ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ronning, Gerd et al.

Research Report

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1): Halbzeitbewertung für das OP des Bundes Ziel 1. Endbericht

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Ronning, Gerd et al. (2003) : Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1): Halbzeitbewertung für das OP des Bundes Ziel 1. Endbericht, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/69951

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.

in Kooperation
mit dem

Institut für Sozialökonomische
Strukturanalysen (SÖSTRA
Forschungs-GmbH)

und Prof. Dr. Gerd Ronning, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)

Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit

EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

Im Auftrag des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Arbeit

Gefördert aus dem Europäischen Sozialfonds

Halbzeitbewertung für das OP des Bundes Ziel 1

Endbericht

Essen/Berlin, 18. Dezember 2003

RWI, Hohenzollernstr. 1-3, 45128 Essen, Tel. +49 (0201) 8149-0, Fax +49 (0201) 8149-200
SÖSTRA, Torstraße 178, 10115 Berlin, Tel. +49 (030) 280-7167, Fax +49 (030) 280-7166
Prof. Dr. Gerd Ronning, Universität Tübingen, Mohlstraße 36, 72074 Tübingen,
Tel. +49 (07071) 29-72571, Fax +49 (07071) 29-5546

Projektteam RWI:

Projektleiter:
Dr. M. Rothgang
Dr. B. Lageman

Wissenschaftliche Mitarbeiter:
Dr. B. Augurzky
Dr. H. Clausen
Dr. J. Dehio
Dr. M. Fertig
R. Graskamp
Dr. M. Scheuer
Prof. Dr. C. M. Schmidt (Präsident des Instituts)
M. Schumacher
H.-K. Starke

Unter Mitarbeit von
K.-H. Herlitschke, T. Michael (Statistik); F. Jacob (Graphik); U. Heimeshoff, M. Kudic, S. Ottmann, C. Zoch (studentische Hilfskräfte); A. Hermanowski, C. Lohkamp, M. Tepaß (Textgestaltung)

Projektteam SÖSTRA:

Projektleiter:
Dr. F. Schiemann

Wissenschaftliche Mitarbeiter:
Dr. H. Berteit
U. Malers
Dr. K. Schuldt
G. Walter

In Kooperation mit

Herrn **Prof. Dr. Gerd Ronning** Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Vorbemerkungen

Das RWI-Essen, das Institut SÖSTRA Berlin und Prof. Ronning, Universität Tübingen, wurden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Halbzeitbewertung der ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 und dem EPPD Ziel 3 im Zeitraum 2000 – 2006 beauftragt. Schwerpunkt der Analyse für diese Halbzeitbewertungen bildete neben der detaillierten Analyse der im Rahmen des Stammblattverfahrens gewonnenen Prozess- und Verlaufsdaten des Monitoring vor allem eine – für die Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der ESF-Interventionen nach dem EPPD Ziel 3 – eigenständig durchgeführte schriftliche Befragung von Teilnehmenden an ESF-geförderten Projekten und einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen mit insgesamt rd. 40.000 Befragten sowie die Befragung einer Vergleichsgruppe von rd. 2.700 Arbeitnehmern.

Für die Interventionen des Bundes im Ziel 1 wurde eine gesonderte Befragung von Teilnehmenden nicht durchgeführt. Dies erfolgte aus dem Grund, da die ESF-kofinanzierten Bundesprogramme von eigenständigen Programmevaluierungen begleitet werden und diese in ihren jeweiligen Forschungsdesigns in den meisten Fällen bereits Direktbefragungen der Teilnehmenden vorgesehen haben. Lagen diesbezüglich Befragungsergebnisse zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung bereits vor, so wurden diese in die Bewertung der Interventionsergebnisse einbezogen. Neben einer intensiven Auswertung der vorliegenden Evaluierungsergebnisse lag ein Schwerpunkt der Informationsgewinnung für die Halbzeitbewertung beim OP des Bundes Ziel 1 in umfangreich durchgeführten Experteninterviews. In den vorliegenden überarbeiteten Entwurf des Ziel 1-Endberichts sind zahlreiche Anregungen aus der Steuerungsgruppe und dem Begleitausschuss eingegangen, für die wir allen Kommentatoren danken.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen I

Kurzfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen i

A. Sozioökonomische Ausgangssituation im Ziel 1-Gebiet und Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik i

B. Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 im Kontext modifizierter nationaler und europäischer Förderpolitiken ii

