob die ESF-Leistungen in Kombination mit den kofinanzierenden Leistungen der gesetzlichen Regelförderung die Teilnahme an Maßnahmen erfolgreich unterstützt hatten, ob damit die Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt im Sinne der angestrebten Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit verbessert wurden und welchen Effekt dies letztlich in Abhängigkeit von der je spezifischen regionalen Arbeitsmarktsituation auf die Chancen zu einem Übergang in nachhaltige Beschäftigung hatte.

Eine wichtige Datengrundlage der Begleitforschung waren die prozessproduzierten Daten der BA zur Teilnahme am ESF-BA-Programm und zur ergänzten gesetzlichen Arbeitsförderung. Diese fallbezogenen Verwaltungsdaten wurden in dem Teilprojekt „Individualdatenbank“ zu personenbezogenen Forschungsdaten aufbereitet und mit den zugehörigen Individualdaten zu Arbeitslosigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verknüpft. Sie wurden erstens für die jährlichen Beiträge der Begleitforschung zum differenzierenden Monitoring genutzt und waren zweitens die zentrale Datenbasis für die Analysen zu den Ergebnissen und Wirkungen der ESF-Förderung. Eine weitere unverzichtbare Datengrundlage waren die Expertengespräche, die von der Begleitforschung auf allen drei Ebenen der BA für die Implementationsanalyse geführt wurden sowie Expertengespräche mit Maßnahmeträgern und weiteren regionalen Akteuren im Rahmen von Fallstudien z. B. zur berufsbezogenen Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund oder zur ESF-Förderung des Coaching bei Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit. Schließlich wurden für die aus Sicht der Programmplanung zentralen Förderschwerpunkte, d. h. die ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Ar-

beitslosen und ergänzender Hilfen zur Existenzgründung, zusätzlich Befragungen durchgeführt. Dies betrifft insbesondere die Förderung der beruflichen Weiterbildung, deren Effekte dann mit Daten aus bundesweit repräsentativen Panelbefragungen von ESF-geförderten Teilnehmer/innen und Vergleichsgruppen untersucht werden konnten.

2 Das Programm im arbeitsmarktpolitischen Wandel – Möglichkeiten und Grenzen der ergänzenden ESF-Förderung

Der Arbeitsmarkt ist in Deutschland seit vielen Jahren durch hohe Arbeitslosigkeit und eine ungleiche Chancenverteilung zulasten der Zielgruppen des ESF gekennzeichnet (z. B. Frauen, Ältere, Migranten, Langzeitarbeitslose). Zwar schien sich die Situation auf den ersten Blick seit Herbst 2006 zu verbessern. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen war im Rechtskreis des SGB III stark zurückgegangen, weniger dagegen im Rechtskreis des SGB II. Aber nach wie vor gab es rechtskreisübergreifend einen Arbeitslosenbestand von 3,2 Mio. (Juni 2008). Es besteht – seitdem verstärkt aufgrund der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise – bis heute ein erheblicher arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf. Das hier untersuchte ESF-BA-Programm kann dazu nicht mehr beitragen, denn seine Laufzeit endete im Herbst 2008. Der Bund hat aber ein neues ESF-Programm aufgelegt und dabei Lehren aus den bisherigen Erfahrungen wie auch aus der wissenschaftlichen Evaluation gezogen. Darauf wird am Ende dieses Abschnitts noch kurz eingegangen.

In der politischen Diskussion besteht Einigkeit, dass aktive Arbeitsmarktpolitik alleine die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht beheben kann, zumal für die Diagnose und Therapie auch das Beschäftigungs- und Bildungssystem in ihren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen in den Blick genommen werden müssen. Eine auf den Arbeitsmarkt beschränkte Perspektive ist unzureichend. Auch die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU machten mit ihrem politikfeldübergreifenden Ansatz deutlich, dass mit aktiver Arbeitsmarktpolitik einschließlich des unterstützenden ESF zwar wichtige Beiträge möglich sind, aber keine grundlegende Verbesserung erreicht werden kann.

Mit den sogenannten „Hartz-Gesetzen“ wurde seit 2002 eine inhaltliche Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes und eine Neuorganisation der BA begründet. Oberstes Ziel der Reform war ein Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine qualitativ bessere und schnellere Arbeitsvermittlung. Im Sinne einer „aktivierenden“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wurden und werden die Eigenbemühungen der Arbeitslosen verstärkt gefordert, wurde das System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit umgebaut (Arbeitslosengeld II) und zugleich der Mitteleinsatz für

das breiter aufgeächerte Spektrum der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik unter Effizienzgesichtspunkten zurückgefahren.

In diesem Kontext war das ESF-BA-Programm nur ein kleiner Mosaikstein. Schon aufgrund des im Vergleich zum SGB III-Haushalt geringen Umfangs der eingesetzten ESF-Mittel (von 2000 bis 2007 weniger als 2 Prozent aller Ausgaben der BA für aktive Arbeitsförderung in dieser Zeit) konnte von dem Programm kein quantitativ wesentlicher Beitrag zu einer wirkungskräftigen aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes bzw. der BA erwartet werden. Das Programm wurde deshalb von Beginn an konzentriert auf die Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung in einigen spezifischen Maßnahmebereichen, um dort bestehende Förderlücken des Gesetzes mit ergänzenden Leistungen und innovativen Maßnahmebausteinen aufzufüllen.

Mit dem Programmstart im Jahr 2000 wurden bewährte Förderansätze aus dem Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ aufgegriffen. Das ESF-BA-Programm sollte überwiegend im Rahmen des ESF-Schwerpunktes „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ (daneben auch im Schwerpunkt „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“) zur Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit mithilfe einer das SGB III ergänzenden Förderung der Qualifizierung von Arbeitslosen beitragen. Im Zentrum dieses zielgruppenorientierten Ansatzes sollten vor allem die Arbeitslosen stehen, die aufgrund fehlender Vorbeschäftigungszeiten keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt während der Teilnahme an einer Weiterbildungs- oder Trainingsmaßnahme hatten. Daneben sollte das Programm im Rahmen des ESF-Schwerpunktes „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ von Arbeitslosigkeit bedrohte Kurzarbeiter mit einer Qualifizierung während der Kurzarbeit bei der Suche nach neuer Beschäftigung unterstützen und Existenzgründungen Arbeitsloser durch zusätzliche Hilfen vorbereiten und begleitend stabilisieren. Im Herbst 2004 wurde schließlich mit der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an arbeitslose Leistungsbezieher im Rechtskreis des SGB III ein weiterer Förderschwerpunkt eingeführt.

Im Mittelpunkt der Untersuchung der Programmdurchführung stand, ob das Programm wie geplant umgesetzt wurde, und wenn nicht, welche Ursachen für Abweichungen ausschlaggebend waren. Handelte es sich dabei um gut begründete flexible Reaktionen auf veränderte Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. im institutionellen Umfeld des Programms oder im engeren Sinne um die Folgen programmimmanenter Umsetzungsprobleme? Ein Ergebnis der Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2003 war, dass die Förderentwicklung bis Ende 2002 nach Umfang und Struktur betrachtet relativ plangemäß und stetig verlaufen war. Für die zukünftige Programmlaufzeit wurde vermutet, dass die damals erst eingeleitete Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und ihrer Um-

setzung durch die BA einen Einbruch der ergänzenden ESF-Förderung, d. h. einen kräftigen Rückgang des Fördervolumens und eine Gewichtsverlagerung in der Förderstruktur zur Folge haben würde.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 wurde die Vorausschau aus dem Jahr 2003 bestätigt. Zwar war es insbesondere von 2003 auf 2004 zu einer kräftigen Steigerung der Zahl der Eintritte in die ESF-BA-Förderung gekommen. Aber die Daten zum finanziellen Verlauf dokumentieren einen starken Rückgang bei den verausgabten Mitteln. Dahinter stand eine Verlagerung zu weniger kostenintensiven Leistungen und Maßnahmen. Die Förderstrukturen hatten sich grundsätzlich gewandelt.

Ergebnis des hier im Teil B vorgelegten Rückblicks auf die letzten Jahre der Programmumsetzung ist, dass die Zahl der Förderfälle ab 2005 stark rückläufig war und sich damit zugleich die 2003 und 2004 neu herausgebildete Förderstruktur verfestigt hatte. Aus dem vorrangig auf die ergänzende Förderung der Qualifizierung arbeitsloser Zielgruppen ausgerichteten Programm war ein Programm geworden, mit dem überwiegend die Existenzgründung zuvor Arbeitsloser mit einem begleitenden Coaching im ersten Jahr nach Gründung gefördert wurde. Nur die Förderung der Qualifizierung Kurzarbeitender wurde seit 2002 (im Ziel 3-Gebiet) ohne größere Einbrüche weitergeführt. Der Umfang der ESF-BA-Förderung der Qualifizierung Arbeitsloser ging dagegen kräftig zurück. Die im Herbst 2004 eingeführte berufsbezogene Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund schien mit einer relativ hohen Zahl von Eintritten bis zum Ende 2004 zwar das ESF-BA-Programm zunächst wieder zu einem im ESF-Sinne zielgruppenorientierten Programm zu machen. Aber in den folgenden Jahren gab es auch in diesem neuen Förderschwerpunkt des Programms kräftige Einbrüche. Somit blieb es bei den relativ niedrigen Eintrittszahlen mit eher kostenträchtigen Förderansätzen (z. B. das ESF-Uhg bei FbW) und den seit 2004 demgegenüber hohen Eintrittszahlen mit eher kostengünstigen ESF-Leistungen (z. B. Coaching). Auf diese Weise konnte der zu Beginn geplante Mitteleinsatz bis 2008 nicht mehr realisiert werden, obwohl die Zahl der jährlichen Neueintritte annähernd der Zahl der Neueintritte in den ersten Programmjahren entsprach.

Der Wandel des Programms war kein Ergebnis einer zielorientierten Umsteuerung. Vielmehr hatten Änderungen des SGB III bis hin zur Einführung des SGB II und die damit verbundene geschäftspolitische Konzentration der BA auf eine möglichst kostengünstige Förderung der Arbeitslosen im Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung zur Folge, dass mit den ESF-Mitteln nicht mehr wie anfänglich geplant an die Individualförderung des SGB III angeknüpft werden konnte. Die strategische Ausrichtung der gesetzlichen Arbeitsförderung hatte sich von der Zielgruppenausrichtung des ESF gelöst, Zielkonflikte waren entstanden.

Die Änderungen im Instrumentenspektrum der gesetzlichen Arbeitsförderung, in den leistungsrechtlichen Konditionen und in der geschäftspolitischen Umsetzung durch die BA hatten je spezifische Effekte auf die Möglichkeiten und Grenzen der ESF-Ergänzung. Dort wo gesetzliche Förderlücken bei den Instrumenten geschlossen wurden, entfiel der Ansatz des ESF-BA-Programms, mit dem die vorherige Lücke gefüllt wurde (Wegfall des Existenzgründungsseminars durch Aufnahme in die Regelförderung). Leistungsrechtliche Modifikationen der gesetzlichen Regelförderung bei einzelnen Instrumenten grenzten den mit dem ESF förderbaren Personenkreis ein (Wegfall des ESF-Moduls und der sozialpädagogischen Betreuung bei beruflicher Weiterbildung). Mit der Einführung des SGB II blieb zwar die ESF-Zielgruppe der Arbeitslosen ohne Anspruch auf eine Lohnersatzleistung („Nichtleistungsbezieher“) im Rechtskreis des SGB III und damit im förderbaren Personenkreis des ESF-BA-Programms. Aber viele vormalige Nichtleistungsbezieher wechselten jetzt als Bezieher des Arbeitslosengeldes II in den Rechtskreis des SGB II, an den das Programm wegen der Bindung an die kofinanzierenden Beitragsmittel des SGB III nicht anschließen konnte und es aus der politischen Sicht des Bundes wegen administrativer Probleme im SGB II-Bereich auch nicht sollte. Damit wurde die gerade erst erschlossene Zielgruppe arbeitsloser Migranten wieder stark eingegrenzt, denn die überwiegende Mehrzahl Arbeitsloser mit Migrationshintergrund gehörte nun mit dem Alg II zum Rechtskreis des SGB II. Zudem passte die mit dem ESF-BA-Programm ebenfalls vorgesehene besondere Förderung von schwerer vermittelbaren Arbeitslosen zunächst nicht mehr zur neuen geschäftspolitischen Ausrichtung der BA auf eine möglichst sparsame und vermittlungszentrierte Umsetzung der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Eine den Vorgaben der ESF-Dachprogramme entsprechende Inputsteuerung war so nicht möglich. Pragmatische Überlegungen vor Ort führten dazu, dass administrativ einfachere Wege zur Verausgabung der ESF-Mittel gewählt wurden (z. B. Coaching statt ESF-Unterhaltsgeld) – zumal deshalb, weil diese Förderansätze ein breiteres Anwendungsfeld bekamen (Coaching auch im Zusammenhang mit dem neuen Existenzgründungszuschuss).

Die enge Verzahnung des ESF-BA-Programms mit der Arbeitsförderung nach dem SGB III wurde von der Begleitforschung bereits in der Halbzeitbewertung als entscheidendes Hemmnis für eine zielgerichtete Steuerung der Umsetzung des Programms identifiziert. Die BA versuchte aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, mit ihrer neuen Organisation und ihrer geschäftspolitischen Ausrichtung, sich von der früheren konditionalen und vollzugsorientierten Steuerung der Arbeitsförderung zu lösen zugunsten dezentraler wirkungsorientierter Arbeitsmarktprogramme der im Rahmen von Zielvereinbarungen für den Mitteleinsatz und die Förderstrukturen weitgehend selbst verantwortlichen AA. Zwar beanspruchte auch der ESF für seine

Programme eine entsprechende reflexive Steuerung. Problem war jedoch, dass das System der finanziellen Abwicklung sowie der Verwaltungs- und Finanzkontrolle der EU-Strukturfonds und damit auch des ESF in Widerspruch dazu faktisch eine vollzugsorientierte, an der Erfüllung materieller und finanzieller Inputpläne ausgerichtete Programmdurchführung erforderte. Dies wiederum kollidierte in der Praxis mit dem auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung ausgerichteten neuen Steuerungsansatz der gesetzlichen Arbeitsförderung in Deutschland.

Die Konstruktion der Finanzierungsbasis des ESF-BA-Programms hatte zudem die ohnehin bestehenden Steuerungsprobleme verschärft. In jedem einzelnen Förderfall setzte der Einsatz der ESF-Mittel eine Kofinanzierung aus dem SGB III-Haushalt voraus. Damit war die ergänzende ESF-Förderung bei jeder einzelnen Förderentscheidung abhängig von den Regeln, den finanziellen Leistungen und der Praxis der für die AA prioritären gesetzlichen Arbeitsförderung. Der Ansatz der mischfinanzierten Individualförderung war ein Konstruktionsfehler des ESF-BA-Programms, weil es damit nicht projektförmig und zielorientiert als eigenständiges Programm, sondern nur in leistungsrechtlicher und finanzieller Abhängigkeit von der Individualförderung nach dem SGB III umgesetzt werden konnte.

3 „Europäischer Mehrwert“? – Ergebnisse der Wirkungsanalysen zum Instrumenteneinsatz

Mit dem ESF sollte die nationale Arbeitsmarktpolitik ergänzt und nicht ersetzt werden. Dementsprechend zielte das ESF-BA-Programm auf eine Ergänzung der im SGB III geregelten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es wurden arbeitsmarktpolitisch relevant erscheinende Lücken der gesetzlichen Regelförderung mit ESF-Leistungen gefüllt – zum einen durch die Einbeziehung zusätzlicher Personengruppen, zum anderen durch die Ergänzung bestehender Förderinstrumente mit ergänzenden ESF-Leistungen bzw. Maßnahmebausteinen. Damit stellte sich die Frage nach dem added value („europäischer Mehrwert“) der ergänzenden ESF-Förderung im Verhältnis zu der gesetzlichen Förderung ohne ESF-Ergänzung.

Aufgrund des im Vergleich mit der gesetzlichen Arbeitsmarktpolitik relativ geringen Stellenwerts des Programms war die Ermittlung eines eventuellen zusätzlichen Nutzens der ergänzenden ESF-Förderung im Sinne quantitativer Makroeffekte nicht sinnvoll. Makroeffekte interessierten jedoch in qualitativer Hinsicht. Gefragt wurde nach einem Policy-Effekt im Sinne von Politiklernen, also danach, ob der Bund und die BA aus den (Miss-)Erfolgen des Programms Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Arbeitsförderung gezogen hatten, z. B. durch die Übernahme ESF-spezifischer Förderansätze in die Regelförderung. Der „europäische Mehrwert“ der ergänzenden ESF-Förderung bestünde dabei mög-

licherweise darin, dass sich die ESF-Förderung aufgrund ihrer Erfolge letztlich überflüssig macht, weil die von ihr abgedeckten Lücken des SGB III durch eine Reform der Regelförderung gefüllt werden.

An dieser Stelle sollen vor allem die im Teil C dieses Berichts ausführlich vorgestellten Befunde der mikroanalytischen Untersuchungen zu den Ergebnissen und Wirkungen der einzelnen Förderansätze des Programms auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen der geförderten Personen resümiert werden. Hierzu interessierte als Frage nach dem added value des ESF, ob im Zusammenspiel der gesetzlichen Förderung mit der ergänzenden ESF-Förderung im Sinne der ESF-Ziele mehr erreicht wurde, als ohne diese ESF-Ergänzung. Dies impliziert erstens eine Wirkungsanalyse der ergänzenden ESF-Förderung im Vergleich zur Teilnahme an der Regelförderung ohne ESF-Ergänzung, zweites so weit sinnvoll und möglich auch eine Wirkungsanalyse der ESF-BA-Förderung im Vergleich mit den Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen von möglichst ähnlichen Personen ohne Förderung bzw. Maßnahmeteilnahme. Je nach Art des Förderansatzes, der Datenlage und der Möglichkeiten zur Anreicherung der Prozessdaten mit eigenen Erhebungen konnte diesen Fragen mehr oder weniger weitgehend nachgegangen werden.

Ein zentrales analytisches Problem der dazu durchgeführten Untersuchungen besteht darin, dass die Vermeidung bzw. Beendigung der Arbeitslosigkeit durch einen Übergang in eine nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder auch selbständige Erwerbstätigkeit der geförderten Personen zwar die intendierte Wirkung der ESF-Förderung wie auch der gesetzlichen Regelförderung war bzw. ist, ein solcher Effekt jedoch außerhalb des direkten Einwirkungsbereichs der Instrumente bzw. Maßnahmen liegt. Mit einer angebotsseitigen Förderung kann zwar die individuelle Beschäftigungsfähigkeit bzw. Erwerbsfähigkeit z. B. von Arbeitslosen erhalten oder gesteigert werden. Ob sich dies jedoch im Anschluss an die Maßnahmeteilnahme auch in einer entsprechenden Erwerbstätigkeit realisiert, hängt von der Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt, von dem darauf bezogenen Arbeitsmarktverhalten der geförderten Personen und vor allem vom Bedarf und der Selektivität der betrieblichen Nachfrage ab.

Die Kontingenz des angestrebten Wirkungszusammenhangs aufgrund der marktvermittelten Offenheit zwischen der Entscheidung für eine Förderung bzw. Teilnahme, der daraus dann resultierenden Erhaltung oder Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und deren anschließenden Realisierung in einer angemessenen Beschäftigung muss bei der Konzeption, bei den Daten und bei der Interpretation der Befunde der Wirkungsanalyse berücksichtigt werden. Dies gilt vor allem dann, wenn wie in der Regel und auch hier die betriebliche Nachfrageseite empirisch nicht mit einbezogen werden konnte. Bei der Analyse der ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen konnten einige

der damit verbundenen analytischen Aspekte in den breit angelegten Befragungen annähernd berücksichtigt werden. Bei den Analysen zu den anderen Förderansätzen des Programms standen dem jedoch erhebliche Datenprobleme entgegen, so dass deren Befunde unter dem Vorbehalt stehen, die empirische Evidenz kausaler Zusammenhänge zwischen der Förderung und den individuellen Arbeitsmarktergebnissen zwar aufzeigen, aber nicht zufriedenstellend belegen zu können.

3.1 ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Zielgruppen

Für die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen (FbW) gab es im ESF-BA-Programm zwei zusätzliche Förderansätze. Erstens konnten Arbeitslose, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten, während ihrer Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung ein ESF-Unterhaltsgeld erhalten. Damit sollte der gesetzlich förderbare Personenkreis um die Arbeitslosen erweitert werden, die als sogenannte Nichtleistungsbezieher/innen des SGB III ansonsten nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen an einer Weiterbildungsmaßnahme hätten teilnehmen können. Zweitens konnten bis Ende 2002 für alle Teilnehmer/innen an der gesetzlichen FbW ergänzende Maßnahmebausteine (ESF-Module) finanziert werden, die aufgrund ihrer allgemein bildenden Inhalte im Rahmen des SGB III nicht förderbar waren (z. B. zur Vermittlung von berufsrelevanten Fremdsprachkenntnissen, Mathematik für Ältere oder berufsbezogener Deutschkenntnisse für Migranten). Die Module wurden 2003 gestrichen, weil die Programmverantwortlichen aufgrund der damaligen Änderungen der gesetzlichen FbW (z. B. Einführung des Bildungsgutscheins) annahmen, dass sie von den Trägern nicht mehr angeboten werden könnten.

Insgesamt gab es in der Programmlaufzeit 117.000 vom ESF unterstützte Eintritte in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des SGB III – davon jeweils zur Hälfte in West- und in Ostdeutschland. Aufgrund des generellen Rückgangs der gesetzlichen Förderung beruflicher Weiterbildung ab 2003 fehlte es seitdem an Ergänzungsmöglichkeiten für die ESF-Förderung. Daher entfielen 80 Prozent aller ESF-Fälle auf die Jahre 2000 bis 2002.

Rund ein Viertel der ESF-Eintritte der gesamten Laufzeit war mit einem ESF-Modul verbunden (davon zwei Drittel in Ostdeutschland). Mehr als vier Fünftel aller Teilnehmer/innen bis 2008 hatten keinen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt aus der gesetzlichen Arbeitsförderung. Sie erhielten als Nichtleistungsbezieher/innen das ESF-Unterhaltsgeld. Schon darin unterscheidet sich die Struktur des ESF-geförderten Personenkreises von der Förderstruktur der gesetzlichen FbW (SGB III und ab 2005 auch SGB II), bei der die Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen nur eine Minderheit darstellte.

In den Vorgaben des ESF-BA-Programms war der förderbare Personenkreis relativ breit gefasst worden. Neben der leistungsrechtlich definierten Zielgruppe der arbeitslosen Nichtleistungsbezieher/innen galten insbesondere ältere Arbeitslose, arbeitslose Migranten/innen und gering qualifizierte Frauen, darunter vor allem Berufsrückkehrerinnen, als besonders förderungswürdig. Daneben war mit den Ländern abgestimmt, dass die BA mit ihren ESF-Mitteln vor allem Personen fördert, die noch nicht länger als zwölf Monate arbeitslos sind, während sich die Länder mit ihren Programmen auf Langzeitarbeitslose, darunter vor allem auf Sozialhilfebezieher, konzentrieren wollten.

Der Vergleich einiger personeller und erwerbsbiografischer Merkmale der ESF-geförderten Personen mit allen Teilnehmer/innen an einer gesetzlichen FbW (SGB III einschließlich ESF und SGB II) zeigt ein Profil der vom ESF realisierten Förderstruktur, welches deutlich von der Förderstruktur der gesetzlichen FbW abweicht.

In den Jahren 2000 bis 2007 entfielen über 57 Prozent der ESF-Eintritte auf Frauen, bei der gesetzlichen FbW insgesamt dagegen nur knapp 47 Prozent. Der Anteil der Berufsrückkehrerinnen lag bei den ESF-Geförderten mit 9,2 Prozent allerdings nur etwas über ihrem Anteil an allen Eintritten (6,6 Prozent). Ältere Arbeitslose (ab 50 Jahre) wurden – anders als vorgesehen – noch weniger in die ESF-Förderung einbezogen als in die gesetzliche Förderung. Langzeitarbeitslose waren ebenfalls – in diesem Punkt wie geplant – zu geringerem Anteil in einer ESF-geförderten Weiterbildung als in der FbW insgesamt. Zugleich fällt bei den ESF-FbW der relativ hohe Anteil nicht arbeitslos gemeldeter arbeit- bzw. ratsuchender Personen auf (25,4 Prozent im Vergleich zu 15,1 Prozent bei den FbW insgesamt). Ursache sind der im Vergleich zur FbW insgesamt überdurchschnittliche Anteil von Frauen und bei den Nichtleistungsbezieher/innen beispielsweise die relativ hohen Anteile von Hochschulabbrechern und Neueinwanderern. Die ESF-Zielgruppe der Migranten wurde in relativ hoher Zahl in die ESF-Förderung einbezogen. Bundesweit entfiel gut jeder vierte Eintritt in eine ESF-FbW auf arbeitslose Migranten (Spätaussiedler und Ausländer), bei der FbW insgesamt nur jeder achte Eintritt. Dies kann teilweise erklären, dass von den ESF-geförderten Personen fast ein Drittel keine abgeschlossene bzw. formal anerkannte Berufsausbildung hatte.

Um die Wirkung der ESF-geförderten beruflichen Weiterbildung auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer/innen einschätzen zu können, musste die Frage beantwortet werden, welchen Erfolg sie auf dem Arbeitsmarkt gehabt hätten, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Weil dies für geförderte Personen nicht ermittelt werden kann (denn sie haben teilgenommen), wird zum Vergleich üblicherweise eine Gruppe von Personen ohne Teilnahme herangezogen, die in relevanten personellen und erwerbsbiografischen Merkmalen in der entsprechenden Zeit und in den gleichen Arbeitsmarktregionen den Personen mit Teilnahme möglichst ähnlich

waren. Mit dazu geeigneten statistischen Verfahren kann dann der durchschnittliche Effekt der Weiterbildung auf den Arbeitsmarkterfolg im Vergleich mit dem Arbeitsmarkterfolg bei Nichtteilnahme geschätzt werden.

Ebenso kann im Vergleich unterschiedlicher Förderansätze vorgegangen werden. Bei einem Vergleich des Arbeitsmarkterfolgs der ESF-Geförderten mit allen Personen, die ohne ESF-Unterstützung an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben, musste berücksichtigt werden, dass es sich um mehr oder weniger unterschiedliche Personengruppen in Maßnahmen mit unterschiedlichen Merkmalen handelt. Für die Ermittlung des Zusatznutzens der ESF-Ergänzung im Vergleich zur gesetzlichen FbW wurden deshalb nur solche Teilnehmer/innen ohne zusätzliche ESF-Unterstützung herangezogen, die in ihren Merkmalen und in den Maßnahmentypen den Merkmalen der ESF-FbW möglichst ähnlich sind. Es wurde also nur ein spezifischer Ausschnitt der gesetzlichen FbW herangezogen, nicht die FbW insgesamt.

Die Begleitforschung hat entsprechende Wirkungsanalysen zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von 2000 bis 2002 durchgeführt. Datengrundlage waren Längsschnittdaten aus bundesweiten Panelbefragungen (2003/2004 und 2006) der ESF-Geförderten (Vollerhebung in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk) und von Vergleichspersonen. Die Ähnlichkeit der beiden Vergleichsgruppen (Arbeitslose ohne Teilnahme und Personen mit Weiterbildung ohne ESF-Unterstützung) mit den ESF-Geförderten wurde in einem ersten Schritt durch ein exaktes Vormatching beim Ziehen der Stichproben gesichert. Die Analysen der Befragungsergebnisse wurden mit statistischen Matchingverfahren für einen zweijährigen Beobachtungszeitraum und mit ereignisanalytischen Verfahren für einen maximalen Beobachtungszeitraum von sechs Jahren durchgeführt. Noch verbliebene Merkmalsunterschiede zwischen den ESF-Geförderten und den Vergleichsgruppen wurden zusätzlich regressionsanalytisch kontrolliert. Erfolgsmaßstäbe waren unter anderem der Übergang in ein ungeförderndes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis und in ein Beschäftigungsverhältnis, welches dann länger als ein Jahr bestehen blieb.

Im Vergleich zu den nichtteilnehmenden Arbeitslosen waren die ESF-geförderten Teilnehmer/innen erfolgreicher. Dies gilt in mittlerer und längerer Frist betrachtet für den Übergang in eine Erwerbstätigkeit generell wie auch in ein ungeförderndes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis – insbesondere in Westdeutschland und für die Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen. Die während der Maßnahmezeit zunächst geringere Übergangsrate der Teilnehmer/innen kann als Folge ihrer Entscheidung interpretiert werden, die Weiterbildung bis zum Ende zu absolvieren. Während dieser Zeit suchten sie zwar nach ihren Angaben ebenso aktiv wie die nichtteilnehmenden Arbeitslosen, offenkundig aber – ganz im Sinne der Förderung – mit dem Ziel, eine adäquate Beschäftigung erst nach

Abschluss der Maßnahme aufzunehmen. Dieser Befund ergab sich auch in einer ergänzenden Wirkungsanalyse unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit des Beschäftigungsverhältnisses. Zwei Jahre nach Maßnahmebeginn hatten im Vergleich zu den nichtteilnehmenden Arbeitslosen von den ESF-geförderten Teilnehmer/innen mehr Personen ein Beschäftigungsverhältnis angetreten, welches dann länger als ein Jahr andauerte.

Im Vergleich zu einer beruflichen Weiterbildung ohne ESF-Unterstützung sprechen die dazu erfolgten Analysen ebenfalls für eine positive Bilanz. Die ESF-Geförderten waren ebenso erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt wie die Weiterbildungsteilnehmer/innen ohne ESF-Unterstützung. Weiteren Aufschluss ergab die Unterscheidung nach Subgruppen. Die Teilnehmer/innen mit einem ergänzenden ESF-Modul weisen eine geringere Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung auf als Teilnehmer/innen ohne Modul. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass unter den Modulteilnehmer/innen relativ viele Personen mit mehreren Risikmerkmalen, also mit generell schlechteren Arbeitsmarktchancen vertreten waren. Die große ESF-Gruppe der Nichtleistungsbezieher/innen schneidet demgegenüber besser ab als entsprechende Teilnehmer/innen der gesetzlichen FbW ohne das ESF-Unterhaltsgeld. Geht man davon aus, dass die aus dem ESF unterstützten Personen ohne diese Förderung nicht an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hätten, dann kann der Nutzen der ergänzenden ESF-Förderung darin gesehen werden, dass diese Arbeitslosen überhaupt in die berufliche Weiterbildung einbezogen wurden und darüber den gleichen Arbeitsmarkterfolg hatten wie die anderen Teilnehmer/innen.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms ist im Herbst 2008 ausgelaufen. In den Bundesprogrammen für die neue Förderphase wird dieser Förderansatz seitdem nicht mehr weitergeführt. Diese Entscheidung beruhte nicht auf einer Wirkungsanalyse der ESF-FbW. Vielmehr handelte es sich um Schlussfolgerungen aus den Umsetzungsschwierigkeiten, die für die BA im Spannungsfeld von restriktiven leistungsrechtlichen Vorgaben des SGB III einerseits und dem Ziel einer wirkungsorientierten Steuerung der individuellen Förderung andererseits bestanden. Zudem hatten Regelungen des ESF zur Umsetzung des Programms und relativ komplizierte Finanzierungs- sowie Verwaltungsregeln die Schwierigkeiten verschärft. Daher scheinen die hier vorgestellten Ergebnisse zu den Wirkungen der ergänzenden ESF-Förderung für die heutige arbeitsmarktpolitische Praxis auf den ersten Blick nur noch in einer Rückschau interessant.

Doch nach dem kräftigen Rückgang der gesetzlichen Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen zugunsten kurzzeitiger Trainingsmaßnahmen und direkter Eingliederungshilfen ab 2003 hat dieses arbeitsmarktpolitische Instrument mittlerweile wieder einen höheren Stellenwert. Und die bisherige ESF-Zielgruppe

der Nichtleistungsbezieher/innen hat inzwischen im Aktionsbereich des SGB III ein quantitativ erhebliches Gewicht. So gesehen ist die Frage, ob noch bestehende Lücken der SGB III-Förderung durch den ESF gefüllt werden könnten und wie die gesetzlich geregelte berufliche Weiterbildung verbessert werden könnte, nach wie vor aktuell.

Die Wirkungsanalyse hat ergeben, dass sich die ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung gelohnt hat. Dies gilt im Vergleich der Teilnehmer/innen zu ihnen ähnlichen Arbeitslosen ohne Teilnahme in mittlerer und längerer Sicht betrachtet. Der besondere Arbeitsmarkterfolg der Nichtleistungsbezieher/innen unter den ESF-Geförderten belegt, dass sich die öffentliche Investition in ihre Weiterbildung auszahlt: sie werden in Alternative zur Nichtteilnahme anschließend mit höherer Wahrscheinlichkeit nachhaltige Beitragszahler in die Arbeitslosenversicherung. Allerdings ist der Befund nur für Westdeutschland eindeutig und hochsignifikant. Die erheblich schlechtere Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland beschränkte den intendierten Effekt der ESF-Förderung. Die Beschäftigungsfähigkeit konnte zwar gesteigert werden. Aber sie konnte aufgrund der fehlenden betrieblichen Nachfrage dort nur in engeren Grenzen als im Westen realisiert werden.

3.2 Ergänzende Hilfen bei einer Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit

Die SGB III-Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit wurde mit dem ESF-BA-Programm bis 2003 durch die Finanzierung eines vorbereitenden Seminars und während der gesamten Laufzeit des Programms durch die Finanzierung eines im ersten Jahr der Gründung begleitenden Coaching aus ESF-Mittel ergänzt. Das Seminar wurde Anfang 2003 aus dem Instrumentenkasten des Programms gestrichen, weil es aufgrund einer Änderung des SGB III seitdem als eine Variante der Trainingsmaßnahme in der Regelförderung möglich war.

Anders als zunächst vorgesehen wurde die ESF-Ergänzung der BA-Gründungsförderung im Programmverlauf zum herausragenden Schwerpunkt im Förderspektrum des Programms. In den Jahren von 2000 bis einschließlich 2007 betrug der Anteil der Gründungshilfen an allen Förderfällen des Programms fast 50 Prozent. In rund 250.000 Fällen wurde ein Coaching bewilligt. Bezogen auf alle Eintritte in die SGB III-Gründungsförderung waren dies rund 18 Prozent.

Die Begleitforschung hatte auf eine Wirkungsanalyse der „Basisförderung“ in Alternative zur Arbeitslosigkeit aus pragmatischen Gründen verzichtet und sich auf die Evaluation der ergänzenden Förderung des Seminars und des Coaching konzentriert. Ablaufbedingt wurden die Untersuchungen eingegrenzt auf die ESF-Förderung in den ersten Jahren der Programmlaufzeit.

Zum Gründungsseminar und Coaching wurde zunächst danach gefragt, ob mit diesen ESF-Hilfen besondere Gruppen aus dem mit der SGB III-Gründungsförderung insgesamt unterstützten Personenkreis gefördert wurden. Zuerst wurden die Merkmalprofile aller im Rahmen des SGB III bis 2004 geförderten Gründer/innen mit den Abgängen aus Arbeitslosigkeit verglichen. Demnach waren Ältere und Jüngere, Langzeitarbeitslose und Kurzarbeitslose sowie Frauen bei den Bezieher/innen des Überbrückungsgeldes unterrepräsentiert. Im Vergleich dazu weicht das Profil der vom ESF ergänzend Geförderten nur wenig ab. Beim ESF-Seminar waren im Westen relativ mehr Frauen, weniger Migranten/innen und weniger Personen ohne Berufsausbildung einbezogen. Auch beim Coaching und vor allem in Ergänzung zum Existenzgründungszuschuss zeigten sich ähnliche Abweichungen.

Die Schätzung der Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme der ergänzenden ESF-Hilfen ergab, dass nicht-individuelle regionale Einflussfaktoren einen stärkeren Einfluss haben als personelle Merkmale. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit hängt in hohem Maße von der regionalen Intensität der Gründungsförderung der BA und von der Arbeitsmarktsituation ab. Insbesondere in Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation ist die Wahrscheinlichkeit der Coachingförderung relativ hoch. Dies kann als ein Hinweis darauf gedeutet werden, dass es sich angesichts fehlender Alternativen auf dem Arbeitsmarkt wohl nicht selten um Existenzgründungen aus Not gehandelt hat, bei denen zusätzliche Hilfen besonders wichtig schienen.

Für die Wirkungsanalyse wurde mit entsprechend aufbereiteten Prozessdaten der BA erstens die Frage beantwortet, ob es nach dem Gründungsseminar zu einer Gründung gekommen war oder nicht, zweitens die Frage, ob bzw. wie sich die ergänzende ESF-Förderung im Vergleich zu Gründungen allein mit dem Überbrückungsgeld auf die Überlebenswahrscheinlichkeit der Gründungen ausgewirkt hat. Für beide Fragen wurde davon ausgegangen, dass die ESF-Hilfen keine eindeutigen Wirkungseffekte haben. Zum einen wurde angenommen, dass das Seminar und das Coaching die Möglichkeiten zur Gründung und deren weiteres Überleben am Markt positiv unterstützen. Zum anderen konnte vermutet werden, dass Gründungsinteressierte mit dem Seminar ihre Risiken bei einer Gründung realistischer sehen und deshalb ggf. von ihrer Planung einer selbständigen Erwerbstätigkeit Abstand nehmen. Und bei einer Klärung der wirtschaftlichen Situation kann im Coaching eine ungünstige Perspektive für die weitere selbständige Existenz offenkundig werden und dies aufgrund einer entsprechenden Beratung dann zur Aufgabe der Gründung führen.

Die Untersuchung bestätigte die Annahme, dass das Existenzgründungsseminar eine zugangsselektive Funktion für die endgültige Gründungsentscheidung und damit für den Bezug von Überbrückungsgeld hat. Mehr als die Hälfte der Seminarteilnehmer/innen des dritten Quartals 2000 hatten anschließend nicht gegründet. Für das Coaching wurde eine statistische Matchinganalyse im Vergleich von Be-

zieher/innen von Überbrückungsgeld der Jahre 2001 und 2002 mit und ohne ESF-finanziertes Coaching durchgeführt. Im Ergebnis wurde ein statistisch signifikanter negativer Effekt des Coaching auf das Überleben der Gründungen in der Zeit von 24 Monaten ab Gründung festgestellt. Damit war der im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung noch vorläufige und statistisch nicht hinreichend gesicherte Befund eines positiven Effekts des Coaching überholt.

Die Ergebnisse erlauben zum einen die Schlussfolgerung, dass die ergänzenden Gründungshilfen des ESF nicht nur der Vorbereitung und Stabilisierung einer Gründung gedient haben, sondern zum Teil auch geholfen haben, die wirtschaftlich negativen Folgen einer zu riskanten Gründung zu vermeiden und nach der Gründung bei dann ungünstiger Prognose zum Abbruch der selbständigen Erwerbstätigkeit veranlasst haben. So gesehen haben das ESF-Seminar und das Coaching zur Effizienzsteigerung der SGB III-Förderung beigetragen – sei es zum Erfolg der Gründung, sei es zur Vermeidung einer Fehlinvestition bzw. wirtschaftlich negativer Folgen für die Gründer.

Allerdings sind die Ergebnisse unbefriedigend, weil die Wirkungszusammenhänge und dafür relevante Einflussfaktoren empirisch nicht hinreichend aufgeheilt werden konnten. Dazu müsste erst noch neben den gängigen personellen Merkmalen bzw. gründungsrelevanten personellen Eigenschaften und Motiven die Heterogenität der Gründungsförderung und ihrer Kontexte aufgeklärt werden. Dies betrifft die Inhalte und die Qualität des Coaching ebenso wie die Rahmenbedingungen z. B. in der potenziellen Relevanz personenbezogener Netzwerke, regional unterschiedlicher Förderkulissen, wirtschaftlicher Cluster usw. Herkömmliche Analysen auf Basis statistischer Matchingansätze vernachlässigen diese Varianz jedoch schon aus methodischen Gründen und mangels geeigneter Daten. Zudem könnte für Wirkungsanalysen zur Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit wohl auch von der eher theoretisch angeleiteten Forschung zu Gründungen generell gelernt werden. Dies betrifft z. B. die empirische Ermittlung und Diskussion positiver und negativer Effekte unterschiedlicher ökonomischer und sozialer Einflussgrößen auf das Überleben und die Perspektiven von Gründungen. Inhaltliche und methodische Innovation sowie erheblich verbesserte Datengrundlagen mit Befragungen sind daher eine wichtige Voraussetzung für zukünftige Wirkungsanalysen der ESF-Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit.

3.3 Berufsbezogene Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund

Vom Herbst 2004 bis zum Ende der Programmlaufzeit im Jahr 2008 konnte die BA Maßnahmen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse für Arbeits-

lose mit Migrationshintergrund fördern. Ziel war die Steigerung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit durch den Abbau vermittlungshemmender Defizite im berufsbezogenen Deutsch. Die Finanzierung erfolgte mit ESF-Mitteln des Bundes, die Kofinanzierung mit der Arbeitslosenunterstützung des SGB III. Damit war die Zielgruppe eingegrenzt auf Arbeitslose mit dem Arbeitslosengeld I (2004 auch mit Arbeitslosenhilfe). Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II waren ebenso ausgegrenzt wie Arbeitslose mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB III, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten.

Für die Zeit vom Herbst 2004 bis Ende 2007 weist das ESF-Monitoring der BA insgesamt rund 46.000 Eintritte in die berufsbezogenen Deutschkurse aus. Allein im vierten Quartal 2004 waren es 24.000 Eintritte, überwiegend von Langzeitarbeitslosen im Bezug von Arbeitslosenhilfe. Weil diese Zielgruppe mit der Einführung des SGB II wegfiel, wurden in den drei Jahren von 2005 bis 2007 insgesamt nur noch 22.000 Arbeitslose mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB III gefördert, darunter überwiegend Kurzeitarbeitslose.

In der gesamten Laufzeit wurden die Deutschkurse mit wenigen Ausnahmen nur in Westdeutschland umgesetzt. Dabei waren bis Ende 2007 zwei Drittel der Teilnehmenden Männer und gehörten mehr als drei Viertel zur mittleren Altersgruppe. Überwiegend handelte es sich um Arbeitslose mit einer Nicht-EU-Staatsangehörigkeit. Rund 50 Prozent hatten keinen Hauptschulabschluss im Sinne des deutschen Schulwesens. Nur für die Eintritte bis Ende 2005 liegen Angaben zum beruflichen Qualifikationsniveau vor. 90 Prozent verfügten über keine (anerkannte) Berufsausbildung.

Aufgrund der ungünstigen Datenlage konnte keine kausal orientierte Wirkungsanalyse der Teilnahme an den berufsbezogenen Deutschkursen erfolgen. Dazu hätte eine möglichst ähnliche Vergleichsgruppe von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund gebildet werden müssen. In den Daten der BA fehlen dazu erforderliche Daten zur Heterogenität der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund, zur faktischen beruflichen Qualifikation und insbesondere zum Niveau der Deutschkenntnisse. Deshalb war lediglich eine deskriptive Verbleibsanalyse in Anlehnung an die gesetzliche Eingliederungsbilanz möglich.

Die Verbleibsermittlung ergab, dass nur eine Minderheit der Teilnehmenden sechs Monate nach Kursende in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war. Von den 2004 und 2005 Ausgetretenen (darunter viele zuvor Langzeitarbeitslose mit einem Eintritt noch in 2004) waren sogar weniger als ein Fünftel sozialversicherungspflichtig beschäftigt, dagegen zwei Drittel ohne Beschäftigung arbeitslos oder (nur) arbeitsuchend gemeldet. Von den Austritten der Jahre 2006 und 2007 mit dem hohen Anteil zuvor Kurzeitarbeitsloser befanden sich sechs Monate später etwas mehr als ein Drittel in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, wohl auch eine Steigerung infolge der konjunkturell verbesserten Lage auf dem Arbeits-

markt. Arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet war nun nur noch knapp die Hälfte. In einer anschließenden Maßnahme (z. B. zur Förderung der beruflichen Weiterbildung) war mit insgesamt weniger als 1 Prozent nur eine verschwindend kleine Minderheit.

Insgesamt ist der Befund gemessen am Förderziel ernüchternd. Die relativ niedrige Eingliederungsquote nach den ESF-BA-Deutschkursen verweist darauf, dass die Defizite im berufsbezogenen Deutsch wohl nicht das einzige Hemmnis für einen Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung waren. Zumindest aus nachfrageseitiger Sicht gab es offenbar tatsächliche oder vermeintliche Defizite, die in vielen Fällen eine Eingliederung in Beschäftigung verhinderten. Damit liegt die These nahe, dass das (zumindest formal) niedrige allgemeine und berufliche Bildungsniveau in nicht seltener Verbindung mit vorheriger Langzeitarbeitslosigkeit ausschlaggebend war. Demnach wäre die berufsbezogene Deutschförderung zwar nützlich. Aber vor allem bei Geringqualifizierten wäre vermutlich eine ergänzende berufliche Weiterbildung sinnvoll gewesen.

Um dieser These empirisch nachzugehen, wurde eine Sonderauswertung der im Projekt zur Evaluation der ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung erfolgten Befragungen durchgeführt. Darin waren die Teilnehmenden der Jahre 2000 bis 2002 u. a. gefragt worden, ob ihnen im Rahmen ihrer Weiterbildungsmaßnahme auch berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt worden waren. Von den rund 4.700 befragten Migranten mit einer Teilnahme an einer SGB III-FbW mit und ohne ESF-Unterstützung bejahten dies rund 2.100. Damit konnten die Befragungsdaten von Migranten in einer FbW mit und ohne berufsbezogene Deutschförderung sowie ebenfalls befragter arbeitsloser Migranten ohne Maßnahme in eine vergleichende Wirkungsanalyse einbezogen werden.

Die ereignisanalytische Schätzung der Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ergab für den mehr als fünfjährigen Beobachtungszeitraum nach Maßnahmeende einen eindeutigen Befund. Der Abschluss einer beruflichen Weiterbildung erhöht demnach im Vergleich zu arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme eindeutig die Beschäftigungschancen. Unter den Migranten mit einer Teilnahme liegt zudem die Übergangsrate der Personen mit einer ergänzenden Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse über der Rate der Teilnehmenden ohne diese sprachbezogene Ergänzung. Auch bei der regressionsanalytischen Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren auf den Arbeitsmarkterfolg wurde der Befund hochsignifikant bestätigt.

Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse bekräftigen daher die mit der Verbleibsanalyse zu den ESF-BA-Deutschkursen gewonnene kritische Bewertung der ESF-BA-Deutschkurse. Demzufolge dürfte eine gesonderte berufsbezogene Deutschförderung vor allem bei gering qualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in vielen

Fällen nicht zur intendierten Integration in Beschäftigung führen. Erfolgsbedingung wäre wohl stattdessen die Verknüpfung der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse mit ergänzenden Hilfen zur beruflichen Qualifizierung. Dies könnte im Rahmen von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung erfolgen, wie auch – zum Teil bereits seit einiger Zeit im Rechtskreis des SGB II praktiziert – im Zusammenhang mit Beschäftigungsmaßnahmen bzw. den sogenannten Arbeitsgelegenheiten.

Für den Fall, dass das zuständige Bundesarbeitsministerium in der neuen Förderperiode des ESF ab 2008 an einer Förderung gesonderter berufsbezogener Deutschkurse festhalten würde, hatte die Begleitforschung vorgeschlagen, dies in enger Abstimmung mit den Integrationskursen nicht mehr über die BA, sondern durch das BAMF umzusetzen. Dies hätte – so die Überlegung – angesichts der getrennten Zuständigkeiten für die Rechtskreise des SGB III und SGB II den Vorteil, dass das BAMF anders als die BA rechtskreisübergreifend agieren, also auch die bisher ausgegrenzten arbeitslosen Migranten im Rechtskreis des SGB II einbeziehen könnte. Zugleich wäre aber insbesondere bei (formal) gering qualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund wichtig, dass ergänzende beruflich qualifizierende Hilfen bzw. entsprechende Maßnahmen von den Agenturen für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung in enger Kooperation mit dem BAMF organisiert und angeboten werden. Daneben könnten auch unabhängig von der ESF-Förderung wie in der Vergangenheit im Rahmen einer qualifikationsbezogenen Arbeitsförderung nach dem SGB II und SGB III im Bedarfsfall begleitende Hilfen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse eingesetzt werden.

Neben diesen praxisbezogenen Schlussfolgerungen bieten sich Schlussfolgerungen für die weitere problemorientierte Forschung und die wissenschaftliche Evaluation einschlägiger Förderansätze an. So wäre erstens eine Verbesserung der Datenlage bei der BA und dem BAMF dringend. Dies betrifft vor allem die differenzierte personenbezogene Erfassung des Migrationshintergrundes, des individuellen Erwerbsstatus, der beruflichen Qualifikation einschließlich auch nicht anerkannter Bildungsabschlüsse im Ausland und des Niveaus der Deutschkenntnisse in den administrativen und für die Forschung bereitzustellenden Daten. Damit wären Primärerhebungen zur Lage von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt und in Beschäftigung sowie zu den Ergebnissen ihrer Förderung nicht unbedingt überflüssig, aber gezielter als bisher machbar. Zweitens sollte die bei der Deutschförderung bisher dominante maßnahme- und prozessbezogene Evaluation ergänzt werden durch Wirkungsanalysen, die „belastbare“ Befunde zu den Nettoeffekten der Förderung für die Arbeitsmarktintegration der geförderten Personen ermöglichen. Drittens bleibt die Einbeziehung der betrieblichen Nachfrageseite und damit der Interaktion auf dem Arbeitsmarkt ein Forschungsdesiderat. Solange dies nicht empirisch oder zumindest im analytischen Diskussionskontext von empirischen Be-

funden berücksichtigt wird, besteht das Risiko, die im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund im Durchschnitt weniger gelingende Einlösung der erworbenen individuellen Beschäftigungsfähigkeit auf vermeintlich nach wie vor bestehenden individuelle Defizite der geförderten Migranten/innen zurückzuführen. Dies wäre jedoch mit einiger Wahrscheinlichkeit ein Fehlschluss, wie aus Untersuchungen zur ethnischen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt gefolgert werden kann.