C. Programmsteuerung zwischen Möglichkeiten und Grenzen v

D. Materieller und finanzieller Verlauf – Stärken und Schwächen im Programmvollzug xiv

E. Überblick zu den ESF-Interventionen nach Schwerpunkten, Maßnahmen und Förderinstrumenten xvii

F. Bewertung der Interventionen xix

G. Querschnittsziele der ESF-Interventionen – Befunde und Empfehlungen . xxviii

H. Gesamtwirtschaftliche Wirkungs- und Effizienzaspekte xxx

I. Der europäische Mehrwert und die Rolle der ESF-Interventionen im OP des Bundes Ziel 1 im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.... xxxi

J. Empfehlungen xxxiv

Hauptteil

1. Die Evaluierungsaufgabe im Rahmen der Halbzeitbewertungen 1
1.1. Ziel der Halbzeitbewertung 1
1.2. Untersuchungsansatz 3
1.2.1. Stand der Evaluationsforschung 3
1.2.2. Untersuchungsdesign: Anwendung eines Methoden-Mix 5
1.2.3. Die Rolle der Halbzeitbewertungen im Prozess der reflexiblen Steuerung der ESF-Interventionen 7
1.3. Datenbasis und methodische Umsetzung der Halbzeitbewertung 13
1.3.1. Amtliche Statistiken als Quelle der Kontextbeurteilung 13
1.3.2. ESF-Monitoring als Basis der Evaluierung 13
1.3.3. Aufbau einer stammblattbasierten Datenbank für die Evaluierung 14
1.3.4. Indikatorensystem zur Abschätzung von Bruttoeffekten 14
1.3.5. Kosten-Wirksamkeits-Vergleiche 16
1.3.6. Experteninterviews 17
2. Sozioökonomische Rahmenbedingungen der ESF-Interventionen in Ostdeutschland 18
2.1. Einführung 18
2.2. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 19
2.2.1. Der Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft 20
2.2.2. Nachhaltigkeit transformationsbedingter Folgen 25
2.2.3. Die ostdeutsche Wirtschaft in der aktuellen ESF-Förderperiode 36
2.2.4. Regionale Disparitäten 41
2.2.5. Selbstständigkeit und Existenzgründung 44
2.3. Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in Ostdeutschland 46

2.3.1. Beschäftigung in Ostdeutschland 46

2.3.2. Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt 51

2.4. Entwicklung des zweiten Arbeitsmarktes – Soziale Sicherungssysteme 61

2.4.1. Abgrenzung 61

2.4.2. Beschäftigungsschaffende Maßnahmen 63

2.4.3. Veränderungen im förderpolitischen Umfeld der ESF-Interventionen 73

2.5. Soziales Sicherungssystem 78

2.6. Bildungssysteme – Berufliche Erstausbildung und betriebliche Weiterbildung 84

2.6.1. Berufliche Erstausbildung 84

2.6.2. Betriebliche Weiterbildung 97

2.7. Aktualisierung der Stärken –Schwächen-Analyse 101

2.8. Konsequenzen für die ESF-Intervention 108

3. Überprüfung der weiteren Relevanz und Kohärenz der Ziele und strategischen Ansätze der ESF-Ziel 1-Förderung in Deutschland 110

3.1. Programmatische Umsetzung der Interventionen im Rahmen von Ziel 1 in Deutschland 110

3.2. Zielhierarchie und Zielkonsistenz der ESF-Interventionen 112

3.3. Ziel 1-Interventionen und nationale Politiken 113

3.3.1. Förderstrategie des Bundes für Ostdeutschland 113

3.3.2. Schwerpunktsetzung im OP des Bundes 115

3.3.3. Ziele vs. Bedarfe vor dem Hintergrund der Ausgangsbedingungen in Ostdeutschland 116

4. Analyse und Bewertung der Programmdurchführung 122

4.1. Elemente der Programmdurchführung und Programmsteuerung im Überblick 122

4.2. Inhaltliche und zeitliche Aspekte der Programmstruktur 123

4.3. Verwaltungs-, Umsetzungs- und Kontrollsysteme 125

4.3.1. Verwaltungsbehörde 126

4.3.2. Zahlstelle 127

4.3.3. Unabhängige Stelle 129

4.3.4. Begleitausschuss 130

4.3.5. Zwischenresümee 131

4.4. Verfahren der Projektauswahl 132

4.4.1. Untersuchungsgegenstand und empirische Basis 132

4.4.2. Projekttypen im OP des Bundes Ziel 1 133

4.4.3. Wettbewerbliche Auswahlverfahren 134

4.4.4. Partnerschaftliche Auswahlverfahren 136

4.4.5. Auswahlkriterien und Fördergrundsätze 138

4.4.6. Zwischenresümee 139

4.5. Zur Leistungsfähigkeit des Monitoringsystems 140

4.5.1. Das Monitoring des ESF als Untersuchungsgegenstand 140

4.5.2. Rahmenbedingungen der Implementierung des Stammblattverfahrens 142

4.5.3. Zwischenresümee 145

4.6. Zur Umsetzung der Publizitätsverordnung 147

4.6.1. Ziele der Publizitätsverordnung 148

4.6.2. Realisierung der Publizitätsaufgaben beim Bund und der BA 149

4.6.3. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen 153

5. Analyse und Bewertung des Programmvollzugs 157

5.1. Vorbemerkungen 157

5.2. Analyse und Bewertung des materiellen Verlaufs der ESF-Interventionen 157

5.2.1. Materieller Verlauf nach Politikbereichen und ESF-Maßnahmen 157

5.2.2. Materieller Verlauf nach Instrumententypen 162

5.3. Analyse und Bewertung des finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen 163

5.3.1. Finanzieller Verlauf nach Politikbereichen und ESF-Maßnahmen 163

5.4. Schlussfolgerungen 169

6. Ergebnisse und Wirkungen der Bundesprogramme (OP Bund Ziel 1).....171

6.1. Der Zusammenhang von Schwerpunkten, ESF-Maßnahmen und den Interventionen des Bundes 172

6.2. Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bei Interventionen des Bundes.....176

6.3. Programmlogiken der beiden großen maßnahmenübergreifenden Bundesprogramme.....179

6.3.1. Das Jugendsofortprogramm 179

6.3.1.1. Relevanz des Untersuchungsgegenstandes und methodisches Vorgehen.....179

6.3.1.2. Die Förderkonzeption des Jugendsofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit 180

6.3.1.3. Bewertung der Umsetzung sowie der Ergebnisse und Wirkungen von JUMP.....181

6.3.1.4. Erfahrungen und Konsequenzen aus JUMP – Überführung von Teilelementen in die Regelförderung 185

6.3.2. Das ESF-BA-Programm.....187

6.3.2.1. Das Programm.....188

6.3.2.2. Programmverlauf in der ersten Hälfte der Förderperiode 188

6.3.2.3. Beitrag des ESF-BA-Programms zur Umsetzung des Bundesprogramms 190

6.3.2.4. Auswirkungen der Veränderungen in der Bundesarbeitsmarktpolitik und zweite Hälfte der Programmperiode.....193

6.4. Wirkungen der Interventionen des Bundes in den ESF-Maßnahmen 194

6.4.1. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen (M 1) 194

6.4.1.1. Komponenten des Jugendsofortprogramms in Maßnahme 1 195

6.4.1.2. Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr.....195

6.4.1.3. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 1 204

6.4.2. Aktive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit von Erwachsenen im Rahmen des ESF-BA-Programms (M 2).....205

6.4.3. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen (M 4) 209

6.4.3.1. Komponenten des ESF-BA-Programms in Maßnahme 4 210

6.4.3.2. Das Programm CAST 210

6.4.3.3. Kon Te Xis 216

6.4.3.4. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 4 217

6.4.4. Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Lebenslanges Lernen (M 6) 218