Diese Einschätzung hat wiederum praxisrelevante Konsequenzen. Einer nachfrageseitig mit ethnischer bzw. statistischer Diskriminierung begründeten Abwertung von Beschäftigungsfähigkeit kann mit angebotsbezogener Förderung nicht wirkungsvoll begegnet werden. Das spricht nicht gegen die berufliche Weiterbildung und Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund. Vielmehr verweist dies auf Wirkungsgrenzen und auf zusätzlichen Handlungsbedarf zur Förderung der Integration auf dem Arbeitsmarkt und in Beschäftigung.

3.4 Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall

Bei einem endgültigen Arbeitsausfall infolge größerer Betriebsänderungen können Betriebe auf der Grundlage entsprechender Regelungen im SGB III Kurzarbeit einführen. Dabei handelt es sich um eine Sonderform von Kurzarbeit, bei der es nicht um die Überbrückung eines vorübergehenden Arbeitsausfalls geht, sondern um die Organisation von Übergängen in neue Beschäftigungsverhältnisse. Dazu konnte bis Ende 2003 das Strukturkurzarbeitergeld mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren und ab 2004 das Transferkurzarbeitergeld für maximal ein Jahr als Lohnersatzleistung bewilligt werden. Die Betriebe sind im Gesetz aufgefordert, sich um die Vermittlung der Kurzarbeitenden in neue Beschäftigungsverhältnisse zu bemühen und dazu falls erforderlich möglichst frühzeitig Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten. Diese Maßnahmen konnten im Rahmen des ESF-BA-Programms finanziell unterstützt werden. Für die Evaluation war damit die Frage aufgeworfen, inwieweit sich die Chancen der Kurzarbeitenden auf eine neue Beschäftigung mit der Teilnahme an den Qualifizierungsmaßnahmen erhöht haben.

Für die Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2007 wurden von der BA-Statistik rund 95.000 Eintritte (Fälle) in ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller bzw. Transferkurzarbeit registriert, davon überwiegend in Westdeutschland. Die Zahl bewegte sich in den ersten Jahren um 5.000, stieg danach vor dem Hintergrund der Rezession von 2002/2003 bis auf den Höchststand von 17.700 im Jahr 2005 und ging dann bis 2007 zurück auf 12.600. In dieser Zeit hatte die Bestandszahl der insgesamt von Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall Betroffenen einen ähnlichen Kurvenverlauf (auf einem allerdings deutlich höheren

absoluten Niveau). Zugleich gibt es Hinweise aus den Verwaltungsdaten der BA zu Kurzarbeit, dass die Zahl der Betriebe bzw. Transfergesellschaften mit Qualifizierungsmaßnahmen seit Ende der neunziger Jahre kontinuierlich gestiegen war.

Für die Begleitforschung interessierten erstens die realisierten Förderstrukturen, insbesondere die Frage, welche Personengruppen in die Qualifizierungsmaßnahmen (nicht) einbezogen wurden. Zweitens wurde der Frage nachgegangen, ob mit der Qualifizierung die angestrebten Übergänge in neue Beschäftigung unterstützt bzw. ermöglicht wurden. Beide Fragen konnten wegen der unzureichenden Datenlage nur mit einer explorativen Analyse beantwortet werden. Wie generell zu Kurzarbeit gibt es bis heute auch für strukturelle bzw. Transferkurzarbeit in den Datenbanken der BA keine personenbezogenen Individualdaten. Nur im Rahmen des ESF-BA-Monitoring wurden Individualdaten mit wenigen Merkmalen zu den Teilnahmen an den Qualifizierungsmaßnahmen erfasst, die von der Begleitforschung zu personenbezogenen Individualdaten für die Jahre von 2000 bis 2006 aufbereitet wurden.

Zur Beantwortung der Frage nach den in die Qualifizierungsmaßnahmen einbezogenen Personengruppen unter den Kurzarbeitenden konnte nur für das Geschlecht und das Alter auf valide erscheinende Angaben für alle Eintritte zurückgegriffen werden. Für einen Vergleich mit allen bei endgültigem Arbeitsausfall Kurzarbeitenden standen lediglich aggregierte Angaben zu halbjährigen Stichtagsbeständen aus einer dezentralen Verwaltungsdatenbank der BA zu Kurzarbeit zur Verfügung. Weil Bestandsdaten aufgrund ihrer „Dauergewichtung“ nicht einfach mit Eintrittsdaten verglichen werden dürfen, ließen sich hier nur wenige Hinweise gewinnen. Dazu gehört, dass Frauen unter den Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen eine deutliche Minderheit darstellen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass strukturelle bzw. Transferkurzarbeit vor allem im Verarbeitenden Gewerbe und damit in relativ stark männergeprägten Wirtschaftszweigen anzutreffen ist. Die aggregierten Bestandsdaten zu allen Kurzarbeitenden bei endgültigem Arbeitsausfall weisen darauf hin, dass der Anteil der Älteren (50 Jahre und älter) im Übergang von struktureller Kurzarbeit zu Transferkurzarbeit zurückgegangen war. Bei den Teilnehmer/innen an einer ESF-geförderten Qualifizierungsmaßnahme betrug der Anteil der Älteren bis einschließlich 2005 rund ein Drittel und ging 2006 zurück. Im Blick auf die frühere Diskussion über strukturelle Kurzarbeit, bei der diese häufig als Überleitung in den Vorruhestand wahrgenommen wurde, erscheint bemerkenswert, dass nicht wenige ältere Kurzarbeitende in die aktive Nutzung der Ausfallzeiten einbezogen waren.

Aufgrund der unbefriedigenden Datenlage konnte keine in ihren Merkmalen ansonsten ähnliche Gruppe von Kurzarbeitenden ohne Qualifizierung zum Vergleich mit den ESF-geförderten Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit gebildet werden. Statt einer kausal orientierten Wirkungsanalyse zur Ermittlung von „Nettoeffekten“ war nur eine Verbleibsanalyse zur Er-

mittlung der „Bruttoeffekte“ in Anlehnung an die gesetzliche Eingliederungsbilanz möglich, in der Kurzarbeit generell nicht berücksichtigt ist. Unter dem Aspekt von Beschäftigungsfähigkeit wäre dabei für die Verbleibsanalyse zu Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall zu erwarten, dass diese Kurzarbeitenden erfolgreicher sind als z. B. arbeitslose Teilnehmer/innen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Als Beschäftigte haben sie vermutlich weniger Schwierigkeiten, ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt nachzuweisen, als FbW-Teilnehmer/innen aus dem Kreis arbeitsloser Risikogruppen der Arbeitsförderung.

Die Verbleibsanalyse ist nur explorativ, weil für die Teilnehmer/innen an den Qualifizierungsmaßnahmen keine Informationen dazu vorliegen, ob sie nach Beendigung ihrer Teilnahme weiter in Kurzarbeit oder bereits in einem anderen Betrieb sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Nur ein Statuswechsel (zu „nicht ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt“) oder das Überschreiten der maximalen Bezugsfrist von Kurzarbeitergeld ab Maßnahmebeginn konnte als eindeutiger Hinweis darauf genommen werden, dass nicht nur die Qualifizierung beendet, sondern auch ein Austritt aus der Kurzarbeit erfolgt war.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die überwiegende Mehrzahl der Teilnehmerinnen an Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller Kurzarbeit offenkundig bereits 12 Monate nach Austritt aus der Maßnahme nicht mehr in Kurzarbeit war. Für die nur mit den Eintritten von 2006 zweifelsfrei feststellbaren Personen in Transferkurzarbeit gilt die Einjahresfrist ohnehin. Von allen Teilnehmer/innen waren im 12ten Monat nach Maßnahmeaustritt 44 Prozent in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, von den Teilnehmer/innen während Transferkurzarbeit sogar 50 Prozent. Im Vergleich zu den Ergebnissen der ESF-BA-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen und auch zu den Ergebnissen der gesetzlichen Eingliederungsbilanz zu FbW in den Jahren 2000 bis 2005 kann dies als ein positiver Befund angesehen werden. Er spricht für die These, dass die Qualifizierung während der Kurzarbeit nach Wegfall der Arbeitsplätze aussichtsreiche Wege in neue Beschäftigungsverhältnisse weisen kann und dies womöglich erfolgreicher als eine Qualifizierungsmaßnahme während Arbeitslosigkeit. Auch wenn die vorgestellten Ergebnisse nur explorativ, also nach wirkungsanalytischen Kriterien nicht „belastbar“ sind, spricht doch einige empirische Evidenz dafür, diesen Förderansatz weiterzuführen.

4 Fazit

Die Begleitforschung hatte bereits in ihrer Halbzeitbewertung im Jahr 2003 auf das Problem der engen Verschränkung mit dem SGB III und der damit gegebenen Abhängigkeit des Programms von der finanziellen Basis und geschäftspolitischen

Ausrichtung des Instrumenteneinsatzes der gesetzlichen Regelförderung hingewiesen. Dazu wurde empfohlen, die Mischfinanzierung aus Beitragsmitteln des SGB III und ESF-Mitteln zugunsten einer Kofinanzierung aus Steuermitteln des Bundes aufzugeben. Dies könnte – so die damalige Annahme – die Chance zu einem eigenständigen und in der Arbeitsteilung mit der gesetzlichen Arbeitsförderung klar geschrittenen sowie mit einem eigenen Haushalt ausgestatteten ESF-Programm des Bundes eröffnen.

Die Programmverantwortlichen hatten diese Empfehlung damals nicht aufgegriffen. Ausschlaggebend dafür war, dass der eingeleitete Reformprozess der gesetzlichen Arbeitsförderung und sozialen Sicherung noch nicht abgeschlossen war. Das dritte und vierte Hartz-Gesetz wurden erst Ende 2003 beschlossen und weitere Vorhaben, wie der Umbau der BA, waren angekündigt. Deshalb war es aus Sicht des Bundes sinnvoll, zunächst abzuwarten, wie die Umsetzung der Reformen mit welchen Wirkungen erfolgen würde, um dann zu entscheiden, wie das ESF-BA-Programm neu geregelt werden könnte. Bis weit in das Jahr 2005 hinein waren – z. B. mit der Einführung des SGB II – arbeitsmarktpolitische Herausforderungen zu erwarten, an denen gemessen das ESF-BA-Programm zweifellos nachrangig war.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 ging es nicht mehr um eine Neustrukturierung des laufenden Programms, sondern um die Frage, ob in der neuen Förderphase des ESF von 2007 bis 2013 überhaupt eine Neuauflage des ESF-BA-Programms arbeitsmarktpolitisch sinnvoll und unter dem Aspekt der bisherigen Implementationsprobleme betrachtet zukünftig effizienter gestaltbar wäre. Dazu bekräftigte die Begleitforschung ihre Empfehlung, ein neues ESF-Bundesprogramm nicht mehr in Kofinanzierung mit den Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu planen. Vorgeschlagen wurde, zukünftig auf ein ESF-BA-Programm zu verzichten. Das Coaching bei Existenzgründungen und die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen bei Transferkurzarbeit sollten in die gesetzliche Regelförderung übernommen werden. Und insgesamt seien mit den Hartz-Gesetzen, insbesondere mit dem SGB II, die arbeitsmarktpolitischen Förderansätze so umfassend ausgebaut, dass sich ohnehin die Frage stelle, wo der ESF auf Bundesebene noch in größerem Umfang ergänzend anknüpfen könnte. Für den Bund regte die Begleitforschung an, an den Schnittstellen von Arbeitsmarktpolitik mit der Bildungspolitik und Sozialpolitik einen eventuellen Bedarf an kleineren Programmen zu prüfen. Solche Sonderprogramme sollten aus Steuermitteln mitfinanziert werden und könnten u. U., müssten aber nicht zwingend von der BA umgesetzt werden. Später ergänzte die Begleitforschung auf der Grundlage ihrer Evaluationsergebnisse zur berufsbezogenen Deutschförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund mit der Anregung, diese Kurse zukünftig über das für die Integrationskurse zuständige BAMF zu organisieren.

Die Vorschläge wurden später in der Programmierung des neuen ESF-Bundesprogramms weitgehend aufgegriffen und im Operationellen Programm des Bundes von 2007 zur Begründung des neuen Konzepts noch einmal zusammenfassend aufgeführt (OP Bund 2007: 107 ff.). Aus dem ESF-BA-Programm sollte demnach nur die Qualifizierung von Kurzarbeitenden bei endgültigem Arbeitsausfall in der Zuständigkeit der BA verbleiben. Weil die Bundesländer planten, die Nichtleistungsbezieher verstärkt in ihren ESF-Programmen als Zielgruppe zu berücksichtigen, wurde im OP offengelassen, ob dieser Personenkreis weiterhin mit einer Richtlinie des Bundes von der BA gefördert werden soll, zumal die BA dies nicht in Einklang mit ihrer geschäftspolitischen Ausrichtung sehe (ebd.: 109). Die berufsbezogene Sprachförderung sollte zukünftig auch Nichtleistungsbezieher und Alg-II-Empfänger einbeziehen und vom BAMF in Kooperation mit der BA umgesetzt werden. Das Coaching von Existenzgründern schließlich wurde in die Zuständigkeit der Kreditanstalt für Wiederaufbau überführt und damit in das insgesamt neu geordnete Spektrum der Förderung von Existenzgründungen eingeordnet.

Seit 2008 wurde von der BA nun zunächst allein mit der ESF-Finanzierung der Qualifizierungsmaßnahmen während Transferkurzarbeit an das ausgelaufene ESF-BA-Programm angeknüpft. Anfang 2009 trat eine weitere ESF-Richtlinie zu Qualifizierung während Kurzarbeit, nun während konjunktureller und saisonal begründeter Kurzarbeit, in Kraft, die ebenfalls von der BA umgesetzt und nach aktuellem Stand Ende 2010 auslaufen wird. Dazu bleibt zu hoffen, dass die Datenbasis für das Monitoring und die Evaluation so verbessert wird, dass anders als bisher die angesichts der kontroversen öffentlichen Diskussion zu Kurzarbeit bei vorübergehendem und bei endgültigem Arbeitsausfall arbeitsmarktpolitisch wichtigen Wirkungsanalysen einschließlich der darin durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen machbar werden.

Ebenfalls mittlerweile umgesetzt wurde der Vorschlag der Begleitforschung zur Übertragung der berufsbezogenen Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund in die Zuständigkeit des BAMF. Heute können auch Bezieher/innen des Arbeitslosengeldes II, also arbeitslose Migranten im Rechtskreis des SGB II, und Nichtleistungsbezieher/innen im Rechtskreis des SGB III gefördert werden. Vorgeesehen sind Kurse mit bis zu sechsmonatiger Dauer in Vollzeit. Darin sollen neben der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse sogenannte beruflich qualifizierende Bausteine eingesetzt werden (Praktika und Betriebsbesichtigungen). Ob allerdings der von der Begleitforschung ebenfalls empfohlene Brückenschlag zur Förderung der beruflichen Qualifikation im Rahmen von Maßnahmen der Arbeitsagenturen und Träger der Grundsicherung gelingt, wird wohl erst die noch bevorstehende Evaluation des aktuellen ESF-Bundesprogramms zeigen können.

E Quellen und Literatur

1 Quellen

- BA-Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat (2007): Information zu den Zielvereinbarungen für die geschäftspolitischen Ziele im Bereich SGB III, BU 30/2007 vom 13.03.2007.
- Beschäftigungspolitische Leitlinien 2000: www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_de.htm.
- Beschäftigungspolitische Leitlinien 2001: www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_de.htm.
- BMWI (2001): Grundlagenpapier zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission, Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004): Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA), Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005a): Arbeitsmarkt 2004, ANBA Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005b): Situation von Migranten auf dem Arbeitsmarkt. Bericht an den Verwaltungsrat, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006a): Arbeitsmarkt 2005, ANBA Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006b): Bericht über die Beratung, Vermittlung und Förderung von Zuwanderern im deutschen Arbeitsmarkt. Informationen für Institutionen, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007): Arbeitsmarkt 2006, ANBA Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008): Arbeitsmarkt 2007, ANBA Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA)-Statistik (2007): Arbeitslose im Rechtskreis SGB III; Leistungs- und Nichtleistungsempfänger, Sonderauswertung der Statistik der BA, Nürnberg November 2007.
- Bundesagentur für Arbeit, VO 4 (2006): Arbeitsmarktpolitik, Beschäftigung und Erwerbstätigkeit. Entwicklung und Zusammenhänge 2000–2005, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2008): Richtlinie für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte ergänzende Qualifizierungsangebote für Bezieher von Transferkurzarbeitergeld vom 15. Oktober 2008, Bundesanzeiger vom 22. Oktober 2008.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II, Berlin, 13. Juli 2005.

- Bundesregierung (2005): Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland 2004. Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drucksache 15/5205.
- Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, in: Bundesgesetzblatt 2003 Teil I S. 2848.
- Durchführungsanweisungen (DA) zu den Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes, BA-Dienstblatt-Runderlass 08/2000 vom 9. März 2000, Nürnberg.
- Durchführungsanweisungen (DA) zu den Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes, BA-Dienstblatt-Runderlass 08/2000 vom 9. März 2000 i.d.F. vom 20.02.2005, Nürnberg.
- Durchführungsanweisungen (DA) zu den Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm), BA-Dienstblatt-Runderlass 08/2000 vom 9. März 2000, zuletzt geändert am 19.11.2007, Nürnberg.
- EPPD Ziel 3 Stand 2000: Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziel 3 in Deutschland für die Strukturfondsperiode 2000–2006, 30. August 2000, Bonn.
- EPPD-Programmergänzung (EPPD-PE 2001) vom 28.03.2001, Bonn.
- Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl. I S. 4607).
- ESF-BA-Programm: Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 20.01.2000, in: Bundesanzeiger 1529.
- ESF-VO 1784/1999: Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 213/5–8 vom 13.08.1999.
- Europäische Kommission (KOM) (GD Beschäftigung) (1999): Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000–2006, Brüssel.
- Europäische Kommission (KOM) (1999): Arbeitsdokumente Strukturfonds 2000–2006, www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/working.

- Europäische Kommission (KOM) (2000): Strukturpolitische Maßnahmen 2000–2006. Kommentare und Verordnungen, Luxemburg.
- Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (BGBl. I 3002).
- Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz), Anlage zur Kabinettsvorlage des BMA vom 13. September 2001.
- GFK Ziel 1: Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 und Ziel 1-Übergangsregion in Deutschland 2000–2006.
- Job-AQTIV-Gesetz: Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 10.12.2001 (BGBl. I S. 3443).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM) (2001): Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds, Mitteilung vom 23.01.2001, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM) (2002): Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie – eine Bestandsaufnahme, Mitteilung vom 17.07.2002, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM) (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008), KOM (2005) 141 endgültig, 12.04.2005 Brüssel.
- OP Bund (2007): Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds Förderperiode 2007–2013. Stand 08.11.2007, genehmigt am 20.12.2007, CCI: 2007DE05UPO001.
- OP des Bundes Ziel 1 (Stand Dezember 2000): Regionalübergreifendes Operationelles Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziel 1 in Deutschland, Bonn.
- OP-Programmergänzung (OP PE 2001) vom 21. Mai 2001, Bonn.
- Rat der EU (2008): Empfehlung des Rates vom 14. Mai 2008 zu den 2008 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 139/57 vom 29.5.2008.
- Richtlinien (RL) des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bzw. Wirtschaft und Arbeit für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm) vom 20.01.2000, zuletzt geändert am 25.07.2006.
- Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 08.11.1994 in der Fassung der Änderung vom 20.10.1997, in: Bundesanzeiger vom 30.10.1997.

- Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm) vom 22. März 2003.
- SGB II: Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954) und spätere Änderungen.
- SGB III: Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung – vom 24.03.1997 (BGBl. I S. 594) und spätere Änderungen.
- Verordnung 438/2001: Verordnung (EG) der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63/21–43 vom 03.03.2001.
- Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, in: Bundesgesetzblatt 2003 Teil I S. 2954.
- Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl. I S. 4621).

2 Literatur

- Apel, Helmut; Fertig, Michael (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Heft 1, S. 5–28.
- Apel, Helmut; Friedrich, Werner; Hägele, Helmut (1999): Evaluierung der Ziel 4-Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland. Endbericht, Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Bd. 29, Köln.
- Auer, Peter; Kruppe, Thomas (1996): Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States, in: Schmid, Günther; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus (ed.), S. 899–922.
- Baas, Meike; Deeke, Axel (2009): Evaluation der Nachhaltigkeit beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Eine Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht 02/2009, Nürnberg.
- Bach, Hans-Uwe; Gartner, Hermann; Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Spitznagel, Eugen (2007): Arbeitsmarkt 2007/2008. Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht, IAB-Kurzbericht 15/2007, Nürnberg.
- Bach, Hans-Uwe; Gartner, Hermann; Klinger, Sabine; Rothe, Thomas; Spitznagel, Eugen (2008): Arbeitsmarkt 2008. Der Aufschwung lässt nach, IAB-Kurzbericht 03/2008, Nürnberg.
- Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2007): Aufschwung am Arbeitsmarkt. Die Entwicklungsmuster wandeln sich, in: IAB-Forum 02/2007, S. 36–43.
- Bangel, Bettina; Brinkmann, Christian; Deeke, Axel (2003): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, überarbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen, S. 309–343.
- Bauer, Michael W.; Knöll, Ralf (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/2003, S. 33–38.
- Bender, Stefan; Koch, Susanne; Meßmann, Susanne; Walwei, Ulrich (2007): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern, in: IAB-Discussion Paper 23/2007, Nürnberg.
- Besselmann, Klaus; Machalowski, Gerhard; Ochs, Christiane; Seifert, Hartmut (1993): Kurzarbeit und Qualifizierung, Forschungsbericht Sozialforschung des BMA Bd. 235, Düsseldorf, Köln, Bonn.
- Bethscheider, Monika (2008): Qualifikation – Weiterbildung – Arbeitsmarktintegration? Migrantinnen und Migranten in der beruflichen Weiterbildung, BiBB-REPORT 4/2008.

- Biewen, Martin; Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert; Waller, Marie (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, H. 3 u. 4, S. 365–380.
- Blum, Ulrich u. a. (2008): Zeitgespräch: Agenda 2010 – eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaftsdienst 03/2008, S. 151–174.
- Brinkmann, Christian (1999): Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung, IAB-Werkstattbericht 02/1999, Nürnberg.
- Brück-Klingberg, Andrea; Burkert, Carola; Damelang, Andreas; Deeke, Axel; Haas, Anette; Schweigard, Eva; Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger (2009): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem, in: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarktmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314, Bielefeld, S. 283–316.
- Bruckmeier, Kerstin; Schnitzlein, Daniel (2007): Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform, IAB-Discussion Paper 24/2007, Nürnberg.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit. Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse, in: WSI-Mitteilungen Jg. 62, H. 6, S. 287–294.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2008): Integrationskursbilanz für das Jahr 2007, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeit-suchende), Berlin 2006.
- Caliendo, Marco; Kritikos, Alexander; Wießner, Frank (2006): Existenzgründungs-förderung in Deutschland – Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, H. 3 u. 4, S. 505–531.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen (2010): Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity, IZA Discussion Paper No. 4790, February 2010.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2010): Die Nachhaltigkeit von ge-förderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung Vol. 42, No 4, S. 269–291.
- Caliendo, Marco; Steiner, Viktor; Baumgartner, Hans J. (2005): Mikroökonometri-sche Analysen, in: Forschungsverbund, S. 343–447.
- Caliendo, Marco; Steiner, Viktor; Baumgartner, Hans J. (2006): Mikroökonometri-sche Analysen, in: Forschungsverbund, S. 201–255.

- Deeke, Axel (1999): Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds, IAB-Werkstattbericht 17/1999, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2000a): Wedelt der Schwanz mit dem Hund? Anforderungen an das Monitoring und die Evaluation der Arbeitsförderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds, in: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht, Potsdam, S. 29–33.
- Deeke, Axel (2000b): Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“ – Projektskizze, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2004a): Die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002, in: Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg, S. 21–149.
- Deeke, Axel (2004b): Qualifizierung bei Kurzarbeit, in: Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg, S. 265–291.
- Deeke, Axel (2005a): Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005, IAB-Forschungsbericht 26/2005, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2005b): Kurzarbeit, in: Allmendinger, Jutta; Eichhorst, Werner; Walwei, Ulrich: IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten, Frankfurt/New York, S. 175–181.
- Deeke, Axel (2005c): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB-Forschungsbericht 12/2005, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2006a): Begleitende Programmevaluation – Chancen und Risiken von Programmkritik, in: Brinkmann, Christian; Koch, Susanne; Mendius, Hans Gerhard (Hrsg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 300, Nürnberg, S. 115–129.
- Deeke, Axel (2006b): Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm, IAB-Forschungsbericht 21/2006, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Sprachförderung allein greift häufig zu kurz, IAB-Kurzbericht 03/2007, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2009a): Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden?, in: WSI-Mitteilungen Jg. 62, H. 8, S. 446–452.

- Deeke, Axel; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris unter Mitarbeit von Meike Baas (2009): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen von Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht 01/2009, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2002): Prozess- und kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitspolitischen Programmen, in: Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250, S. 399–414.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?, IAB-Werkstattbericht 01/2003, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2006): Die Evaluation des ESF-BA-Programms am Beispiel der Förderung der beruflichen Weiterbildung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 u. 4, S. 391–424.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“ – Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Oberschachtsiek, Dirk; Schwab, Gunnar unter Mitarbeit von Astrid Engelhardt und Patrycja Scioch (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Ohlert, Clemens (2009): Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall, IAB-Forschungsbericht 03/2009, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Schuler, Werner (2003): Fünf Jahre „AFG-Plus“: Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 265, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Wiedemann, Eberhard (2002): Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen, IAB-Werkstattbericht 02/2002, Nürnberg.
- Dietrich, Hans (2003): Förderung auf hohem Niveau. Das Jugendsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – 1999 bis 2002, IAB-Werkstattbericht 09/2003, Nürnberg.
- Englmann, Bettina; Müller, Martina (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg.
- Esser, Hartmut (2006): Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt/New York.
- Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert (2006): Get Training or Wait? Long Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed in West Germany. IAB-Discussion Paper 17/2006, Nürnberg.
- Fitzenberger, Bernd; Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 357–370.

- Fitzenberger, Bernd; Speckesser, Stefan (2004): Eine ökonomische Einordnung der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik, ZEW Discussion Paper, 04-23.
- Flechtenhar, Hans-Rolf (1978): Kurzarbeit – Kosten und Finanzierung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 443–456.
- Flechtenhar, Hans-Rolf (1979): Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 362–372.
- Forschungsverbund IAB, DIW, SINUS, GfA, infas (Hrsg.) (2005): Bericht 2005. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Berlin.
- Forschungsverbund IAB, DIW, SINUS, GfA, infas (Hrsg.) (2006): Bericht 2006. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e), Berlin.
- Frick, Joachim; Wagner, Gert (2001): Deutsche Sprachfähigkeit und Umgangssprache von Zuwanderern, Wochenbericht des DIW Berlin 24/2001, Berlin.
- Gartner, Hermann; Klinger, Sabine (2007): Aufschwung am Arbeitsmarkt – Trendwende oder Strohfeuer?, in: Wirtschaftsdienst 09/2007, S. 613–619.
- Gazier, Bernard (ed.) (1999): Employability: Concepts and Policies, Report 1998, Beschäftigungsobservatorium der Europäischen Kommission DG V.
- Goetschy, Janine (2003): The European Employment Strategy and the open method of coordination: lessons and perspectives, in: Transfer – European Review of Labour and Research, 02/2003, pp. 281–301.
- Hartz, Peter u. a. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Lahr.
- Hase, Friedhelm (2008): Der neue „Eingliederungsbeitrag“, in: Soziale Sicherheit 01/2008, S. 25–29.
- Haug, Sonja (2008): Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland, Working Paper 14 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Hemmann, Arnold (2002): Europäische Beschäftigungspolitik – Monitoring durch Indikatoren, in: Bundesarbeitsblatt 11/2002, S. 18–21.
- Héretier, Adrienne (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: diess. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, S. 9–36.
- Hujer, Reinhard; Thomsen, Stephan; Zeiss, Christopher (2004): The Effects of Vocational Training Programmes on the Duration of Unemployment in Eastern Germany, IZA Discussion Paper No. 117.

- Hujer, Reinhard; Wellner, Marc (2000): Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland – eine mikroökonomische Analyse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 405–420.
- infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft) (2006): Evaluation der ESF-Ergänzung der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW). Methodenbericht zur Panelerhebung Welle 1 und Welle 2, Bonn.
- ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik; WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2009): Integration in Deutschland. Erster Indikatorenbericht. Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring – erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln/Berlin.
- IZA, DIW, infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn, Berlin.
- Jaedicke, Wolfgang; Seyfried, Erwin (2000): Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 3-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999, Berlin.
- Jann, Werner; Schmid, Günther (Hrsg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen, Berlin.
- Jülicher, Peter; Ertelt, Bernd-Joachim (2003): Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Nr. 8 vom 16.04.2003, S. 1043–1048.
- Kaas, Leo; Manger, Christian (2010): Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, IZA Discussion Paper No. 4741.
- Karr, Werner (1997): Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1, S. 37 ff.
- Keller, Berndt (1999): Aktuelle Entwicklungen „europäischer“ Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: Sozialer Fortschritt 06/1999, S. 141–150.
- Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2005): Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen – Partitur im Probenraum, in: IAB-Forum 01/2005, S. 5–13.
- Koller, Barbara (1997): Aussiedler der großen Zuwanderungswellen – was ist aus ihnen geworden?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 766–789.
- Kruppe, Thomas (2004): Zielgruppenerreichung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, in: Deeke u. a., S. 297–264.

- Kruppe, Thomas; Oertel, Martina (2003): Von Verwaltungsdaten zu Forschungsdaten: Die Individualdaten für die Evaluation des ESF-BA-Programms 2000–2006, IAB-Werkstattbericht 10/2003, Nürnberg.
- Kruppe, Thomas; Rudloff, Karin (2008): Wirksamkeit beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen. Eine mikroökonomische Evaluation der Ergänzung durch das ESF-BA-Programm in der Zeit von 2000 bis 2002 auf Basis von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, IAB-Discussion Paper 28/2008, Nürnberg.
- Kurtz, Beate (2002): Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III, IAB-Werkstattbericht 08/2002, Nürnberg.
- Kurtz, Beate (2003): Trainingsmaßnahmen – Was verbirgt sich dahinter?, IAB-Werkstattbericht 08/2003, Nürnberg.
- Kurtz, Beate (2004): Trainingsmaßnahmen im ESF-BA-Programm und in der gesetzlichen Regelförderung nach dem SGB III, in: Deeke u. a., S. 151–206.
- Lang, Jochen; Naschold, Frieder; Reisert, Bernd (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven, Berlin.
- Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2005a): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IAB-Discussion Paper 03/2005, Nürnberg.
- Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny (2005b): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in an Changing Economy. The Case of Eastern Germany after Unification, IAB-Discussion Paper 14/2005, Nürnberg.
- Mayntz, Renate (2002a): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: diess. (Hg.), S. 7–43.
- Mayntz, Renate (Hg.) (2002b): Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt/New York.
- Oberschachtsiek, Dirk (2005a): Wirkungsanalyse zur ergänzenden Existenzgründungsförderung durch das ESF-BA-Programm – Erste Ergebnisse, in: Deeke u. a.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 157–206.
- Oberschachtsiek, Dirk (2005b): Wirkungsanalyse zur ergänzenden Existenzgründungsförderung durch das ESF-BA-Programm – Aktualisierung der Evaluationsergebnisse, unveröff. Ms., Nürnberg.
- Oberschachtsiek, Dirk (2006): Wirkungsanalyse zur ergänzenden Existenzgründungsförderung durch das ESF-BA-Programm – Zwischenergebnisse der Begleitforschung, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Oberschachtsiek, Dirk (2007): Regionale Strategien bei der ergänzenden Gründungsförderung. Auswirkungen auf mikroökonomische Evaluationsdesigns am Beispiel des GründerCoaching (ESF-BA-Förderung), IAB-Projektbericht, Nürnberg.

- OECD (2005): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris.
- Preisendörfer, Peter (2007): Sozialkapital und unternehmerisches Handeln. Das soziale Netzwerk von Unternehmensgründern als Erfolgsfaktor, in: Franzen, Axel; Freitag, Markus (Hrsg.): Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 47/2007, S. 272–293.
- Promberger, Markus; Wenzel, Ulrich; Pfeiffer, Sabine; Hackett, Anne; Hirsland, Andreas (2008): Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen Jg. 61, H. 2, S. 70–76.
- Puxi, Marco; Stetefeld, Andrej (2001): Kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der im Freistaat Sachsen über den Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Existenzgründungsseminare, Existenzgründungszuschüsse, Einstellungszuschüsse, Management TV. Gutachten der ISG Dresden, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit Studien Heft 21, Dresden.
- Rambøll Management (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin.
- Reskin, Barbara F. (2003): Including Mechanisms in our Models of Ascriptive Inequality, in: American Sociological Review, Vol. 68, pp. 1–21.
- Rother, Nina (2008): Das Integrationspanel. Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses, Working Paper 19 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Rudolph, Helmut (2004): Profiling in der Arbeitsvermittlung, in: Behringer, F. u. a. (Hrsg.): Diskontinuierliche Erwerbsbiographien. Zur gesellschaftlichen Konstruktion und Bearbeitung eines normalen Phänomens, Baltmannsweiler, S. 271–283.
- RWI; SÖSTRA; Ronning, Gerd (2003): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland. Förderperiode 2000–2006. EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1. Halbzeitbewertung. Endbericht, Essen und Berlin.
- RWI; SÖSTRA; Ronning, Gerd (2006): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland. Förderperiode 2000–2006. EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1. Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Endbericht, Essen und Berlin.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004, Nürnberg.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26. Jg., Nr. 4, S. 323–356.

- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32. Jg., H. 4, S. 621–634.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/New York.
- Scharpf, Fritz W. (2002): Kontingente Generalisierung in der Politikforschung, in: Mayntz, R. (Hg.), S. 213–235.
- Scherer, Dietmar (1996): Evaluation beruflicher Bildung. Eine theoretisch-empirische Analyse auf der Datenbasis des Sozio-ökonomischen Panels, Frankfurt am Main.
- Schmid, Günther; Kull, Silke (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“, WZB Discussion Paper SP 2004–103, Berlin.
- Schmid, Günther; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus (ed.) (1996): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, UK/Brookfield, US.
- Schneider, Hilmar; Uhlendorff, Arne (2006): Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung, IZA Discussion Paper No. 2255.
- Schweigard, Eva (2007a): Berufsbezogene Deutschkurse im Rahmen des ESF-BA-Programms. Ergebnisse aus regionalen Fallstudien zur Umsetzung, IAB-Forschungsbericht 06/2007, Nürnberg.
- Schweigard, Eva (2007b): Sprachförderung für arbeitslose ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund. Eine explorative Untersuchung zur Umsetzung, IAB-Forschungsbericht 08/2007, Nürnberg.
- Schweigard, Eva (2008): Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmenteende, IAB-Forschungsbericht 04/2008, Nürnberg.
- Scioch, Patrycja; Szameitat, Jörg (2007): Die Individualdatenbank – Datenbasis und Aufbereitung zu Forschungsdaten, in: diess.: Ergebnisse des Projekts „Individualdatenbank“ der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm: Daten zur Förderentwicklung von 2000 bis 2006, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 4–18.
- Seifert, Hartmut (1994): Kurzarbeit und Qualifizierung – ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels?, in: Heinelt, H.; Bosch, G.; Reissert, B. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin, S. 100–114.
- Seifert, Hartmut (2005): Was bringen die Hartz-Gesetze?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 16/2005, S. 17–24.
- Siegert, Manuel (2009): Berufliche und akademische Ausbildung von Migranten in Deutschland, Working Paper 22 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

- SINUS (2006): Implementationsanalysen, in: Forschungsverbund, S. 145–197.
- Staat, Matthias (1997): Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 21, Baden-Baden.
- Szameitat, Jörg (2008a): Ergebnisse des Projekts „Individualdatenbank“ der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm: Daten zur Förderentwicklung von 2000 bis 2007. Datenstand 13. März 2008, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Szameitat, Jörg (2008b): Austritte aus der Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms im Jahr 2007 und Verbleib. Datenstand 20. November 2008, IAB-Projekt.
- Venema, Mathias; Grimm, Claus (2002): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Teil A, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.
- Völkel, Brigitte (1997): Kurzarbeit in den neuen Bundesländern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1, S. 127–149.
- ZEW, IAQ, TNS Emnid (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB III – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse, Erster Bericht durch den Forschungsverbund, Mannheim, Gelsenkirchen, Bielefeld.
- Zuwanderungskommission (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin.

Anhang 1: Tabellen

A-Tabelle 1: Eintritte in ESF-FbW ohne Modul im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	23.211	100,0	20.457	100,0	17.663	100,0	9.278	100,0	4.516	100,0	799	100,0	1.299	100,0	5.801	100,0	83.024	100,0
Frauen	12.976	55,9	11.424	55,8	9.943	56,3	5.189	55,9	2.440	54,0	484	60,6	920	70,8	4.426	76,3	47.802	57,6
Männer	10.235	44,1	9.033	44,2	7.720	43,7	4.089	44,1	2.076	46,0	315	39,4	379	29,2	1.375	23,7	35.222	42,4
unter 25 Jahre	3.489	15,0	2.629	12,9	2.590	14,7	1.416	15,3	730	16,2	144	18,0	204	15,7	631	10,9	11.833	14,3
25 bis unter 50 Jahre	18.442	79,5	16.460	80,5	13.986	79,2	7.398	79,7	3.617	80,1	603	75,5	879	67,7	3.623	62,5	65.008	78,3
50 Jahre und älter	1.280	5,5	1.368	6,7	1.087	6,2	464	5,0	169	3,7	52	6,5	216	16,6	1.547	26,7	6.183	7,4
Deutsche	19.406	83,6	17.140	83,8	15.118	85,6	7.884	85,0	3.846	85,2	677	84,7	1.216	93,6	5.469	94,3	70.756	85,2
darunter Spätaussiedler	3.669	15,8	3.010	14,7	2.307	13,1	1.043	11,2	466	10,3	76	9,5	19	1,5	36	0,6	10.626	12,8
Ausländer	3.230	13,9	3.051	14,9	2.331	13,2	1.333	14,4	641	14,2	109	13,6	74	5,7	319	5,5	11.088	13,4
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	8.141	35,1	7.162	35,0	5.755	32,6	2.873	31,0	1.306	28,9	311	38,9						
arbeitslos gemeldet	16.960	73,1	14.712	71,9	12.164	68,9	6.595	71,1	3.128	69,3	542	67,8	1.020	78,5	5.218	90,0	60.339	72,7
nicht arbeitslos arbeitsuchend	3.831	16,5	3.491	17,1	3.246	18,4	1.492	16,1	833	18,4	176	22,0	230	17,7	494	8,5	13.793	16,6
ein Jahr und länger arbeitslos	2.570	11,1	1.940	9,5	1.788	10,1	960	10,3	403	8,9	107	13,4	329	25,3	2.046	35,3	10.143	12,2
BerufsrückkehrerInnen	1.689	7,3	1.895	9,3	1.746	9,9	909	9,8	463	10,3	144	18,0	313	24,1	1.090	18,8	8.249	9,9

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 2: Eintritte in ESF-FbW ohne Modul in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe		
	absolut	in %																	
insgesamt	12.268	100,0	11.159	100,0	9.688	100,0	4.958	100,0	2.602	100,0	715	100,0	714	100,0	2.894	100,0	44.998	100,0	
Frauen	7.046	57,4	6.633	59,4	5.838	60,3	3.074	62,0	1.556	59,8	455	63,6	504	70,6	2.220	76,7	27.326	60,7	
Männer	5.222	42,6	4.526	40,6	3.850	39,7	1.884	38,0	1.046	40,2	260	36,4	210	29,4	674	23,3	17.672	39,3	
unter 25 Jahre	1.082	8,8	938	8,4	841	8,7	389	7,8	242	9,3	134	18,7	116	16,2	208	7,2	3.950	8,8	
25 bis unter 50 Jahre	10.671	87,0	9.732	87,2	8.412	86,8	4.362	88,0	2.263	87,0	537	75,1	543	76,1	2.092	72,3	38.612	85,8	
50 Jahre und älter	515	4,2	489	4,4	435	4,5	207	4,2	97	3,7	44	6,2	55	7,7	594	20,5	2.436	5,4	
Deutsche	9.718	79,2	8.868	79,5	7.894	81,5	4.037	81,4	2.145	82,4	598	83,6	638	89,4	2.599	89,8	36.497	81,1	
darunter Spätaussiedler	1.654	13,5	1.320	11,8	1.069	11,0	481	9,7	214	8,2	75	10,5	18	2,5	28	1,0	4.859	10,8	
Ausländer	3.092	25,2	2.100	18,8	1.605	16,6	870	17,5	431	16,6	104	14,5	67	9,4	282	9,7	8.551	19,0	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	5.146	41,9	4.866	43,6	3.903	40,3	1.932	39,0	930	35,7	296	41,4							
arbeitslos gemeldet	8.512	69,4	7.631	68,4	6.239	64,4	3.260	65,8	1.730	66,5	484	67,7	543	76,1	2.574	88,9	30.973	68,8	
nicht arbeitslos arbeitsuchend	2.108	17,2	1.887	16,9	1.790	18,5	835	16,8	499	19,2	166	23,2	139	19,5	263	9,1	7.687	17,1	
ein Jahr und länger arbeitslos	1.106	9,0	747	6,7	749	7,7	423	8,5	239	9,2	84	11,7	124	17,4	805	27,8	4.277	9,5	
Berufsrück- kehrerInnen	1.144	9,3	1.344	12,0	1.174	12,1	594	12,0	314	12,1	140	19,6	218	30,5	746	25,8	5.674	12,6	

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 3: Eintritte in ESF-FbW ohne Modul in Ostdeutschland 2000 bis 2007
nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	10.943	100,0	9.298	100,0	7.975	100,0	4.320	100,0	1.914	100,0	84	100,0	585	100,0	2.907	100,0	38.026	100,0
Frauen	5.930	54,2	4.791	51,5	4.105	51,5	2.115	49,0	884	46,2	29	34,5	416	71,1	2.206	75,9	20.476	53,8
Männer	5.013	45,8	4.507	48,5	3.870	48,5	2.205	51,0	1.030	53,8	55	65,5	169	28,9	701	24,1	17.550	46,2
unter 25 Jahre	2.407	22,0	1.691	18,2	1.749	21,9	1.027	23,8	488	25,5	10	11,9	88	15,0	423	14,6	7.883	20,7
25 bis unter 50 Jahre	7.771	71,0	6.728	72,4	5.574	69,9	3.036	70,3	1.354	70,7	66	78,6	336	57,4	1.531	52,7	26.396	69,4
50 Jahre und älter	765	7,0	879	9,5	652	8,2	257	5,9	72	3,8	8	9,5	161	27,5	953	32,8	3.747	9,9
Deutsche	9.688	88,5	8.272	89,0	7.224	90,6	3.847	89,1	1.701	88,9	79	94,0	578	98,8	2.870	98,7	34.259	90,1
darunter Spätaussiedler	2.015	18,4	1.690	18,2	1.238	15,5	562	13,0	252	13,2	1	1,2	1	0,2	8	0,3	5.767	15,2
Ausländer	138	1,3	951	10,2	726	9,1	463	10,7	210	11,0	5	6,0	7	1,2	37	1,3	2.537	6,7
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	2.995	27,4	2.296	24,7	1.852	23,2	941	21,8	376	19,6	15	17,9						
arbeitslos gemeldet	8.448	77,2	7.081	76,2	5.925	74,3	3.335	77,2	1.398	73,0	58	69,0	477	81,5	2.644	91,0	29.366	77,2
nicht arbeitslos arbeitsuchend	1.723	15,7	1.604	17,3	1.456	18,3	657	15,2	334	17,5	10	11,9	91	15,6	231	7,9	6.106	16,1
ein Jahr und länger arbeitslos	1.464	13,4	1.193	12,8	1.039	13,0	537	12,4	164	8,6	23	27,4	205	35,0	1.241	42,7	5.866	15,4
Berufsrück- kehrerInnen	545	5,0	551	5,9	572	7,2	315	7,3	149	7,8	4	4,8	95	16,2	344	11,8	2.575	6,8

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 4: Eintritte in ESF-FbW mit Modul im Bundesgebiet 2000 bis 2004 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %										
insgesamt	9.920	100,0	11.676	100,0	9.798	100,0	1.472	100,0	19	100,0	4	100,0	0	-	0	-	32.889	100,0
Frauen	5.758	58,0	6.795	58,2	5.431	55,4	786	53,4	13	68,4	2	50,0	0	-	0	-	18.785	57,1
Männer	4.162	42,0	4.881	41,8	4.367	44,6	686	46,6	6	31,6	2	50,0	0	-	0	-	14.104	42,9
unter 25 Jahre	1.489	15,0	1.451	12,4	1.283	13,1	185	12,6	1	5,3	1	25,0	0	-	0	-	4.410	13,4
25 bis unter 50 Jahre	7.679	77,4	9.140	78,3	7.675	78,3	1.146	77,9	16	84,2	3	75,0	0	-	0	-	25.659	78,0
50 Jahre und älter	752	7,6	1.085	9,3	840	8,6	141	9,6	2	10,5	0	0,0	0	-	0	-	2.820	8,6
Deutsche	8.855	89,3	10.137	86,8	8.192	83,6	1.180	80,2	15	78,9	4	100,0	0	-	0	-	28.383	86,3
darunter Spätaussiedler	1.244	12,5	1.367	11,7	1.412	14,4	158	10,7	0	0,0	0	0,0	0	-	0	-	4.181	12,7
Ausländer	977	9,8	1.465	12,5	1.574	16,1	276	18,8	4	21,1	0	0,0	0	-	0	-	4.296	13,1
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	2.578	26,0	2.904	24,9	2.801	28,6	368	25,0	4	21,1	1	25,0						
arbeitslos gemeldet	8.246	83,1	9.338	80,0	7.665	78,2	902	61,3	5	26,3	2	50,0	0	-	0	-	26.158	79,5
nicht arbeitslos arbeitssuchend	1.142	11,5	1.545	13,2	1.275	13,0	310	21,1	6	31,6	0	0,0	0	-	0	-	4.278	13,0
ein Jahr und länger arbeitslos	1.462	14,7	1.746	15,0	1.325	13,5	112	7,6	0	0,0	0	0,0	0	-	0	-	4.645	14,1
BerufsrückkehrerInnen	724	7,3	905	7,8	664	6,8	64	4,3	1	5,3	0	0,0	0	-	0	-	2.358	7,2

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 5: Eintritte in ESF-FbW mit Modul in Westdeutschland 2000 bis 2004 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %								
insgesamt	3.320	100,0	4.392	100,0	4.412	100,0	724	100,0	12	100,0	0	-	0	-	0	-	12.860	100
Frauen	1.877	56,5	2.542	57,9	2.483	56,3	416	57,5	11	91,7	0	-	0	-	0	-	7.329	57,0
Männer	1.443	43,5	1.850	42,1	1.929	43,7	308	42,5	1	8,3	0	-	0	-	0	-	5.531	43,0
unter 25 Jahre	371	11,2	416	9,5	483	10,9	90	12,4	0	0,0	0	-	0	-	0	-	1.360	10,6
25 bis unter 50 Jahre	2.703	81,4	3.624	82,5	3.583	81,2	577	79,7	12	100,0	0	-	0	-	0	-	10.499	81,6
50 Jahre und älter	246	7,4	352	8,0	346	7,8	57	7,9	0	0,0	0	-	0	-	0	-	1.001	7,8
Deutsche	2.447	73,7	3.062	69,7	3.036	68,8	466	64,4	8	66,7	0	-	0	-	0	-	9.019	70,1
darunter Spätaussiedler	991	29,8	1.143	26,0	1.255	28,4	145	20,0	0	0,0	0	-	0	-	0	-	3.534	27,5
Ausländer	827	24,9	1.285	29,3	1.351	30,6	246	34,0	4	33,3	0	-	0	-	0	-	3.713	28,9
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	1.668	50,2	2.179	49,6	2.157	48,9	314	43,4	4	33,3	0	-	0	-	0	-		
arbeitslos gemeldet	2.667	80,3	3.489	79,4	3.502	79,4	539	74,4	4	33,3	0	-	0	-	0	-	10.201	79,3
nicht arbeitslos arbeitssuchend	382	11,5	519	11,8	467	10,6	88	12,2	4	33,3	0	-	0	-	0	-	1.460	11,4
ein Jahr und länger arbeitslos	314	9,5	407	9,3	366	8,3	55	7,6	0	0,0	0	-	0	-	0	-	1.142	8,9
Berufsrückkehrerinnen	268	8,1	343	7,8	282	6,4	27	3,7	0	0,0	0	-	0	-	0	-	920	7,2

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 6: Eintritte in ESF-FbW mit Modul in Ostdeutschland 2000 bis 2004
nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %										
insgesamt	6.600	100,0	7.284	100,0	5.386	100,0	748	100,0	7	100,0	4	100,0	0	-	0	-	20.029	100,0
Frauen	3.881	58,8	4.253	58,4	2.948	54,7	370	49,5	2	28,6	2	50,0	0	-	0	-	11.456	57,2
Männer	2.719	41,2	3.031	41,6	2.438	45,3	378	50,5	5	71,4	2	50,0	0	-	0	-	8.573	42,8
unter 25 Jahre	1.118	16,9	1.035	14,2	800	14,9	95	12,7	1	14,3	1	25,0	0	-	0	-	3.050	15,2
25 bis unter 50 Jahre	4.976	75,4	5.516	75,7	4.092	76,0	569	76,1	4	57,1	3	75,0	0	-	0	-	15.160	75,7
50 Jahre und älter	506	7,7	733	10,1	494	9,2	84	11,2	2	28,6	0	0,0	0	-	0	-	1.819	9,1
Deutsche	6.408	97,1	7.075	97,1	5.156	95,7	714	95,5	7	100,0	4	100,0	0	-	0	-	19.364	96,7
darunter Spätaussiedler	253	3,8	224	3,1	157	2,9	13	1,7	0	0,0	0	0,0	0	-	0	-	647	3,2
Ausländer	150	2,3	180	2,5	223	4,1	30	4,0	0	0,0	0	0,0	0	-	0	-	583	2,9
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	910	13,8	725	10,0	644	12,0	54	7,2	0	0,0	1	25,0						
arbeitslos gemeldet	5.579	84,5	5.849	80,3	4.163	77,3	363	48,5	1	14,3	2	50,0	0	-	0	-	15.957	79,7
nicht arbeitslos arbeitsuchend	760	11,5	1.026	14,1	808	15,0	222	29,7	2	28,6	0	0,0	0	-	0	-	2.818	14,1
ein Jahr und länger arbeitslos	1.148	17,4	1.339	18,4	959	17,8	57	7,6	0	0,0	0	0,0	0	-	0	-	3.503	17,5
Berufsrück- kehrerInnen	456	6,9	562	7,7	382	7,1	37	4,9	1	14,3	0	0,0	0	-	0	-	1.438	7,2

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 7: Eintritte in ESF-FbW ohne und mit Modul (Summe) im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe		
	absolut	in %																	
insgesamt	33.131	100,0	32.133	100,0	27.461	100,0	10.750	100,0	4.535	100,0	803	100,0	1.299	100,0	5.801	100,0	115.913	100,0	
Frauen	18.734	56,5	18.219	56,7	15.374	56,0	5.975	55,6	2.453	54,1	486	60,5	920	70,8	4.426	76,3	66.587	57,4	
Männer	14.397	43,5	13.914	43,3	12.087	44,0	4.775	44,4	2.082	45,9	317	39,5	379	29,2	1.375	23,7	49.326	42,6	
unter 25 Jahre	4.978	15,0	4.080	12,7	3.873	14,1	1.601	14,9	731	16,1	145	18,1	204	15,7	631	10,9	16.243	14,0	
25 bis unter 50 Jahre	26.121	78,8	25.600	79,7	21.661	78,9	8.544	79,5	3.633	80,1	606	75,5	879	67,7	3.623	62,5	90.667	78,2	
50 Jahre und älter	2.032	6,1	2.453	7,6	1.927	7,0	605	5,6	171	3,8	52	6,5	216	16,6	1.547	26,7	9.003	7,8	
Deutsche	28.261	85,3	27.277	84,9	23.310	84,9	9.064	84,3	3.861	85,1	681	84,8	1.216	93,6	5.469	94,3	99.139	85,5	
darunter Spätaussiedler	4.913	14,8	4.377	13,6	3.719	13,5	1.201	11,2	466	10,3	76	9,5	19	1,5	36	0,6	14.807	12,8	
Ausländer	4.207	12,7	4.516	14,1	3.905	14,2	1.609	15,0	645	14,2	109	13,6	74	5,7	319	5,5	15.384	13,3	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	10.719	32,4	10.066	31,3	8.556	31,2	3.241	30,1	1.310	28,9	312	38,9							
arbeitslos gemeldet	25.206	76,1	24.050	74,8	19.829	72,2	7.497	69,7	3.133	69,1	544	67,7	1.020	78,5	5.218	90,0	86.497	74,6	
nicht arbeitslos arbeitsuchend	4.973	15,0	5.036	15,7	4.521	16,5	1.802	16,8	839	18,5	176	21,9	230	17,7	494	8,5	18.071	15,6	
ein Jahr und länger arbeitslos	4.032	12,2	3.686	11,5	3.113	11,3	1.072	10,0	403	8,9	107	13,3	329	25,3	2.046	35,3	14.788	12,8	
BerufsrückkehrerInnen	2.413	7,3	2.800	8,7	2.410	8,8	973	9,1	464	10,2	144	17,9	313	24,1	1.090	18,8	10.607	9,2	

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 - Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 8: Eintritte in ESF-FbW ohne und mit Modul (Summe) in Westdeutschland
2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe		
	absolut	in %																	
insgesamt	15.588	100,0	15.551	100,0	14.100	100,0	5.682	100,0	2.614	100,0	715	100,0	714	100,0	2.894	100,0	57.858	100,0	
Frauen	8.923	57,2	9.175	59,0	8.321	59,0	3.490	61,4	1.567	59,9	455	63,6	504	70,6	2.220	76,7	34.655	59,9	
Männer	6.665	42,8	6.376	41,0	5.779	41,0	2.192	38,6	1.047	40,1	260	36,4	210	29,4	674	23,3	23.203	40,1	
unter 25 Jahre	1.453	9,3	1.354	8,7	1.324	9,4	479	8,4	242	9,3	134	18,7	116	16,2	208	7,2	5.310	9,2	
25 bis unter 50 Jahre	13.374	85,8	13.356	85,9	11.995	85,1	4.939	86,9	2.275	87,0	537	75,1	543	76,1	2.092	72,3	49.111	84,9	
50 Jahre und älter	761	4,9	841	5,4	781	5,5	264	4,6	97	3,7	44	6,2	55	7,7	594	20,5	3.437	5,9	
Deutsche	12.165	78,0	11.930	76,7	10.930	77,5	4.503	79,3	2.153	82,4	598	83,6	638	89,4	2.599	89,8	45.516	78,7	
darunter Spätaussiedler	2.645	17,0	2.463	15,8	2.324	16,5	626	11,0	214	8,2	75	10,5	18	2,5	28	1,0	8.393	14,5	
Ausländer	3.919	25,1	3.385	21,8	2.956	21,0	1.116	19,6	435	16,6	104	14,5	67	9,4	282	9,7	12.264	21,2	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	6.814	43,7	7.045	45,3	6.060	43,0	2.246	39,5	934	35,7	296	41,4							
arbeitslos gemeldet	11.179	71,7	11.120	71,5	9.741	69,1	3.799	66,9	1.734	66,3	484	67,7	543	76,1	2.574	88,9	41.174	71,2	
nicht arbeitslos arbeitsuchend	2.490	16,0	2.406	15,5	2.257	16,0	923	16,2	503	19,2	166	23,2	139	19,5	263	9,1	9.147	15,8	
ein Jahr und länger arbeitslos	1.420	9,1	1.154	7,4	1.115	7,9	478	8,4	239	9,1	84	11,7	124	17,4	805	27,8	5.419	9,4	
Berufsrück- kehrerInnen	1.412	9,1	1.687	10,8	1.456	10,3	621	10,9	314	12,0	140	19,6	218	30,5	746	25,8	6.594	11,4	

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 9: Eintritte in ESF-FbW ohne und mit Modul (Summe) in Ostdeutschland
2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe		
	absolut	in %																	
insgesamt	17.543	100,0	16.582	100,0	13.361	100,0	5.068	100,0	1.921	100,0	88	100,0	585	100,0	2.907	100,0	58.055	100,0	
Frauen	9.811	55,9	9.044	54,5	7.053	52,8	2.485	49,0	886	46,1	31	35,2	416	71,1	2.206	75,9	31.932	55,0	
Männer	7.732	44,1	7.538	45,5	6.308	47,2	2.583	51,0	1.035	53,9	57	64,8	169	28,9	701	24,1	26.123	45,0	
unter 25 Jahre	3.525	20,1	2.726	16,4	2.549	19,1	1.122	22,1	489	25,5	11	12,5	88	15,0	423	14,6	10.933	18,8	
25 bis unter 50 Jahre	12.747	72,7	12.244	73,8	9.666	72,3	3.605	71,1	1.358	70,7	69	78,4	336	57,4	1.531	52,7	41.556	71,6	
50 Jahre und älter	1.271	7,2	1.612	9,7	1.146	8,6	341	6,7	74	3,9	8	9,1	161	27,5	953	32,8	5.566	9,6	
Deutsche	16.096	91,8	15.347	92,6	12.380	92,7	4.561	90,0	1.708	88,9	83	94,3	578	98,8	2.870	98,7	53.623	92,4	
darunter Spätaussiedler	2.268	12,9	1.914	11,5	1.395	10,4	575	11,3	252	13,1	1	1,1	1	0,2	8	0,3	6.414	11,0	
Ausländer	288	1,6	1.131	6,8	949	7,1	493	9,7	210	10,9	5	5,7	7	1,2	37	1,3	3.120	5,4	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	3.905	22,3	3.021	18,2	2.496	18,7	995	19,6	376	19,6	16	18,2							
arbeitslos gemeldet	14.027	80,0	12.930	78,0	10.088	75,5	3.698	73,0	1.399	72,8	60	68,2	477	81,5	2.644	91,0	45.323	78,1	
nicht arbeitslos arbeitsuchend	2.483	14,2	2.630	15,9	2.264	16,9	879	17,3	336	17,5	10	11,4	91	15,6	231	7,9	8.924	15,4	
ein Jahr und länger arbeitslos	2.612	14,9	2.532	15,3	1.998	15,0	594	11,7	164	8,5	23	26,1	205	35,0	1.241	42,7	9.369	16,1	
Berufsrück- kehrerInnen	1.001	5,7	1.113	6,7	954	7,1	352	6,9	150	7,8	4	4,5	95	16,2	344	11,8	4.013	6,9	

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 10: Eintritte in ESF-Trainingsmaßnahmen im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	4.246	100,0	5.115	100,0	4.255	100,0	2.741	100,0	1.483	100,0	1.067	100,0	1.738	100,0	2.021	100,0	22.666	100,0
Frauen	2.918	68,7	3.460	67,6	2.855	67,1	1.819	66,4	949	64,0	526	49,3	985	56,7	1.463	72,4	14.975	66,1
Männer	1.328	31,3	1.655	32,4	1.400	32,9	922	33,6	534	36,0	541	50,7	753	43,3	558	27,6	7.691	33,9
unter 25 Jahre	1.039	24,5	1.042	20,4	1.067	25,1	585	21,3	415	28,0	311	29,1	462	26,6	301	14,9	5.222	23,0
25 bis unter 50 Jahre	2.802	66,0	3.497	68,4	2.708	63,6	1.901	69,4	967	65,2	642	60,2	1.022	58,8	1.099	54,4	14.638	64,6
50 Jahre und älter	405	9,5	576	11,3	480	11,3	255	9,3	101	6,8	114	10,7	254	14,6	621	30,7	2.806	12,4
Deutsche	3.866	91,1	4.456	87,1	3.800	89,3	2.473	90,2	1.311	88,4	921	86,3	1.549	89,1	1.797	88,9	20.173	89,0
darunter																		
Spätaussiedler	494	11,6	622	12,2	426	10,0	254	9,3	133	9,0	31	2,9	30	1,7	16	0,8	2.006	8,9
Ausländer	349	8,2	623	12,2	445	10,5	263	9,6	170	11,5	143	13,4	184	10,6	210	10,4	2.387	10,5
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	1.145	27,0	1.314	25,7	1.120	26,3	570	20,8	377	25,4	377	35,3						
arbeitslos gemeldet	3.846	90,6	4.594	89,8	3.735	87,8	2.325	84,8	1.141	76,9	870	81,5	1.482	85,3	1.861	92,1	19.854	87,6
nicht arbeitslos arbeitssuchend	256	6,0	325	6,4	337	7,9	335	12,2	316	21,3	179	16,8	195	11,2	128	6,3	2.071	9,1
ein Jahr und länger arbeitslos	689	16,2	852	16,7	704	16,5	336	12,3	141	9,5	190	17,8	406	23,4	755	37,4	4.073	18,0
BerufsrückkehrerInnen	458	10,8	650	12,7	507	11,9	421	15,4	196	13,2	75	7,0	189	10,9	259	12,8	2.755	12,2

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 11: Eintritte in ESF-Trainingsmaßnahmen in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	782	100,0	855	100,0	865	100,0	848	100,0	1.230	100,0	887	100,0	988	100,0	1.214	100,0	7.669	100,0
Frauen	565	72,3	700	81,9	677	78,3	639	75,4	347	28,2	437	49,3	551	55,8	825	68,0	4.741	61,8
Männer	217	27,7	155	18,1	188	21,7	209	24,6	468	38,0	450	50,7	437	44,2	389	32,0	2.513	32,8
unter 25 Jahre	92	11,8	71	8,3	186	21,5	60	7,1	343	27,9	283	31,9	188	19,0	163	13,4	1.386	18,1
25 bis unter 50 Jahre	646	82,6	732	85,6	627	72,5	730	86,1	745	60,6	530	59,8	675	68,3	717	59,1	5.402	70,4
50 Jahre und älter	44	5,6	52	6,1	52	6,0	58	6,8	69	5,6	74	8,3	125	12,7	334	27,5	808	10,5
Deutsche	692	88,5	730	85,4	758	87,6	735	86,7	484	39,3	750	84,6	808	81,8	1.001	82,5	5.958	77,7
darunter Spätaussiedler	71	9,1	48	5,6	65	7,5	77	9,1	41	3,3	29	3,3	23	2,3	16	1,3	370	4,8
Ausländer	75	9,6	105	12,3	102	11,8	112	13,2	76	6,2	134	15,1	175	17,7	199	16,4	978	12,8
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	287	36,7	290	33,9	346	40,0	234	27,6	214	17,4	349	39,3						
arbeitslos gemeldet	672	85,9	711	83,2	675	78,0	673	79,4	374	30,4	707	79,7	812	82,2	1.076	88,6	5.700	74,3
nicht arbeitslos arbeitsuchend	54	6,9	76	8,9	105	12,1	133	15,7	177	14,4	162	18,3	134	13,6	109	9,0	950	12,4
ein Jahr und länger arbeitslos	92	11,8	76	8,9	81	9,4	68	8,0	50	4,1	139	15,7	205	20,7	371	30,6	1.082	14,1
Berufsrück- kehrerInnen	226	28,9	317	37,1	227	26,2	240	28,3	118	9,6	67	7,6	121	12,2	167	13,8	1.483	19,3

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 12: Eintritte in ESF-Trainingsmaßnahmen in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	3.464	100,0	4.260	100,0	3.390	100,0	1.893	100,0	253	100,0	180	100,0	750	100,0	807	100,0	14.997	100,0
Frauen	2.353	67,9	2.760	64,8	2.178	64,2	1.180	62,3	602	237,9	89	49,4	434	57,9	638	79,1	10.234	68,2
Männer	1.111	32,1	1.500	35,2	1.212	35,8	713	37,7	66	26,1	91	50,6	316	42,1	169	20,9	5.178	34,5
unter 25 Jahre	947	27,3	971	22,8	881	26,0	525	27,7	72	28,5	28	15,6	274	36,5	138	17,1	3.836	25,6
25 bis unter 50 Jahre	2.156	62,2	2.765	64,9	2.081	61,4	1.171	61,9	222	87,7	112	62,2	347	46,3	382	47,3	9.236	61,6
50 Jahre und älter	361	10,4	524	12,3	428	12,6	197	10,4	32	12,6	40	22,2	129	17,2	287	35,6	1.998	13,3
Deutsche	3.174	91,6	3.726	87,5	3.042	89,7	1.738	91,8	827	326,9	171	95,0	741	98,8	796	98,6	14.215	94,8
darunter Spätaussiedler	423	12,2	574	13,5	361	10,6	177	9,4	92	36,4	2	1,1	7	0,9	0	0,0	1.636	10,9
Ausländer	274	7,9	518	12,2	343	10,1	151	8,0	94	37,2	9	5,0	9	1,2	11	1,4	1.409	9,4
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	858	24,8	1.024	24,0	774	22,8	336	17,7	163	64,4	28	15,6						
arbeitslos gemeldet	3.174	91,6	3.883	91,2	3.060	90,3	1.652	87,3	767	303,2	163	90,6	670	89,3	785	97,3	14.154	94,4
nicht arbeitslos arbeitsuchend	202	5,8	249	5,8	232	6,8	202	10,7	139	54,9	17	9,4	61	8,1	19	2,4	1.121	7,5
ein Jahr und länger arbeitslos	597	17,2	776	18,2	623	18,4	268	14,2	91	36,0	51	28,3	201	26,8	384	47,6	2.991	19,9
Berufsrück- kehrerInnen	232	6,7	333	7,8	280	8,3	181	9,6	78	30,8	8	4,4	68	9,1	92	11,4	1.272	8,5

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 13: Eintritte in ESF-Gründungsseminar im Bundesgebiet 2000 bis 2003 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		Summe	
	absolut	in %								
insgesamt	4.003	100,0	4.963	100,0	6.371	100,0	1.213	100,0	16.550	100,0
Frauen	1.422	35,5	1.771	35,7	2.206	34,6	448	36,9	5.847	35,3
Männer	2.581	64,5	3.192	64,3	4.165	65,4	765	63,1	10.703	64,7
unter 25 Jahre	286	7,1	345	7,0	401	6,3	53	4,4	1.085	6,6
25 bis unter 50 Jahre	3.283	82,0	4.017	80,9	5.267	82,7	1.044	86,1	13.611	82,2
50 Jahre und älter	434	10,8	601	12,1	703	11,0	116	9,6	1.854	11,2
Deutsche	3.798	94,9	4.642	93,5	5.956	93,5	1.127	92,9	15.523	93,8
darunter Spätaussiedler	15	0,4	16	0,3	33	0,5	7	0,6	71	0,4
Ausländer	177	4,4	293	5,9	403	6,3	77	6,3	950	5,7
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	426	10,6	573	11,5	823	12,9	176	14,5	1.998	12,1
arbeitslos gemeldet	3.335	83,3	4.185	84,3	5.398	84,7	999	82,4	13.917	84,1
nicht arbeitslos arbeitsuchend	322	8,0	373	7,5	544	8,5	84	6,9	1.323	8,0
ein Jahr und länger arbeitslos	489	12,2	553	11,1	756	11,9	146	12,0	1.944	11,7
Berufsrück- kehrerInnen	78	1,9	126	2,5	164	2,6	31	2,6	399	2,4

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 14: Eintritte in ESF-Gründungsseminar in Westdeutschland 2000 bis 2003 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		Summe	
	absolut	in %								
insgesamt	2.098	100,0	3.305	100,0	4.836	100,0	1.123	100,0	11.362	100,0
Frauen	741	35,3	1.177	35,6	1.669	34,5	413	36,8	4.000	35,2
Männer	1.357	64,7	2.128	64,4	3.167	65,5	710	63,2	7.362	64,8
unter 25 Jahre	84	4,0	150	4,5	253	5,2	40	3,6	527	4,6
25 bis unter 50 Jahre	1.792	85,4	2.738	82,8	4.079	84,3	971	86,5	9.580	84,3
50 Jahre und älter	222	10,6	417	12,6	504	10,4	112	10,0	1.255	11,0
Deutsche	1.927	91,8	3.021	91,4	4.444	91,9	1.040	92,6	10.432	91,8
darunter Spätaussiedler	11	0,5	11	0,3	32	0,7	5	0,4	59	0,5
Ausländer	160	7,6	267	8,1	384	7,9	75	6,7	886	7,8
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	330	15,7	505	15,3	725	15,0	171	15,2	1.731	15,2
arbeitslos gemeldet	1.785	85,1	2.852	86,3	4.082	84,4	924	82,3	9.643	84,9
nicht arbeitslos arbeitsuchend	161	7,7	215	6,5	389	8,0	74	6,6	839	7,4
ein Jahr und länger arbeitslos	306	14,6	381	11,5	546	11,3	135	12,0	1.368	12,0
Berufsrück- kehrerInnen	41	2,0	66	2,0	111	2,3	26	2,3	244	2,1

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 15: Eintritte in ESF-Gründungsseminar in Ostdeutschland 2000 bis 2003 nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		Summe	
	absolut	in %								
insgesamt	1.905	100,0	1.658	100,0	1.535	100,0	90	100,0	5.188	100,0
Frauen	681	35,7	594	35,8	537	35,0	35	38,9	1.847	35,6
Männer	1.224	64,3	1.064	64,2	998	65,0	55	61,1	3.341	64,4
unter 25 Jahre	202	10,6	195	11,8	148	9,6	13	14,4	558	10,8
25 bis unter 50 Jahre	1.491	78,3	1.279	77,1	1.188	77,4	73	81,1	4.031	77,7
50 Jahre und älter	212	11,1	184	11,1	199	13,0	4	4,4	599	11,5
Deutsche	1.871	98,2	1.621	97,8	1.512	98,5	87	96,7	5.091	98,1
darunter Spätaussiedler	4	0,2	5	0,3	1	0,1	2	2,2	12	0,2
Ausländer	17	0,9	26	1,6	19	1,2	2	2,2	64	1,2
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	96	5,0	68	4,1	98	6,4	5	5,6	267	5,1
arbeitslos gemeldet	1.550	81,4	1.333	80,4	1.316	85,7	75	83,3	4.274	82,4
nicht arbeitslos arbeitsuchend	161	8,5	158	9,5	155	10,1	10	11,1	484	9,3
ein Jahr und länger arbeitslos	183	9,6	172	10,4	210	13,7	11	12,2	576	11,1
BerufsrückkehrerInnen	37	1,9	60	3,6	53	3,5	5	5,6	155	3,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 16: Eintritte in ESF-Coaching bei Überbrückungsgeld im Bundesgebiet
2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	3.630	100,0	5.691	100,0	10.120	100,0	21.326	100,0	36.427	100,0	33.933	100,0	26.019	100,0	830	100,0	137.976	100,0
Frauen	1.284	35,4	1.940	34,1	3.614	35,7	7.073	33,2	11.218	30,8	10.795	31,8	8.836	34,0	323	38,9	45.083	32,7
Männer	2.346	64,6	3.751	65,9	6.506	64,3	14.253	66,8	25.209	69,2	23.138	68,2	17.183	66,0	507	61,1	92.893	67,3
unter 25 Jahre	241	6,6	413	7,3	814	8,0	1.531	7,2	2.216	6,1	1.767	5,2	1.132	4,4	31	3,7	8.145	5,9
25 bis unter 50 Jahre	3.019	83,2	4.677	82,2	8.306	82,1	17.314	81,2	29.248	80,3	26.865	79,2	20.174	77,5	665	80,1	110.268	79,9
50 Jahre und älter	370	10,2	601	10,6	1.000	9,9	2.481	11,6	4.963	13,6	5.301	15,6	4.713	18,1	134	16,1	19.563	14,2
Deutsche	3.354	92,4	5.399	94,9	9.719	96,0	20.434	95,8	34.838	95,6	32.376	95,4	24.755	95,1	788	94,9	131.663	95,4
darunter Spätaussiedler	12	0,3	9	0,2	26	0,3	33	0,2	53	0,1	38	0,1	25	0,1	1	0,1	197	0,1
Ausländer	118	3,3	219	3,8	354	3,5	815	3,8	1.507	4,1	1.155	3,4	1.222	4,7	42	5,1	5.432	3,9
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	295	8,1	406	7,1	775	7,7	1.626	7,6	3.019	8,3	2.583	7,6						
arbeitslos gemeldet	2.381	65,6	4.169	73,3	6.946	68,6	14.281	67,0	21.691	59,5	17.053	50,3	12.833	49,3	59	7,1	79.413	57,6
nicht arbeitslos arbeitsuchend	137	3,8	133	2,3	590	5,8	1.424	6,7	2.798	7,7	2.501	7,4	1.596	6,1	55	6,6	9.234	6,7
ein Jahr und länger arbeitslos	315	8,7	493	8,7	978	9,7	2.326	10,9	3.940	10,8	1.638	4,8	1.350	5,2	4	0,5	11.044	8,0
Berufsrück- kehrerInnen	73	2,0	142	2,5	271	2,7	403	1,9	629	1,7	582	1,7	534	2,1	14	1,7	2.648	1,9

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 17: Eintritte in ESF-Coaching bei Überbrückungsgeld in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	1.363	100,0	1.933	100,0	3.761	100,0	7.911	100,0	17.402	100,0	18.998	100,0	15.343	100,0	610	100,0	67.321	100,0
Frauen	526	38,6	752	38,9	1.456	38,7	2.755	34,8	5.567	32,0	6.214	32,7	5.379	35,1	258	42,3	22.907	34,0
Männer	837	61,4	1.181	61,1	2.305	61,3	5.156	65,2	11.835	68,0	12.784	67,3	9.964	64,9	352	57,7	44.414	66,0
unter 25 Jahre	42	3,1	66	3,4	151	4,0	268	3,4	615	3,5	658	3,5	491	3,2	23	3,8	2.314	3,4
25 bis unter 50 Jahre	1.189	87,2	1.644	85,0	3.244	86,3	6.738	85,2	14.477	83,2	15.519	81,7	12.155	79,2	487	79,8	55.453	82,4
50 Jahre und älter	132	9,7	223	11,5	366	9,7	905	11,4	2.310	13,3	2.821	14,8	2.697	17,6	100	16,4	9.554	14,2
Deutsche	1.168	85,7	1.712	88,6	3.501	93,1	7.340	92,8	16.089	92,5	17.613	92,7	14.257	92,9	571	93,6	62.251	92,5
darunter Spätaussiedler	12	0,9	5	0,3	18	0,5	22	0,3	46	0,3	29	0,2	22	0,1	1	0,2	155	0,2
Ausländer	93	6,8	156	8,1	234	6,2	538	6,8	1.263	7,3	1.005	5,3	1.060	6,9	39	6,4	4.388	6,5
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	177	13,0	235	12,2	437	11,6	880	11,1	2.112	12,1	2.101	11,1						
arbeitslos gemeldet	690	50,6	1.197	61,9	2.388	63,5	5.030	63,6	9.097	52,3	8.313	43,8	6.369	41,5	35	5,7	33.119	49,2
nicht arbeitslos arbeitssuchend	70	5,1	54	2,8	245	6,5	547	6,9	1.380	7,9	1.447	7,6	927	6,0	47	7,7	4.717	7,0
ein Jahr und länger arbeitslos	119	8,7	134	6,9	313	8,3	753	9,5	1.690	9,7	807	4,2	669	4,4	3	0,5	4.488	6,7
BerufsrückkehrerInnen	28	2,1	52	2,7	104	2,8	113	1,4	177	1,0	209	1,1	195	1,3	12	2,0	810	1,2

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 18: Eintritte in ESF-Coaching bei Überbrückungsgeld in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	2.267	100,0	3.758	100,0	6.359	100,0	13.415	100,0	19.025	100,0	14.935	100,0	10.676	100,0	220	100,0	70.655	100,0
Frauen	758	33,4	1.188	31,6	2.158	33,9	4.318	32,2	5.651	29,7	4.581	30,7	3.457	32,4	65	29,5	22.176	31,4
Männer	1.509	66,6	2.570	68,4	4.201	66,1	9.097	67,8	13.374	70,3	10.354	69,3	7.219	67,6	155	70,5	48.479	68,6
unter 25 Jahre	199	8,8	347	9,2	663	10,4	1.263	9,4	1.601	8,4	1.109	7,4	641	6,0	8	3,6	5.831	8,3
25 bis unter 50 Jahre	1.830	80,7	3.033	80,7	5.062	79,6	10.576	78,8	14.771	77,6	11.346	76,0	8.019	75,1	178	80,9	54.815	77,6
50 Jahre und älter	238	10,5	378	10,1	634	10,0	1.576	11,7	2.653	13,9	2.480	16,6	2.016	18,9	34	15,5	10.009	14,2
Deutsche	2.186	96,4	3.687	98,1	6.218	97,8	13.094	97,6	18.749	98,5	14.763	98,8	10.498	98,3	217	98,6	69.412	98,2
darunter Spätaussiedler	0	0,0	4	0,1	8	0,1	11	0,1	7	0,0	9	0,1	3	0,0	0	0,0	42	0,1
Ausländer	25	1,1	63	1,7	120	1,9	277	2,1	244	1,3	150	1,0	162	1,5	3	1,4	1.044	1,5
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	118	5,2	171	4,6	338	5,3	746	5,6	907	4,8	482	3,2						
arbeitslos gemeldet	1.691	74,6	2.972	79,1	4.558	71,7	9.251	69,0	12.594	66,2	8.740	58,5	6.464	60,5	24	10,9	46.294	65,5
nicht arbeitslos arbeitsuchend	67	3,0	79	2,1	345	5,4	877	6,5	1.418	7,5	1.054	7,1	669	6,3	8	3,6	4.517	6,4
ein Jahr und länger arbeitslos	196	8,6	359	9,6	665	10,5	1.573	11,7	2.250	11,8	831	5,6	681	6,4	1	0,5	6.556	9,3
Berufsrück- kehrerInnen	45	2,0	90	2,4	167	2,6	290	2,2	452	2,4	373	2,5	339	3,2	2	0,9	1.758	2,5

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

**A-Tabelle 19: Eintritte in ESF-Coaching bei Existenzgründungszuschuss im Bundesgebiet
2003 bis 2007 nach personellen Merkmalen**

Bund	2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %										
insgesamt	5.371	100,0	28.925	100,0	22.564	100,0	13.016	100,0	679	100,0	70.555	100,0
Frauen	2.506	46,7	13.453	46,5	11.271	50,0	6.822	52,4	367	54,1	34.419	48,8
Männer	2.865	53,3	15.472	53,5	11.293	50,0	6.194	47,6	312	45,9	36.136	51,2
unter 25 Jahre	514	9,6	2.256	7,8	2.229	9,9	1.438	11,0	44	6,5	6.481	9,2
25 bis unter 50 Jahre	4.176	77,8	22.339	77,2	16.528	73,2	9.352	71,9	504	74,2	52.899	75,0
50 Jahre und älter	681	12,7	4.330	15,0	3.807	16,9	2.226	17,1	131	19,3	11.175	15,8
Deutsche	5.108	95,1	27.327	94,5	21.274	94,3	12.184	93,6	644	94,8	66.537	94,3
darunter Spätaussiedler	11	0,2	60	0,2	43	0,2	22	0,2	1	0,1	137	0,2
Ausländer	250	4,7	1.572	5,4	1.282	5,7	817	6,3	35	5,2	3.956	5,6
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	572	10,6	3.634	12,6	2.444	10,8						
arbeitslos gemeldet	3.688	68,7	18.752	64,8	10.677	47,3	6.479	49,8	140	20,6	39.736	56,3
nicht arbeitslos arbeitsuchend	151	2,8	821	2,8	716	3,2	650	5,0	31	4,6	2.369	3,4
ein Jahr und länger arbeitslos	898	16,7	6.060	21,0	1.205	5,3	595	4,6	6	0,9	8.764	12,4
Berufsrück- kehrerInnen	264	4,9	1.392	4,8	1.181	5,2	668	5,1	30	4,4	3.535	5,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

**A-Tabelle 20: Eintritte in ESF-Coaching bei Existenzgründungszuschuss in Westdeutschland
2003 bis 2007 nach personellen Merkmalen**

West	2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %										
insgesamt	1.574	100,0	8.996	100,0	8.158	100,0	4.746	100,0	433	100,0	23.907	100,0
Frauen	901	57,2	4.670	51,9	4.629	56,7	2.984	62,9	254	58,7	13.438	56,2
Männer	673	42,8	4.326	48,1	3.529	43,3	1.762	37,1	179	41,3	10.469	43,8
unter 25 Jahre	87	5,5	570	6,3	665	8,2	442	9,3	15	3,5	1.779	7,4
25 bis unter 50 Jahre	1.314	83,5	7.353	81,7	6.381	78,2	3.707	78,1	347	80,1	19.102	79,9
50 Jahre und älter	173	11,0	1.073	11,9	1.112	13,6	597	12,6	71	16,4	3.026	12,7
Deutsche	1.426	90,6	7.917	88,0	7.302	89,5	4.260	89,8	406	93,8	19.885	83,2
darunter Spätaussiedler	6	0,4	30	0,3	29	0,4	14	0,3	0	0,0	79	0,3
Ausländer	142	9,0	1.071	11,9	851	10,4	477	10,1	27	6,2	2.568	10,7
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	288	18,3	1.999	22,2	1.514	18,6						
arbeitslos gemeldet	1.119	71,1	5.245	58,3	3.214	39,4	1.861	39,2	81	18,7	11.520	48,2
nicht arbeitslos arbeitsuchend	49	3,1	257	2,9	257	3,2	229	4,8	20	4,6	812	3,4
ein Jahr und länger arbeitslos	272	17,3	1.685	18,7	393	4,8	162	3,4	3	0,7	2.515	10,5
Berufsrück- kehrerInnen	95	6,0	407	4,5	402	4,9	276	5,8	19	4,4	1.199	5,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 21: Eintritte in ESF-Coaching bei Existenzgründungszuschnitt in Ostdeutschland 2003 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %										
insgesamt	3.797	100,0	19.929	100,0	14.406	100,0	8.270	100,0	246	100,0	46.648	100,0
Frauen	1.605	42,3	8.783	44,1	6.642	46,1	3.838	46,4	113	45,9	20.981	45,0
Männer	2.192	57,7	11.146	55,9	7.764	53,9	4.432	53,6	133	54,1	25.667	55,0
unter 25 Jahre	427	11,2	1.686	8,5	1.564	10,9	996	12,0	29	11,8	4.702	10,1
25 bis unter 50 Jahre	2.862	75,4	14.986	75,2	10.147	70,4	5.645	68,3	157	63,8	33.797	72,5
50 Jahre und älter	508	13,4	3.257	16,3	2.695	18,7	1.629	19,7	60	24,4	8.149	17,5
Deutsche	3.682	97,0	19.410	97,4	13.972	97,0	7.924	95,8	238	96,7	41.544	89,1
darunter Spätaussiedler	5	0,1	30	0,2	14	0,1	8	0,1	1	0,4	58	0,1
Ausländer	108	2,8	501	2,5	431	3,0	340	4,1	8	3,3	1.280	2,7
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	284	7,5	1.635	8,2	930	6,5						
arbeitslos gemeldet	2.569	67,7	13.507	67,8	7.463	51,8	4.618	55,8	59	24,0	28.216	60,5
nicht arbeitslos arbeitssuchend	102	2,7	564	2,8	459	3,2	421	5,1	11	4,5	1.557	3,3
ein Jahr und länger arbeitslos	626	16,5	4.375	22,0	812	5,6	433	5,2	3	1,2	6.249	13,4
BerufsrückkehrerInnen	169	4,5	985	4,9	779	5,4	392	4,7	11	4,5	2.336	5,0

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldata der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 22: Eintritte in ESF-Coaching bei Gründungszuschnitt im Bundesgebiet 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	7.789	100,0	32.060	100,0	39.849	100,0
Frauen	3.178	40,8	12.926	40,3	16.104	40,4
Männer	4.611	59,2	19.134	59,7	23.745	59,6
unter 25 Jahre	627	8,0	2.023	6,3	2.650	6,7
25 bis unter 50 Jahre	6.083	78,1	24.790	77,3	30.873	77,5
50 Jahre und älter	1.079	13,9	5.247	16,4	6.326	15,9
Deutsche	7.359	94,5	30.243	94,3	37.602	94,4
darunter Spätaussiedler	10	0,1	16	0,0	26	0,1
Ausländer	409	5,3	1.675	5,2	2.084	5,2
ohne abgeschlossene Berufsausbildung						
arbeitslos gemeldet	4.940	63,4	18.928	59,0	23.868	59,9
nicht arbeitslos arbeitssuchend	391	5,0	900	2,8	1.291	3,2
ein Jahr und länger arbeitslos	224	2,9	744	2,3	968	2,4
BerufsrückkehrerInnen	229	2,9	763	2,4	992	2,5

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldata der ST38 – Stand 14. März 2008).

**A-Tabelle 23: Eintritte in ESF-Coaching bei Gründungszuschuss in Westdeutschland
2006 und 2007 nach personellen Merkmalen**

West	2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	4.097	100,0	17.813	100,0	21.910	100,0
Frauen	1.708	41,7	7.366	41,4	9.074	41,4
Männer	2.389	58,3	10.447	58,6	12.836	58,6
unter 25 Jahre	236	5,8	875	4,9	1.111	5,1
25 bis unter 50 Jahre	3.323	81,1	14.036	78,8	17.359	79,2
50 Jahre und älter	538	13,1	2.902	16,3	3.440	15,7
Deutsche	3.736	91,2	16.365	91,9	20.101	91,7
darunter Spätaussiedler	7	0,2	10	0,1	17	0,1
Ausländer	345	8,4	1.449	8,1	1.794	8,2
ohne abgeschlossene Berufsausbildung						
arbeitslos gemeldet	2.282	55,7	9.246	51,9	11.528	52,6
nicht arbeitslos arbeitsuchend	224	5,5	543	3,0	767	3,5
ein Jahr und länger arbeitslos	98	2,4	371	2,1	469	2,1
Berufsrück- kehrerInnen	101	2,5	298	1,7	399	1,8

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

**A-Tabelle 24: Eintritte in ESF-Coaching bei Gründungszuschuss in Ostdeutschland
2006 und 2007 nach personellen Merkmalen**

Ost	2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	3.692	100,0	14.247	100,0	17.939	100,0
Frauen	1.470	39,8	5.560	39,0	7.030	39,2
Männer	2.222	60,2	8.687	61,0	10.909	60,8
unter 25 Jahre	391	10,6	1.148	8,1	1.539	8,6
25 bis unter 50 Jahre	2.760	74,8	10.754	75,5	13.514	75,3
50 Jahre und älter	541	14,7	2.345	16,5	2.886	16,1
Deutsche	3.623	98,1	13.878	97,4	17.501	97,6
darunter Spätaussiedler	3	0,1	6	0,0	9	0,1
Ausländer	64	1,7	226	1,6	290	1,6
ohne abgeschlossene Berufsausbildung						
arbeitslos gemeldet	2.658	72,0	9.682	68,0	12.340	68,8
nicht arbeitslos arbeitsuchend	167	4,5	357	2,5	524	2,9
ein Jahr und länger arbeitslos	126	3,4	373	2,6	499	2,8
Berufsrück- kehrerInnen	128	3,5	465	3,3	593	3,3

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Einzeldaten der ST38 – Stand 14. März 2008).

A-Tabelle 25: Eintritte in FbW – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) im Bundesgebiet
2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe		
	absolut	in %	absolut	in %															
insgesamt	522.939	100,0	441.907	100,0	454.699	100,0	254.718	100,0	185.041	100,0	131.521	100,0	246.789	100,0	341.262	100,0	2.578.876	100,0	
Frauen	257.882	49,3	215.035	48,7	217.550	47,8	117.590	46,2	81.775	44,2	53.994	41,1	107.553	43,6	158.206	46,4	1.209.565	46,9	
Männer	265.057	50,7	226.872	51,3	237.149	52,2	137.128	53,8	103.266	55,8	77.527	58,9	139.236	56,4	183.056	53,6	1.369.291	53,1	
unter 25 Jahre	63.195	12,1	53.572	12,1	61.324	13,5	47.890	18,8	29.073	15,7	30.885	23,5	44.326	18,0	45.926	13,5	376.191	14,6	
25 bis unter 50 Jahre	414.401	79,2	345.740	78,2	350.567	77,1	189.407	74,4	142.794	77,2	91.665	69,7	168.387	68,2	240.348	70,4	1.943.309	75,4	
50 Jahre und älter	45.343	8,7	42.595	9,6	42.808	9,4	17.421	6,8	13.174	7,1	8.971	6,8	34.076	13,8	54.988	16,1	259.376	10,1	
Deutsche	475.430	90,9	401.726	90,9	413.699	91,0	232.429	91,2	168.614	91,1	119.381	90,8	222.339	90,1	304.727	89,3	2.338.345	90,7	
darunter Spätaussiedler	19.811	3,8	14.825	3,4	14.176	3,1	7.222	2,8	3.936	2,1	3.443	2,6	4.398	1,8	3.044	0,9	70.855	2,7	
Ausländer	47.509	9,1	40.181	9,1	41.000	9,0	22.289	8,8	16.427	8,9	12.140	9,2	24.450	9,9	36.535	10,7	240.531	9,3	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	162.662	31,1	131.557	29,8	131.970	29,0	68.189	26,8	43.628	23,6	35.085	26,7							
arbeitslos gemeldet	452.080	86,4	373.584	84,5	382.123	84,0	219.883	86,3	160.814	86,9	114.785	87,3	206.038	83,5	280.434	82,2	2.189.741	84,9	
nicht arbeitslos arbeitsuchend	70.859	13,6	68.323	15,5	72.576	16,0	34.835	13,7	24.227	13,1	16.736	12,7	40.751	16,5	60.828	17,8	389.135	15,1	
ein Jahr und länger arbeitslos	111.750	21,4	90.689	20,5	96.717	21,3	44.536	17,5	31.551	17,1	25.044	19,0	44.977	18,2	65.556	19,2	510.820	19,8	
Berufsrück- kehrer/innen	36.013	6,9	33.390	7,6	35.621	7,8	17.962	7,1	11.056	6,0	6.039	4,6	11.367	4,6	17.568	5,1	169.016	6,6	

Quelle: BA-Statistik, DWI, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 26: Eintritte in FbW – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in Westdeutschland
2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe		
	absolut	in %	absolut	in %															
insgesamt	305.948	100,0	242.012	100,0	259.166	100,0	161.042	100,0	123.952	100,0	91.096	100,0	173.032	100,0	233.360	100,0	1.589.608	100,0	
Frauen	145.470	47,5	116.888	48,3	124.171	47,9	77.409	48,1	57.486	46,4	39.143	43,0	77.462	44,8	110.699	47,4	748.728	47,1	
Männer	160.478	52,5	125.124	51,7	134.995	52,1	83.633	51,9	66.466	53,6	51.953	57,0	95.570	55,2	122.661	52,6	840.880	52,9	
unter 25 Jahre	34.667	11,3	26.741	11,0	33.071	12,8	27.730	17,2	18.006	14,5	19.633	21,6	29.530	17,1	26.747	11,5	216.125	13,6	
25 bis unter 50 Jahre	247.721	81,0	195.055	80,6	206.001	79,5	123.747	76,8	98.095	79,1	65.380	71,8	119.140	68,9	167.920	72,0	1.223.059	76,9	
50 Jahre und älter	23.560	7,7	20.216	8,4	20.094	7,8	9.565	5,9	7.851	6,3	6.083	6,7	24.362	14,1	38.693	16,6	150.424	9,5	
Deutsche	264.133	86,3	208.195	86,0	224.181	86,5	141.827	88,1	109.921	88,7	80.543	88,4	151.753	87,7	201.793	86,5	1.382.346	87,0	
darunter Spätaussiedler	16.135	5,3	11.690	4,8	11.331	4,4	5.533	3,4	3.166	2,6	2.674	2,9	3.537	2,0	2.358	1,0	56.424	3,5	
Ausländer	41.815	13,7	33.817	14,0	34.985	13,5	19.215	11,9	14.031	11,3	10.553	11,6	21.279	12,3	31.567	13,5	207.262	13,0	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	123.757	40,5	98.366	40,6	100.740	38,9	54.281	33,7	34.146	27,5	27.780	30,5							
arbeitslos gemeldet	258.799	84,6	197.599	81,6	211.862	81,7	135.649	84,2	106.158	85,6	79.495	87,3	144.794	83,7	189.712	81,3	1.324.068	83,3	
nicht arbeitslos arbeitsuchend	47.149	15,4	44.413	18,4	47.304	18,3	25.393	15,8	17.794	14,4	11.601	12,7	28.238	16,3	43.648	18,7	265.540	16,7	
ein Jahr und länger arbeitslos	57.372	18,8	39.481	16,3	43.928	16,9	23.635	14,7	18.917	15,3	15.192	16,7	31.325	18,1	43.047	18,4	272.897	17,2	
Berufsrück- kehrerInnen	25.655	8,5	22.411	9,3	23.680	9,1	12.526	7,8	7.980	6,4	4.145	4,6	7.862	4,5	12.021	5,2	116.480	7,3	

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 27: Eintritte in FbW – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in Ostdeutschland
2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	216.991	100,0	199.895	100,0	195.533	100,0	93.676	100,0	61.089	100,0	40.495	100,0	73.757	100,0	107.902	100,0	989.268	100,0
Frauen	112.412	51,8	98.147	49,1	93.379	47,8	40.181	42,9	24.289	39,8	14.851	36,7	30.091	40,8	47.507	44,0	460.857	46,6
Männer	104.579	48,2	101.748	50,9	102.154	52,2	53.495	57,1	36.800	60,2	25.574	63,3	43.666	59,2	60.395	56,0	528.411	53,4
unter 25 Jahre	28.528	13,1	26.831	13,4	28.253	14,4	20.160	21,5	11.067	18,1	11.252	27,8	14.796	20,1	19.179	17,8	160.066	16,2
25 bis unter 50 Jahre	166.680	76,8	150.685	75,4	144.566	73,9	65.660	70,1	44.699	73,2	26.285	65,0	49.247	66,8	72.428	67,1	720.250	72,8
50 Jahre und älter	21.783	10,0	22.379	11,2	22.714	11,6	7.856	8,4	5.323	8,7	2.888	7,1	9.714	13,2	16.295	15,1	108.952	11,0
Deutsche	211.297	97,4	193.531	96,8	189.518	96,9	90.602	96,7	58.693	96,1	38.838	96,1	70.586	95,7	102.934	95,4	955.999	96,6
darunter Spätaussiedler	3.676	1,7	3.135	1,6	2.845	1,5	1.689	1,8	770	1,3	769	1,9	861	1,2	686	0,6	14.431	1,5
Ausländer	5.694	2,6	6.364	3,2	6.015	3,1	3.074	3,3	2.396	3,9	1.587	3,9	3.171	4,3	4.968	4,6	33.269	3,4
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	38.905	17,9	33.191	16,6	31.230	16,0	13.908	14,8	9.482	15,5	7.305	18,1						
arbeitslos gemeldet	193.281	89,1	175.985	88,0	170.261	87,1	84.234	89,9	54.656	89,5	35.290	87,3	61.244	83,0	90.722	84,1	865.673	87,5
nicht arbeitslos arbeitsuchend	23.710	10,9	23.910	12,0	25.272	12,9	9.442	10,1	6.433	10,5	5.135	12,7	12.513	17,0	17.180	15,9	123.595	12,5
ein Jahr und länger arbeitslos	54.378	25,1	51.208	25,6	52.789	27,0	20.901	22,3	12.634	20,7	9.852	24,4	13.652	18,5	22.509	20,9	237.923	24,1
Berufsrück- kehrerinnen	10.158	4,7	10.979	5,5	11.941	6,1	5.436	5,8	3.076	5,0	1.894	4,7	3.505	4,8	5.547	5,1	52.536	5,3

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 28: Eintritte in Trainingsmaßnahmen – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) im Bundesgebiet 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	485.339	100,0	551.176	100,0	864.961	100,0	1.188.369	100,0	894.470	100,0	977.718	100,0	998.977	100,0	7.025.303	100,0	7.025.303	100,0
Frauen	229.317	47,2	248.598	45,1	371.593	43,0	452.382	42,5	497.295	41,8	377.002	42,1	426.245	43,6	449.218	45,0	3.051.650	43,4
Männer	256.022	52,8	302.578	54,9	493.368	57,0	611.911	57,5	691.074	58,2	517.468	57,9	551.473	56,4	549.759	55,0	3.973.653	56,6
unter 25 Jahre	84.159	17,3	102.069	18,5	175.865	20,3	231.073	21,7	272.474	22,9	251.871	28,2	243.533	24,9	229.724	23,0	1.590.768	22,6
25 bis unter 50 Jahre	345.690	71,2	375.870	68,2	582.463	67,3	714.315	67,1	786.679	66,2	550.009	61,5	607.945	62,2	632.884	63,4	4.595.855	65,4
50 Jahre und älter	55.490	11,4	73.237	13,3	106.633	12,3	118.905	11,2	129.216	10,9	92.590	10,4	126.240	12,9	136.369	13,7	838.680	11,9
Deutsche	440.116	90,7	499.103	90,6	780.567	90,2	958.015	90,0	1.070.711	90,1	808.549	90,4	881.933	90,2	891.987	89,3	6.330.981	90,1
darunter																		
Spätaussiedler	14.647	3,0	16.270	3,0	19.762	2,3	17.796	1,7	17.061	1,4	14.538	1,6	14.149	1,4	7.072	0,7	121.295	1,7
Ausländer	45.223	9,3	52.073	9,4	84.394	9,8	106.278	10,0	117.658	9,9	85.921	9,6	95.785	9,8	106.990	10,7	694.322	9,9
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	151.126	31,1	165.701	30,1	257.224	29,7	300.789	28,3	327.079	27,5	265.411	29,7						
arbeitslos gemeldet	463.450	95,5	524.162	95,1	817.595	94,5	1.013.070	95,2	1.108.541	93,3	824.981	92,2	880.687	90,1	902.811	90,4	6.535.297	93,0
nicht arbeitslos arbeitsuchend	21.889	4,5	27.014	4,9	47.366	5,5	51.223	4,8	79.828	6,7	69.489	7,8	97.031	9,9	96.166	9,6	490.006	7,0
ein Jahr und länger arbeitslos	112.120	23,1	117.465	21,3	173.364	20,0	217.177	20,4	263.898	22,2	159.523	17,8	184.549	18,9	187.000	18,7	1.415.096	20,1
BerufsrückkehrerInnen	21.337	4,4	25.797	4,7	37.930	4,4	48.366	4,5	51.375	4,3	34.019	3,8	36.118	3,7	36.621	3,7	291.563	4,2

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 29: Eintritte in Trainingsmaßnahmen – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in Westdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe		
	absolut	in %	absolut	in %															
insgesamt	284.627	100,0	318.915	100,0	513.094	100,0	690.363	100,0	788.533	100,0	607.216	100,0	671.102	100,0	678.272	100,0	4.552.122	100,0	
Frauen	123.477	43,4	136.003	42,6	211.674	41,3	284.464	41,2	323.115	41,0	252.494	41,6	289.848	43,2	302.153	44,5	1.923.228	42,2	
Männer	161.150	56,6	182.912	57,4	301.420	58,7	405.899	58,8	465.418	59,0	354.722	58,4	381.254	56,8	376.119	55,5	2.628.894	57,8	
unter 25 Jahre	49.055	17,2	58.638	18,4	107.903	21,0	153.510	22,2	180.453	22,9	163.698	27,0	156.195	23,3	144.847	21,4	1.014.299	22,3	
25 bis unter 50 Jahre	203.724	71,6	221.158	69,3	350.087	68,2	468.889	67,9	529.401	67,1	383.794	63,2	430.138	64,1	443.357	65,4	3.030.548	66,6	
50 Jahre und älter	31.848	11,2	39.119	12,3	55.104	10,7	67.964	9,8	78.679	10,0	59.724	9,8	84.769	12,6	90.068	13,3	507.275	11,1	
Deutsche	242.984	85,4	271.410	85,1	437.639	85,3	595.075	86,2	683.385	86,7	529.953	87,3	584.026	87,0	582.857	85,9	3.927.329	86,3	
darunter Spätaussiedler	12.823	4,5	14.056	4,4	16.786	3,3	14.920	2,2	14.213	1,8	11.300	1,9	11.293	1,7	5.455	0,8	100.846	2,2	
Ausländer	41.643	14,6	47.505	14,9	75.455	14,7	95.288	13,8	105.148	13,3	77.263	12,7	87.076	13,0	95.415	14,1	624.793	13,7	
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	117.099	41,1	129.701	40,7	198.134	38,6	242.010	35,1	265.435	33,7	214.487	35,3							
arbeitslos gemeldet	267.912	94,1	298.553	93,6	480.606	93,7	653.271	94,6	729.135	92,5	556.740	91,7	600.720	89,5	606.070	89,4	4.193.017	92,1	
nicht arbeitslos arbeitssuchend	16.715	5,9	20.352	6,4	32.488	6,3	37.092	5,4	59.398	7,5	50.476	8,3	70.382	10,5	72.202	10,6	359.105	7,9	
ein Jahr und länger arbeitslos	61.518	21,6	57.410	18,0	85.632	16,7	112.075	16,2	151.429	19,2	92.358	15,2	121.185	18,1	118.147	17,4	799.754	17,6	
Berufsrückkehrer/innen	13.718	4,8	16.432	5,2	22.796	4,4	29.919	4,3	31.468	4,0	21.125	3,5	22.066	3,3	21.590	3,2	179.114	3,9	

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 30: Eintritte in Trainingsmaßnahmen – SGB III (ab 2005 inkl. SGB II) in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %														
insgesamt	200.712	100,0	232.261	100,0	351.867	100,0	373.930	100,0	399.836	100,0	287.254	100,0	306.616	100,0	320.705	100,0	2.473.181	100,0
Frauen	105.840	52,7	112.595	48,5	159.919	45,4	167.918	44,9	174.180	43,6	124.508	43,3	136.397	44,5	147.065	45,9	1.128.422	45,6
Männer	94.872	47,3	119.666	51,5	191.948	54,6	206.012	55,1	225.656	56,4	162.746	56,7	170.219	55,5	173.640	54,1	1.344.759	54,4
unter 25 Jahre	35.104	17,5	43.431	18,7	67.962	19,3	77.563	20,7	92.021	23,0	88.173	30,7	87.338	28,5	84.877	26,5	576.469	23,3
25 bis unter 50 Jahre	141.966	70,7	154.712	66,6	232.376	66,0	245.426	65,6	257.278	64,3	166.215	57,9	177.807	58,0	189.527	59,1	1.565.307	63,3
50 Jahre und älter	23.642	11,8	34.118	14,7	51.529	14,6	50.941	13,6	50.537	12,6	32.866	11,4	41.471	13,5	46.301	14,4	331.405	13,4
Deutsche	197.132	98,2	227.693	98,0	342.928	97,5	362.940	97,1	387.326	96,9	278.596	97,0	297.907	97,2	309.130	96,4	2.403.652	97,2
darunter Spätaussiedler	1.824	0,9	2.214	1,0	2.976	0,8	2.876	0,8	2.848	0,7	3.238	1,1	2.856	0,9	1.617	0,5	20.449	0,8
Ausländer	3.580	1,8	4.568	2,0	8.939	2,5	10.990	2,9	12.510	3,1	8.658	3,0	8.709	2,8	11.575	3,6	69.529	2,8
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	34.027	17,0	36.000	15,5	59.090	16,8	58.779	15,7	61.644	15,4	50.924	17,7						
arbeitslos gemeldet	195.538	97,4	225.599	97,1	336.989	95,8	359.799	96,2	379.406	94,9	268.241	93,4	279.967	91,3	296.741	92,5	2.342.280	94,7
nicht arbeitslos arbeitsuchend	5.174	2,6	6.662	2,9	14.878	4,2	14.131	3,8	20.430	5,1	19.013	6,6	26.649	8,7	23.964	7,5	130.901	5,3
ein Jahr und länger arbeitslos	50.602	25,2	60.055	25,9	87.732	24,9	105.102	28,1	112.469	28,1	67.165	23,4	63.364	20,7	68.853	21,5	615.342	24,9
Berufsrück- kehrerInnen	7.619	3,8	9.365	4,0	15.134	4,3	18.447	4,9	19.907	5,0	12.894	4,5	14.052	4,6	15.031	4,7	112.449	4,5

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 31: Eintritte in Überbrückungsgeld – SGB III im Bundesgebiet 2000 bis 2007
nach personellen Merkmalen

Bund	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	92.596	100,0	95.926	100,0	124.885	100,0	158.696	100,0	183.179	100,0	156.888	100,0	108.398	100,0	176	100,0	920.744	100,0
Frauen	26.881	29,0	27.687	28,9	36.121	28,9	41.325	26,0	47.018	25,7	45.017	27,4	31.507	29,1	42	23,9	253.598	27,5
Männer	65.715	71,0	68.239	71,1	88.764	71,1	117.371	74,0	136.161	74,3	113.871	72,6	76.891	70,9	134	76,1	667.146	72,5
unter 25 Jahre	6.063	6,5	6.556	6,8	8.876	7,1	10.159	6,4	10.969	6,0	8.558	5,5	5.374	5,0	11	6,3	56.566	6,1
25 bis unter 50 Jahre	77.214	83,4	79.474	82,8	103.589	82,9	131.324	82,8	148.955	81,3	124.866	79,6	84.799	78,2	133	75,6	750.354	81,5
50 Jahre und älter	9.319	10,1	9.896	10,3	12.420	9,9	17.213	10,8	23.255	12,7	23.464	15,0	18.225	16,8	32	18,2	113.824	12,4
Deutsche	84.555	91,3	87.217	90,9	113.292	90,7	145.587	91,7	169.361	92,5	145.935	93,0	100.496	92,7	146	83,0	846.589	91,9
darunter Spätaussiedler	356	0,4	278	0,3	371	0,3	302	0,2	296	0,2	203	0,1	123	0,1	0	0,0	1.329	0,2
Ausländer	8.041	8,7	8.709	9,1	11.593	9,3	13.109	8,3	13.818	7,5	10.953	7,0	7.902	7,3	30	17,0	74.155	8,1
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	16.551	17,9	14.937	15,6	18.935	15,2	20.654	13,0	22.165	12,1	16.902	10,8						
arbeitslos gemeldet	85.401	92,2	86.985	90,7	99.817	79,9	125.947	79,4	144.355	78,8	127.570	81,3	94.716	87,4	123	69,9	764.914	83,1
nicht arbeitslos arbeitsuchend	7.195	7,8	8.941	9,3	25.068	20,1	32.749	20,6	38.824	21,2	29.318	18,7	13.682	12,6	53	30,1	155.830	16,9
ein Jahr und länger arbeitslos	13.272	14,3	12.754	13,3	14.132	11,3	18.443	11,6	25.256	13,8	20.319	13,0	13.761	12,7	22	12,5	117.959	12,8
Berufsrück- kehrer/innen	1.523	1,6	1.764	1,8	2.311	1,9	1.865	1,2	2.089	1,1	2.099	1,3	1.816	1,7	4	2,3	13.471	1,5

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 32: Eintritte in Überbrückungsgeld – SGB III in Westdeutschland 2000 bis 2007
nach personellen Merkmalen

West	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	58.860	100,0	61.676	100,0	86.239	100,0	115.348	100,0	137.042	100,0	119.985	100,0	83.728	100,0	157	100,0	663.035	100,0
Frauen	16.434	27,9	17.107	27,7	23.720	27,5	27.993	24,3	33.391	24,4	31.471	26,2	23.537	28,1	37	23,6	173.690	26,2
Männer	42.426	72,1	44.569	72,3	62.519	72,5	87.355	75,7	103.651	75,6	88.514	73,8	60.191	71,9	120	76,4	489.345	73,8
unter 25 Jahre	2.929	5,0	3.311	5,4	5.217	6,0	6.402	5,6	7.393	5,4	6.197	5,2	4.048	4,8	10	6,4	35.507	5,4
25 bis unter 50 Jahre	49.719	84,5	51.552	83,6	72.348	83,9	96.666	83,8	112.808	82,3	96.503	80,4	66.091	78,9	133	84,7	545.820	82,3
50 Jahre und älter	6.212	10,6	6.813	11,0	8.674	10,1	12.280	10,6	16.841	12,3	17.285	14,4	13.589	16,2	30	19,1	81.724	12,3
Deutsche	52.072	88,5	54.361	88,1	76.379	88,6	104.005	90,2	124.547	90,9	109.856	91,6	76.419	91,3	146	93,0	597.785	90,2
darunter Spätaussiedler	320	0,5	235	0,4	317	0,4	259	0,2	261	0,2	186	0,2	111	0,1	0	0,0	1.689	0,3
Ausländer	6.788	11,5	7.315	11,9	9.860	11,4	11.343	9,8	12.495	9,1	10.129	8,4	7.309	8,7	30	19,1	65.269	9,8
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	12.782	21,7	11.984	19,4	15.459	17,9	17.296	15,0	19.039	13,9	14.876	12,4						
arbeitslos gemeldet	54.641	92,8	55.863	90,6	67.713	78,5	89.379	77,5	104.725	76,4	95.320	79,4	72.492	86,6	109	69,4	540.242	81,5
nicht arbeitslos arbeitsuchend	4.219	7,2	5.813	9,4	18.526	21,5	25.969	22,5	32.317	23,6	24.665	20,6	11.236	13,4	53	33,8	122.798	18,5
ein Jahr und länger arbeitslos	8.670	14,7	7.724	12,5	8.639	10,0	12.229	10,6	17.804	13,0	15.108	12,6	10.390	12,4	22	14,0	80.586	12,2
Berufsrück- kehrerInnen	1.071	1,8	1.143	1,9	1.482	1,7	1.097	1,0	1.161	0,8	1.296	1,1	1.191	1,4	4	2,5	8.445	1,3

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 33: Eintritte in Überbrückungsgeld – SGB III in Ostdeutschland 2000 bis 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Summe	
	absolut	in %																
insgesamt	33.736	100,0	34.250	100,0	38.646	100,0	43.348	100,0	46.137	100,0	36.903	100,0	24.670	100,0	19	100,0	257.709	100,0
Frauen	10.447	31,0	10.580	30,9	12.401	32,1	13.332	30,8	13.627	29,5	11.546	31,3	7.970	32,3	5	26,3	79.908	31,0
Männer	23.289	69,0	23.670	69,1	26.245	67,9	30.016	69,2	32.510	70,5	25.357	68,7	16.700	67,7	14	73,7	177.801	69,0
unter 25 Jahre	3.134	9,3	3.245	9,5	3.659	9,5	3.757	8,7	3.576	7,8	2.361	6,4	1.326	5,4	1	5,3	21.059	8,2
25 bis unter 50 Jahre	27.495	81,5	27.922	81,5	31.241	80,8	34.658	80,0	36.147	78,3	28.363	76,9	18.708	75,8	2	10,5	204.534	79,4
50 Jahre und älter	3.107	9,2	3.083	9,0	3.746	9,7	4.933	11,4	6.414	13,9	6.179	16,7	4.636	18,8	2	10,5	32.100	12,5
Deutsche	32.483	96,3	32.856	95,9	36.913	95,5	41.582	95,9	44.814	97,1	36.079	97,8	24.077	97,6	0	0,0	248.804	96,5
darunter Spätaussiedler	36	0,1	43	0,1	54	0,1	43	0,1	35	0,1	17	0,0	12	0,0	0	0,0	240	0,1
Ausländer	1.253	3,7	1.394	4,1	1.733	4,5	1.766	4,1	1.323	2,9	824	2,2	593	2,4	0	0,0	8.886	3,4
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	3.769	11,2	2.953	8,6	3.476	9,0	3.358	7,7	3.126	6,8	2.026	5,5						
arbeitslos gemeldet	30.760	91,2	31.122	90,9	32.104	83,1	36.568	84,4	39.630	85,9	32.250	87,4	22.224	90,1	14	73,7	224.672	87,2
nicht arbeitslos arbeitsuchend	2.976	8,8	3.128	9,1	6.542	16,9	6.780	15,6	6.507	14,1	4.653	12,6	2.446	9,9	0	0,0	33.032	12,8
ein Jahr und länger arbeitslos	4.602	13,6	5.030	14,7	5.493	14,2	6.214	14,3	7.452	16,2	5.211	14,1	3.371	13,7	0	0,0	37.373	14,5
Berufsrückkehrerinnen	452	1,3	621	1,8	829	2,1	768	1,8	928	2,0	803	2,2	625	2,5	0	0,0	5.026	2,0

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 34: Eintritte in Existenzgründungszuschuss – SGB III im Bundesgebiet 2003 bis 2006 nach personellen Merkmalen

Bund	2003		2004		2005		2006		Summe	
	absolut	in %								
insgesamt	95.198	100,0	168.176	100,0	91.020	100,0	42.812	100,0	397.206	100,0
Frauen	38.939	40,9	71.617	42,6	43.838	48,2	22.644	52,9	177.038	44,6
Männer	56.259	59,1	96.559	57,4	47.182	51,8	20.168	47,1	220.168	55,4
unter 25 Jahre	9.569	10,1	16.222	9,6	9.733	10,7	5.306	12,4	40.830	10,3
25 bis unter 50 Jahre	73.627	77,3	128.584	76,5	67.375	74,0	31.072	72,6	300.658	75,7
50 Jahre und älter	12.002	12,6	23.370	13,9	13.912	15,3	6.434	15,0	55.718	14,0
Deutsche	86.509	90,9	150.392	89,4	82.711	90,9	38.702	90,4	358.314	90,2
darunter Spätaussiedler	289	0,3	478	0,3	188	0,2	76	0,2	1.031	0,3
Ausländer	8.689	9,1	17.784	10,6	8.309	9,1	4.110	9,6	38.892	9,8
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	19.968	21,0	37.959	22,6	15.769	17,3				
arbeitslos gemeldet	89.042	93,5	150.352	89,4	84.271	92,6	40.125	93,7	363.790	91,6
nicht arbeitslos arbeitssuchend	6.156	6,5	17.824	10,6	6.749	7,4	2.687	6,3	33.416	8,4
ein Jahr und länger arbeitslos	20.816	21,9	44.660	26,6	19.203	21,1	4.793	11,2	89.472	22,5
BerufsrückkehrerInnen	3.940	4,1	7.309	4,3	4.766	5,2	2.431	5,7	18.446	4,6

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 35: Eintritte in Existenzgründungszuschuss – SGB III in Westdeutschland 2003 bis 2006 nach personellen Merkmalen

West	2003		2004		2005		2006		Summe	
	absolut	in %								
insgesamt	66.064	100,0	112.091	100,0	57.250	100,0	26.949	100,0	262.354	100,0
Frauen	27.865	42,2	48.822	43,6	28.915	50,5	15.347	56,9	120.949	46,1
Männer	38.199	57,8	63.269	56,4	28.335	49,5	11.612	43,1	141.415	53,9
unter 25 Jahre	6.525	9,9	10.985	9,8	6.200	10,8	3.376	12,5	27.086	10,3
25 bis unter 50 Jahre	51.594	78,1	86.622	77,3	43.333	75,7	20.197	74,9	201.746	76,9
50 Jahre und älter	7.945	12,0	14.484	12,9	7.717	13,5	3.376	12,5	33.522	12,8
Deutsche	58.674	88,8	97.711	87,2	50.642	88,5	23.831	88,4	230.858	88,0
darunter Spätaussiedler	254	0,4	368	0,3	146	0,3	59	0,2	827	0,3
Ausländer	7.390	11,2	14.380	12,8	6.608	11,5	3.118	11,6	31.496	12,0
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	16.398	24,8	29.853	26,6	12.155	21,2				
arbeitslos gemeldet	61.541	93,2	98.875	88,2	52.525	91,7	25.091	93,1	238.032	90,7
nicht arbeitslos arbeitssuchend	4.523	6,8	13.216	11,8	4.725	8,3	1.858	6,9	24.322	9,3
ein Jahr und länger arbeitslos	13.468	20,4	27.643	24,7	11.396	19,9	2.931	10,9	55.438	21,1
BerufsrückkehrerInnen	2.992	4,5	5.189	4,6	3.166	5,5	1.722	6,4	13.069	5,0

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 36: Eintritte in Existenzgründungszuschuss – SGB III in Ostdeutschland 2003 bis 2006 nach personellen Merkmalen

Ost	2003		2004		2005		2006		Summe	
	absolut	in %								
insgesamt	29.134	100,0	56.085	100,0	33.770	100,0	15.863	100,0	134.852	100,0
Frauen	11.074	38,0	22.795	40,6	14.923	44,2	7.297	46,0	56.089	41,6
Männer	18.060	62,0	33.290	59,4	18.847	55,8	8.556	53,9	78.753	58,4
unter 25 Jahre	3.044	10,4	5.237	9,3	3.533	10,5	1.930	12,2	13.744	10,2
25 bis unter 50 Jahre	22.033	75,6	41.962	74,8	24.042	71,2	10.875	68,6	98.912	73,3
50 Jahre und älter	4.057	13,9	8.886	15,8	6.195	18,3	3.058	19,3	22.196	16,5
Deutsche	27.835	95,5	52.681	93,9	32.069	95,0	14.871	93,7	127.456	94,5
darunter Spätaussiedler	35	0,1	110	0,2	42	0,1	17	0,1	204	0,2
Ausländer	1.299	4,5	3.404	6,1	1.701	5,0	992	6,3	7.396	5,5
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	3.570	12,3	8.106	14,5	3.614	10,7				
arbeitslos gemeldet	27.501	94,4	51.477	91,8	31.746	94,0	15.034	94,8	125.758	93,3
nicht arbeitslos arbeitsuchend	1.633	5,6	4.608	8,2	2.024	6,0	829	5,2	9.094	6,7
ein Jahr und länger arbeitslos	7.348	25,2	17.017	30,3	7.807	23,1	1.862	11,7	34.034	25,2
Berufsrück- kehrerInnen	948	3,3	2.120	3,8	1.600	4,7	709	4,5	5.377	4,0

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 37: Eintritte in Gründungszuschuss – SGB III im Bundesgebiet 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen

Bund	2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	33.569	100,0	125.919	100,0	159.488	100,0
Frauen	12.276	36,6	45.612	36,2	57.888	36,3
Männer	21.293	63,4	80.307	63,8	101.600	63,7
unter 25 Jahre	2.879	8,6	8.475	6,7	11.354	7,1
25 bis unter 50 Jahre	26.075	77,7	97.191	77,2	123.266	77,3
50 Jahre und älter	4.615	13,7	20.253	16,1	24.868	15,6
Deutsche	30.905	92,1	115.941	92,1	146.846	92,1
darunter Spätaussiedler	33	0,1	39	0,0	72	0,0
Ausländer	2.664	7,9	9.978	7,9	12.642	7,9
ohne abgeschlossene Berufsausbildung						
arbeitslos gemeldet	30.292	90,2	113.446	90,1	143.738	90,1
nicht arbeitslos arbeitsuchend	3.277	9,8	12.473	9,9	15.750	9,9
ein Jahr und länger arbeitslos	1.613	4,8	5.605	4,5	7.218	4,5
Berufsrück- kehrerInnen	715	2,1	2.504	2,0	3.219	2,0

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 38: Eintritte in Gründungszuschuss – SGB III in Westdeutschland 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen

West	2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	25.354	100,0	96.480	100,0	121.834	100,0
Frauen	9.082	35,8	34.232	35,5	43.314	35,6
Männer	16.272	64,2	62.248	64,5	78.520	64,4
unter 25 Jahre	2.035	8,0	6.124	6,3	8.159	6,7
25 bis unter 50 Jahre	19.923	78,6	75.011	77,7	94.934	77,9
50 Jahre und älter	3.396	13,4	15.345	15,9	18.741	15,4
Deutsche	22.913	90,4	87.528	90,7	110.441	90,6
darunter Spätaussiedler	28	0,1	37	0,0	65	0,1
Ausländer	2.441	9,6	8.952	9,3	11.393	9,4
ohne abgeschlossene Berufsausbildung						
arbeitslos gemeldet	22.704	89,5	85.921	89,1	108.625	89,2
nicht arbeitslos arbeitsuchend	2.650	10,5	10.559	10,9	13.209	10,8
ein Jahr und länger arbeitslos	1.179	4,7	4.240	4,4	5.419	4,4
BerufsrückkehrerInnen	483	1,9	1.686	1,7	2.169	1,8

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 39: Eintritte in Gründungszuschuss – SGB III in Ostdeutschland 2006 und 2007 nach personellen Merkmalen

Ost	2006		2007		Summe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
insgesamt	8.215	100,0	29.439	100,0	37.654	100,0
Frauen	3.194	38,9	11.380	38,7	14.574	38,7
Männer	5.021	61,1	18.059	61,3	23.080	61,3
unter 25 Jahre	844	10,3	2.351	8,0	3.195	8,5
25 bis unter 50 Jahre	6.152	74,9	22.180	75,3	28.332	75,2
50 Jahre und älter	1.219	14,8	4.908	16,7	6.127	16,3
Deutsche	7.992	97,3	28.413	96,5	36.405	96,7
darunter Spätaussiedler	5	0,1	2	0,0	7	0,0
Ausländer	223	2,7	1.026	3,5	1.249	3,3
ohne abgeschlossene Berufsausbildung						
arbeitslos gemeldet	7.588	92,4	27.525	93,5	35.113	93,3
nicht arbeitslos arbeitsuchend	627	7,6	1.914	6,5	2.541	6,7
ein Jahr und länger arbeitslos	434	5,3	1.365	4,6	1.799	4,8
BerufsrückkehrerInnen	232	2,8	818	2,8	1.050	2,8

Quelle: BA-Statistik, DWH, Stand: 25.09.2008.

A-Tabelle 40: Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	390.443	43,2	37,3	43,1	7,0
2002	388.668	38,6	32,2	46,0	8,0
2003	403.665	32,7	28,1	47,3	10,6
2004	286.423	38,0	–	41,0	–
2005	203.342	40,9	38,1	37,1	10,0
2006	115.656	53,6	49,8	26,7	9,7
2007	188.947	55,8	50,5	26,2	10,4

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 41: Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	236.920	47,9	43,6	36,7	5,6
2002	214.072	43,4	39,3	39,4	5,8
2003	231.251	35,1	32,2	43,4	8,5
2004	179.391	38,8	–	38,3	–
2005	138.951	41,4	39,2	36,3	8,5
2006	83.204	53,9	50,6	26,6	8,7
2007	136.668	54,7	50,0	26,6	9,7

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 42: Verbleib im 6. Monat – SGB III-FbW in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	153.523	35,9	27,6	52,9	9,2
2002	174.596	32,7	23,6	54,0	10,6
2003	172.414	29,5	22,7	52,5	13,4
2004	107.032	36,6	–	45,4	–
2005	64.391	39,9	35,8	38,9	13,0
2006	32.452	52,8	47,7	26,9	12,2
2007	52.279	58,7	51,9	25,1	12,2

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 43: Verbleib im 6. Monat – Überbrückungsgeld im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	88.241	10,9	10,6	8,9	1,2
2002	91.165	9,9	9,4	11,6	2,4
2003	113.016	9,7	9,3	14,0	2,4
2004	160.863	13,6	–	13,8	–
2005	178.725	14,7	14,3	13,5	1,4
2006	151.316	18,1	17,6	11,2	1,5
2007	104.829	18,9	18,3	8,6	1,8

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 44: Verbleib im 6. Monat – Überbrückungsgeld in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	59.089	12,3	12,0	8,5	1,1
2002	58.356	11,1	10,8	11,5	1,8
2003	776.614	10,9	10,6	14,3	2,3
2004	117.277	14,3	–	13,8	–
2005	134.130	15,2	14,9	13,4	1,3
2006	114.512	18,7	18,3	11,1	1,4
2007	80.898	19,4	18,8	8,7	1,7

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 45: Verbleib im 6. Monat – Überbrückungsgeld in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2001	29.143	8,2	7,8	9,5	1,4
2002	32.809	7,7	7,0	11,9	3,6
2003	35.402	7,1	6,6	13,3	2,7
2004	43.586	11,7	–	13,9	–
2005	44.595	13,0	12,6	13,9	1,8
2006	36.804	16,1	15,4	11,2	1,9
2007	23.931	17,2	16,5	8,4	2,0

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 46: Verbleib im 6. Monat – Existenzgründungszuschuss im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2004	18.691	23,6	-	29,3	-
2005	57.980	21,6	20,9	27,3	4,9
2006	83.378	21,9	21,3	18,8	2,0
2007	102.813	20,8	20,3	9,8	1,2

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 47: Verbleib im 6. Monat – Existenzgründungszuschuss in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2004	14.030	24,2	-	27,8	-
2005	43.633	22,3	21,6	25,7	5,1
2006	57.668	22,8	22,4	17,1	2,1
2007	68.357	21,8	21,4	8,8	1,1

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 48: Verbleib im 6. Monat – Existenzgründungszuschuss in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2004	4.661	21,8	-	33,8	-
2005	14.347	19,3	18,5	32,1	4,2
2006	25.710	19,7	19,0	22,6	1,8
2007	34.456	18,7	18,2	11,9	1,3

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 49: Verbleib im 6. Monat – Gründungszuschuss

Berichtsjahr 2007	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
Bund	5.609	35,6	35,3	9,1	0,8
Ost	1.110	34,3	33,8	8,2	1,4
West	4.499	35,9	35,7	9,4	0,7

recherchierbare Austritte Juli Vorjahr bis Juni Berichtsjahr
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert)
in Folgemaßnahme: einschließlich geförderte Beschäftigung
Quelle: BA-Statistik: SGB III-Eingliederungsbilanz.

A-Tabelle 50: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW ohne Modul im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	7.679	23,2	22,1	22,8	24,6
2001	17.902	31,3	29,4	26,4	11,6
2002	18.936	29,8	28,4	27,5	9,6
2003	13.689	30,2	29,5	29,5	3,7
2004	9.898	30,2	29,7	32,5	2,9
2005	4.992	29,7	29,4	32,8	2,2
2006	3.348	33,6	32,9	32,1	1,8
2007	3.762	35,7	34,6	38,0	2,0

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 51: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW ohne Modul in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	3.944	25,2	24,0	20,3	24,0
2001	8.837	32,2	30,9	22,3	10,9
2002	10.329	30,7	29,7	24,1	8,7
2003	7.522	29,4	29,1	25,8	3,9
2004	5.847	28,7	28,3	30,4	3,0
2005	3.115	29,2	29,0	30,7	2,4
2006	2.016	32,7	32,1	29,8	2,1
2007	2.094	32,9	32,2	34,4	2,8

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 52: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW ohne Modul in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	3.735	21,1	20,1	25,3	25,3
2001	9.065	30,3	28,0	30,3	12,2
2002	8.607	28,6	26,8	31,6	10,6
2003	6.167	31,2	30,0	34,0	3,4
2004	4.051	32,4	31,8	35,6	2,7
2005	1.877	30,6	30,2	36,2	1,7
2006	1.332	35,0	34,0	35,7	1,3
2007	1.668	39,3	37,6	42,4	1,0

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 53: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW mit Modul im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	3.283	16,9	16,0	21,1	37,9
2001	10.342	25,0	22,8	31,8	24,0
2002	11.565	24,3	22,5	36,6	19,5
2003	6.207	27,0	25,2	39,2	8,9
2004	1.271	28,1	27,7	42,4	2,2
2005	214	27,6	26,2	35,5	2,3

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 54: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW mit Modul in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	1.720	20,8	20,1	27,5	12,7
2001	4.246	24,4	23,5	31,0	13,8
2002	4.342	22,5	21,5	36,4	10,1
2003	2.169	26,6	25,7	34,9	7,0
2004	275	30,9	30,9	34,2	2,9
2005	98	30,6	30,6	31,6	1,0

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 55: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW mit Modul in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	1.563	12,6	11,5	14,0	65,6
2001	6.096	25,5	22,3	32,4	31,1
2002	7.223	25,4	23,1	36,7	25,1
2003	4.038	27,1	24,9	41,5	9,9
2004	996	27,3	26,8	44,7	2,0
2005	116	25,0	22,4	38,8	3,5

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 56: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW insgesamt im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	10.962	21,3	20,3	22,2	28,6
2001	28.244	29,0	27,0	28,3	16,1
2002	30.501	27,7	26,1	30,9	13,3
2003	19.896	29,2	28,2	32,5	5,3
2004	11.169	30,0	29,5	33,6	2,8
2005	5.206	29,6	29,3	32,9	2,2
2006	3.348	33,6	32,9	32,1	1,8
2007	3.762	35,7	34,6	38,0	2,0

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 57: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW insgesamt in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	5.664	23,9	22,8	22,5	20,6
2001	13.083	29,7	28,5	25,1	11,9
2002	14.671	28,3	27,3	27,7	9,1
2003	9.691	28,8	28,3	27,9	4,6
2004	6.122	28,8	28,4	30,5	3,0
2005	3.213	29,2	29,0	30,7	2,4
2006	2.016	32,7	32,1	29,8	2,1
2007	2.094	32,9	32,2	34,4	2,8

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 58: Verbleib im 6. Monat – ESF-FbW insgesamt in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	5.298	18,6	17,6	22,0	37,2
2001	15.161	28,3	25,7	31,1	19,8
2002	15.830	27,1	25,1	33,9	17,2
2003	10.205	29,6	28,0	37,0	6,0
2004	5.047	31,4	30,8	37,4	2,5
2005	1.993	30,3	29,8	36,4	1,8
2006	1.332	35,0	34,0	35,7	1,3
2007	1.668	39,3	37,6	42,4	1,0

alle Austritte eines Jahres

svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 59: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Überbrückungsgeld im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	869	9,8	9,3	11,3	4,1
2001	4.497	12,2	11,7	13,0	1,7
2002	7.799	10,0	9,4	14,2	2,2
2003	12.320	11,1	10,5	13,8	1,0
2004	21.329	14,6	14,4	15,5	0,6
2005	37.040	16,8	16,6	13,3	0,3
2006	31.454	20,7	20,5	9,4	0,4
2007	18.732	22,8	22,5	8,3	0,3

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 60: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Überbrückungsgeld in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	542	11,4	10,7	11,4	5,7
2001	1.823	16,6	15,9	13,9	2,3
2002	2.543	13,8	13,0	17,2	3,0
2003	4.169	14,8	14,1	15,3	1,2
2004	9.578	18,5	18,4	16,1	0,7
2005	18.473	20,0	19,8	13,9	0,4
2006	17.970	23,4	23,2	10,0	0,5
2007	10.817	25,6	25,3	8,8	0,4

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 61: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Überbrückungsgeld in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	327	7,0	7,0	11,0	1,5
2001	2.674	9,1	8,9	12,3	1,3
2002	5.256	8,2	7,6	12,7	1,9
2003	8.151	9,2	8,6	13,1	0,9
2004	11.751	11,3	11,1	15,1	0,5
2005	18.567	13,7	13,5	12,7	0,3
2006	13.484	17,2	16,8	8,6	0,3
2007	7.915	19,0	18,7	7,7	0,2

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 62: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Existenzgründungszuschuss im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2004	9.928	7,1	3,2	7,3	0,5
2005	33.212	6,9	4,0	6,7	0,2
2006	17.119	9,3	6,0	3,7	0,3
2007	9.702	10,5	7,1	3,5	0,2

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 63: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Existenzgründungszuschuss in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2004	3.265	9,8	4,3	7,1	0,7
2005	10.737	9,3	5,0	7,4	0,3
2006	6.106	12,4	8,1	4,1	0,3
2007	3.525	14,1	9,7	4,1	0,2

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 64: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Existenzgründungszuschuss in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2004	6.663	5,8	2,7	7,4	0,5
2005	22.475	5,7	3,5	6,3	0,1
2006	11.013	7,6	4,9	3,4	0,3
2007	6.177	8,5	5,7	3,1	0,2

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 65: Verbleib im 6. Monat – ESF-Coaching Gründungszuschuss

Berichtsjahr 2007	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
Bund	14.624	15,9	15,8	4,0	0,5
Ost	6.526	12,2	12,1	4,2	0,4
West	8.098	18,9	18,8	3,9	0,5

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 66: Verbleib im 6. Monat – ESF-Existenzgründerseminare im Bundesgebiet

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	3.561	15,5	14,4	35,3	9,1
2001	5.016	17,0	15,6	33,3	9,4
2002	6.468	14,4	13,0	33,6	11,3
2003	1.473	15,4	14,0	32,3	8,4

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 67: Verbleib im 6. Monat – ESF-Existenzgründerseminare in Westdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	1.997	16,4	15,3	35,6	6,8
2001	3.251	16,8	15,7	32,9	7,6
2002	4.880	14,7	13,4	32,9	9,2
2003	1.229	15,1	13,8	31,4	7,8

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

A-Tabelle 68: Verbleib im 6. Monat – ESF-Existenzgründerseminare in Ostdeutschland

Berichtsjahr	Austritte abs.	in % von Austritten			
		svB insg.	svB ungef.	arbeitslos gemeldet	in Folgemaßn.
2000	1.564	14,4	13,4	35,0	12,0
2001	1.765	17,2	15,4	33,9	12,7
2002	1.588	13,6	11,8	35,8	17,6
2003	244	16,4	15,2	36,5	11,1

alle Austritte eines Jahres
svB insg.: svpfl. Beschäftigung (gefördert und ungefördert) plus geförderte Existenzgründungen
in Folgemaßnahme: ohne geförderte Beschäftigung
Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung, eigene Berechnungen.

Anhang 2: Berichte und Veröffentlichungen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm

1 Übergreifende Zwischen- und Ergebnisberichte

- Deeke, Axel; Scioch, Patrycja; Szameitat, Jörg (2007): Begleitforschung zum ESF-BA-Programm. Sechster Zwischenbericht, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Engelhardt, Astrid; Scioch, Patrycja (2006): Begleitforschung zum ESF-BA-Programm. Fünfter Zwischenbericht, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Oberschachtsiek, Dirk; Schwab, Gunnar unter Mitarbeit von Astrid Engelhardt und Patrycja Scioch (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate (2004): Stand und Perspektiven der Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“ bis zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Vierter Zwischenbericht der Begleitforschung, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra; Schuler, Werner unter Mitarbeit von Christian Brinkmann und Martina Oertel (2003): Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“. Bericht zur Halbzeitbewertung, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Schuler, Werner (2003): Fünf Jahre „AFG-Plus“. Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds. Ergebnisse der Begleitforschung zur ergänzen den ESF-Förderung zum AFG und SGB III 1995–1999, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 265, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra; Oertel, Martina; Schuler, Werner (2002): Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“. Zweiter Zwischenbericht, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra; Schuler, Werner (2001): Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“. Erster Zwischenbericht, IAB-Projektbericht, Nürnberg.

2 Inhaltliches und methodisches Konzept der Begleitforschung

- Bangel, Bettina; Brinkmann, Christian; Deeke, Axel (2006): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik, in: R. Stockmann (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder (3. Auflage). Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Bd. 01, Münster u. a., S. 311–344.

- Deeke, Axel (2006): Begleitende Programmevaluation – Chancen und Risiken von Programmkritik, in: C. Brinkmann, S. Koch und G. Mendius (Hrsg.): Wirkungsfor- schung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 300, Nürnberg, S. 115–129.
- Deeke, Axel (2006): Begleitforschung zum veränderten ESF-BA-Programm. Aktu- elle Zwischenergebnisse, Stand der Arbeiten und Ausblick, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2005): Ziele und Gegenstand der Aktualisierung der Halbzeitbewer- tung des ESF-BA-Programms, in: Deeke u. a.: Aktualisierung der Halbzeitbewer- tung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 1–12.
- Deeke, Axel (2004): Gegenstand, Auftrag und Konzept der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, in: Deeke u. a.: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürn- berg, S. 1–20.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2002): Prozess- und kontextorientierte Begleitfor- schung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen, in: G. Kleinhenz (Hrsg.): IAB- Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 250, Nürnberg, S. 399–414.
- Deeke, Axel (2000): Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“. Pro- jektskizze, Nürnberg.

3 Datenbasis „Individualdatenbank“

- Deeke, Axel; Wiedemann, Eberhard (2002): Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen. Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001, IAB-Werkstattbericht 02/2002, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2000): Wedelt der Schwanz mit dem Hund? Anforderungen an das Monitoring und die Evaluation der Arbeitsförderung mit den Mitteln des Eu- ropäischen Sozialfonds, in: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht. Konzepte, Möglichkeiten und Grenzen politikberatender Wirkungs- forschung, Potsdam, S. 29–33.
- Engelhardt, Astrid; Oberschachtsiek, Dirk; Scioch, Patrycja (2008): Datengenese zweier Datenkonzepte. MTG (Maßnahme-Teilnahme-Grunddatei) und ISAAK (Instrumente Aktiver Arbeitsmarktpolitik). Eine Betrachtung ausgewählter Fälle am Beispiel der Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms, FDZ-Methoden- report 08/2008, Nürnberg.
- Kruppe, Thomas; Oertel, Martina (2003): Von Verwaltungsdaten zu Forschungs- daten. Die Individualdaten für die Evaluation des ESF-BA-Programms 200 bis 2006, IAB-Werkstattbericht 10/2003, Nürnberg.

- Scioch, Patrycja; Szameitat, Jörg (2008): Ergebnisse des Projekts „Individualdatenbank“ der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm: Daten zur Förderentwicklung von 2000 bis 2007, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Szameitat, Jörg (2008): Begleitforschung zum ESF-BA-Programm: Daten zur Förderentwicklung von 2000 bis 2007. Datenstand 13. März 2008, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Szameitat, Jörg (2008): Austritte aus der Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms im Jahr 2007 und Verbleib. Datenstand 20. November 2008. Aktualisierung und Korrektur des Berichts vom Juli 2008, IAB-Projektbericht, Nürnberg.

4 Policy-Analyse: Programmumsetzung und Governancestrukturen

- Deeke, Axel (2005): Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005, IAB-Forschungsbericht 26/2005, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2005): Die Umsetzung des Programms von 2000 bis 2004 und die zukünftigen Perspektiven einer ESF-BA-Förderung, Deeke u. a.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 13–63.
- Deeke, Axel (2004): Die Umsetzung des Programms in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002, in: Deeke u. a.: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg, S. 21–149.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Müller, Petra; Schuler, Werner (2002): Das „ESF-BA-Programm 2000–2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr, IAB-Werkstattbericht 05/2002, Nürnberg.
- Müller, Petra; Schuler, Werner (2004): Rahmenbedingungen und Handlungsstrategien bei der dezentralen Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel des ESF-BA-Programms, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 279, Nürnberg.
- Müller, Petra; Schuler, Werner (2003): Ergebnisse zur dezentralen Umsetzung des Programms, in: Deeke u. a.: Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“. Bericht zur Halbzeitbewertung, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 151–220.
- Schwab, Gunnar (2006): Regionale Unterschiede der Ergebnisse des ESF-BA-Programms – Zwischenergebnisse der Begleitforschung, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Schwab, Gunnar (2005): Regional vergleichende Analysen von Maßnahmeinsatz und Zielgruppenausrichtung, in: Deeke u. a.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 64–156.

5 Mikroanalytische Evaluation der ESF-Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen und von Trainingsmaßnahmen

- Baas, Meike; Deeke, Axel (2009): Evaluation der Nachhaltigkeit beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Eine Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen, IAB-Forschungsbericht 02/2009, Nürnberg.
- Baas, Meike; Deeke, Axel (2008): Evaluation der Nachhaltigkeit beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Eine Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2010): Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen aus dem Europäischen Sozialfonds. Eine positive Bilanz, in: IAB-Forum 01/2010, S. 46–51.
- Deeke, Axel; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hesse, Doris unter Mitarbeit von Meike Baas (2009): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen von Teilnehmenden und Vergleichsgruppen, IAB-Forschungsbericht 01/2009, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hesse, Doris unter Mitarbeit von Meike Baas (2008): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen von Teilnehmenden und Vergleichsgruppen, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2006): Die Evaluation des ESF-BA-Programms am Beispiel der Förderung beruflicher Weiterbildung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 391–424.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Engelhardt, Astrid (Mitarb.) (2006): Evaluation der ergänzenden Förderung beruflicher Weiterbildung durch das ESF-BA-Programm – Zwischenergebnisse der Begleitforschung, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2004): Beschäftigungsfähigkeit als Ziel. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Zielgruppen – Ziele und Wirkungszusammenhänge, in: Durchblick. Zeitschrift für Ausbildung, Weiterbildung und berufliche Integration, Nr. 3, S. 33–34.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, IAB-Werkstattbericht 01/2003, Nürnberg.
- infas (Angelika Steinwede, Doris Hess, Reiner Gilberg) (2006): Projekt „Evaluation der ESF-Ergänzung der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)“. Methodenbericht zur Panelerhebung Welle 1 und Welle 2, Bonn.

- infas (Doris Hess, Angelika Steinwede, Reiner Gilberg) (2004): Projekt „Evaluation der ESF-Ergänzung der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW)“. Methodenbericht Hauptstudie, Bonn.
- Kruppe, Thomas; Rudloff, Karin (2008): Wirksamkeit beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen. Eine mikroökonomische Evaluation der Ergänzung durch das ESF-BA-Programm in der Zeit von 2000 bis 2002 auf Basis von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, IAB-Discussion Paper 38/2008, Nürnberg.
- Kruppe, Thomas (2006): Die Förderung beruflicher Weiterbildung – eine mikroökonomische Evaluation der Ergänzung durch das ESF-BA-Programm, IAB-Discussion Paper 21/2006, Nürnberg.
- Kruppe, Thomas (2004): Zielgruppenerreichung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, in: Deeke u. a.: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg, S. 151–206.
- Kurtz, Beate (2004): Trainingsmaßnahmen im ESF-BA-Programm und in der gesetzlichen Regelförderung nach dem SGB III, in: Deeke u. a.: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg. S. 207–264.
- Kurtz, Beate (2003): Kurzfrist-Förderung: Es blüht was im Verborgenen, in: IAB-Materialien, Nr. 1, S. 13–14.
- Kurtz, Beate (2003): Trainingsmaßnahmen – was verbirgt sich dahinter?, IAB-Werkstattbericht 08/2003, Nürnberg.

6 Mikroanalytische Evaluation der ESF-Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit

- Brinkmann, Christian (2003): Förderung von Existenzgründungen, in: Deeke u. a.: Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000–2006“. Bericht zur Halbzeitbewertung, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 339–358.
- Kurtz, Beate (2002): Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III, IAB-Werkstattbericht 08/2002, Nürnberg.
- Oberschachtsiek, Dirk (2007): Regionale Strategien bei der ergänzenden Gründungsförderung. Auswirkungen auf mikroökonomische Evaluationsdesigns am Beispiel des Gründercoachings (ESF-BA-Förderung), IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Oberschachtsiek, Dirk (2006): Wirkungsanalyse zur ergänzenden Existenzgründungsförderung durch das ESF-BA-Programm – Zwischenergebnisse der Begleitforschung, IAB-Projektbericht, Nürnberg.

Oberschachtsiek, Dirk (2005): Wirkungsanalyse zur ergänzenden Existenzgründungsförderung durch das ESF-BA-Programm – Erste Ergebnisse, in: Deeke u. a.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 157–206.

7 Evaluation der Qualifizierung während Kurzarbeit

Deeke, Axel; Ohlert, Clemens (2009): Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall. Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms und zum Verbleib nach der Teilnahme, IAB-Forschungsbericht 03/2009, Nürnberg.

Deeke, Axel; Ohlert, Clemens (2008): Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall. Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms und zum Verbleib nach der Teilnahme, IAB-Projektbericht, Nürnberg.

Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB-Forschungsbericht 12/2005, Nürnberg.

Deeke, Axel (2005): Transferleistungen, in: J. Allmendinger, W. Eichhorst und U. Walwei (Hrsg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt: Analysen, Daten, Fakten, Frankfurt a. Main u. a., S. 77–79.

Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit, in: J. Allmendinger, W. Eichhorst und U. Walwei (Hrsg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt: Analysen, Daten, Fakten, Frankfurt a. Main u. a., S. 175–181.

Deeke, Axel (2004): Qualifizierung bei Kurzarbeit, in: Deeke u. a.: Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000–2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg, S. 265–291.

8 Evaluation der Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund

Brück-Klingberg, Andrea; Burkert, Carola; Damelang, Andreas; Deeke, Axel; Haas, Anette; Schweigard, Eva; Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger (2008): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem, in: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009, IAB-Bibliothek 314, Bielefeld, S. 283–316.

Deeke, Axel (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein greift häufig zu kurz, IAB-Kurzbericht 03/2007, Nürnberg.

- Deeke, Axel; Schweigard, Eva (2007): Sprachförderung allein reicht nicht, in: Forum OWL. Arbeitsmarktpolitisches Magazin für OstWestfalenLippe, Ausgabe 5, S. 5–6.
- Deeke, Axel (2006): Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund – erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm, IAB-Forschungsbericht 21/2006, Nürnberg.
- Deeke, Axel (2006): Die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Förderansatz und Umsetzung im ESF-BA-Programm bis Ende 2005, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Schweigard, Eva (2008): Berufsbezogene Sprachkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund als Instrument der Arbeitsmarktförderung. Ergebnisse der Begleitforschung, in: Migration und Soziale Arbeit, Jg. 30, H. 3/4, S. 244–250.
- Schweigard, Eva (2008): Berufsbezogene ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende, IAB-Forschungsbericht 04/2008, Nürnberg.
- Schweigard, Eva (2008): Zielgruppenerreichung der berufsbezogenen ESF-BA-Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund und Verbleib nach Maßnahmeende, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Schweigard, Eva (2007): Sprachförderung für arbeitslose ALG-II-Bezieher mit Migrationshintergrund – Eine explorative Untersuchung zur Umsetzung, IAB-Forschungsbericht 08/2007, Nürnberg.
- Schweigard, Eva (2007): Berufsbezogene Deutschkurse im Rahmen des ESF-BA-Programms – Ergebnisse aus den regionalen Fallstudien zur Umsetzung, IAB-Forschungsbericht 06/2007, Nürnberg.
- Schweigard, Eva (2006): Die Umsetzung der berufsbezogenen ESF-BA-Sprachkurse – erste Ergebnisse aus regionalen Fallstudien, IAB-Projektbericht, Nürnberg.

Kurzfassung

Von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008 wurde die im Sozialgesetzbuch III geregelte aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ergänzt. Das Programm wurde in Verantwortung des BMAS (damals Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, heute Bundesministerium für Arbeit und Soziales) mit einer später mehrfach geänderten Förderrichtlinie eingeführt und von der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt.

Im Sommer des Jahres 2000 beauftragte das BMAS das IAB mit der Begleitforschung zu diesem ESF-BA-Programm. In den folgenden Jahren erstellte das Projektteam des IAB jährliche Projektberichte, darunter entsprechend den Vorgaben des ESF Berichte zur Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2003 und zu deren Aktualisierung im Jahr 2005. Darüber hinaus wurde die einschlägige Fachöffentlichkeit in Wissenschaft und arbeitsmarktpolitischer Praxis mit zahlreichen Veröffentlichungen über Zwischenergebnisse der Begleitforschung informiert (vgl. dazu das Verzeichnis im Anhang dieses Berichts).

Mit dem vorliegenden Bericht schließt die Begleitforschung ihre Arbeit ab. Zunächst werden die Implementationsanalysen zu den Förderschwerpunkten des Programms resümiert, also zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, der Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall, vorbereitender Seminare und Coaching bei Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit sowie der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Anschließend werden die Ergebnisse der Umsetzung betrachtet. Dazu werden insbesondere die Befunde der Analysen zu den Wirkungen der einzelnen Förderansätze auf den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorgestellt.

In den Jahren 2000 bis 2008 wurde die im Sozialgesetzbuch III geregelte aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ergänzt (ESF-BA-Programm). Mit diesem Bericht informiert die Begleitforschung des IAB über ihre Ergebnisse. Erstens werden die Befunde der Implementationsanalysen zu den Förderschwerpunkten des Programms präsentiert, also zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, der Qualifizierung während Kurzarbeit bei endgültigem Arbeitsausfall, vorbereitender Seminare und Coaching bei Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit sowie der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Zweitens wird nach den Erträgen der Förderung gefragt. Dazu werden insbesondere die Ergebnisse der Wirkungsanalysen zu den einzelnen Förderansätzen vorgestellt.