6.4.4.1. Komponenten des Jugendsofortprogramms in Maßnahme 6 218

6.4.4.2. Das Programm „Lernende Regionen“ 220

6.4.4.3. Das BLK-Modellversuchsprogramm „Lebenslanges Lernen“ 225

6.4.4.4. Das Programm „Schule – Wirtschaft/Arbeitsleben“ 229

6.4.4.5. Das Entwicklungsprogramm „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“ 234

6.4.4.6. Das BQF-Programm 239

6.4.4.7. Das ÜBS-Förderkonzept 243

6.4.4.8. Das Austauschprogramm Polen/Tschechien 246

6.4.4.9. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 6 248

6.4.5. Berufliche Weiterbildung sowie Organisations- und Arbeitszeitentwicklung (M 7) 249

6.4.5.1. Innovative Einzelprojekte des BMWA 249

6.4.5.2. Aktionen des Programms XENOS 250

6.4.5.3. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 7 253

6.4.6. Kurzarbeit und Qualifizierung im ESF-BA-Programm (M 8) 253

6.4.7. Förderung des Unternehmergeistes im Rahmen des ESF-BA-Programms (M 9) 255

6.4.8. Spezifische Maßnahmen für Frauen (M 10) 257

6.4.8.1. Komponenten des ESF-BA-Programms in Maßnahme 10 258

6.4.8.2. Seminarreihe „Gender Mainstreaming in der Europäischen Strukturfondsförderung“ 259

6.4.8.3. CHAD 260

6.4.8.4. IT LandFrauen 262

6.4.8.5. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 10 266

6.4.9. Lokales Kapital für Soziale Zwecke (M 11) 267

6.5. Zwischenresümee zu den Wirkungen der ESF-Interventionen 269

7. Ergebnisse der Förderung in Bezug auf die Querschnittsziele 272

7.1. Aufgabe und Methode 272

7.1.1. Die Aufgabe 272

7.1.2. Die Methode 273

7.2. Die Querschnittsziele: Ein weites Feld 274

7.2.1. Die Querschnittsziele im Planungssystem der ESF-Förderung 274

7.2.2. Schlussfolgerungen 278

7.3. Die Querschnittsziele im ESF-BA-Programm 279

7.3.1. Gender Mainstreaming 279

7.3.2. Die anderen Querschnittsziele in der ESF-BA-Förderung 281

7.3.3. Schlussfolgerungen 282

7.4. Die Querschnittsziele in den Programmen der Bundesministerien 283

7.4.1. Gender Mainstreaming 284

7.4.2. Regionale und Lokale Entwicklung 294

7.4.3. Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz 299

7.4.4. Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit, des Rassismus und der Intoleranz ...302

7.4.5. Berücksichtigung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Belange der Informationsgesellschaft 302

7.5. Fazit 302

7.6. Empfehlungen 305

7.6.1. Beraten und motivieren 306

7.6.2. Schwerpunkte setzen und stärken....306

7.6.2.1. Die Nachhaltige Entwicklung: Im ESF-Kontext redundant? 307

7.6.2.2. Die Förderung des Umweltschutzes und der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Dimension der Informationsgesellschaft 308

7.6.2.3. Konzentration auf Gender Mainstreaming und Lokale Entwicklung 309

8. Der Beitrag des ESF zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Europäische Mehrwert der ESF-Interventionen im Ziel 1-Gebiet 312

8.1. Vorbemerkungen 312

8.2. Der Europäische Mehrwert der Ziel 1-Interventionen des ESF in der ersten Hälfte der Förderperiode....312

8.3 Beitrag des ESF zur Europäischen Beschäftigungsstrategie 314

8.4. Zur Rolle des Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplans 319

8.4.1. Nationaler Aktionsplan und nationale Arbeitsmarktpolitik 319

8.4.2. Stellungnahmen des Rates und Reaktionen der Bundesregierung 324

8.5. Der Beitrag des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 328

8.6. Strategie des ESF, Einbindung in die Beschäftigungsstrategie und Umorientierung der Förderung in der zweiten Hälfte der Förderperiode 329

9. Die leistungsgebundene Reserve....332

9.1. Die Effizienzindikatoren der leistungsgebundenen Reserve....332

9.2. Ergebnisse 336

9.3. Beurteilung der Effizienzindikatoren 337

9.4. Detailtabellen....344

Literatur 347

Verzeichnis der Tabellen, Schaubilder und Übersichten

Tabelle 1 Gesamtindex sowie Indexwerte der Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzindikatoren[1] xi

Tabelle 2 Verteilung der ESF-Mittel auf die ESF-Maßnahmen nach Bundesprogrammen xviii

Tabelle 3 Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen des ESF-BA-Programms und in Maßnahmen der Regelförderung xxiii

Tabelle 4 Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms ...xxiv

Tabelle 5 Struktur der Ziel 1-Interventionen des Bundes in Bezug auf strategische Schwerpunkte der Europäschen Beschäftigungsstrategie..... xxxii

Tabelle 2.1 Wirtschaftliches Gewicht der neuen Bundesländer (einschließlich Berlin-Ost) in Deutschland, 2002 21

Tabelle 2.2 Veränderung des realen BIP in den alten und neuen Bundesländern gegenüber dem Vorjahr in % 22

Tabelle 2.3 Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung einzelner Wirtschaftsbereiche (WB) in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) gegenüber dem Vorjahreszeitraum in %.....22

Tabelle 2.4 Anteil der Bruttowertschöpfung ausgewählter Wirtschaftsbereiche an der ostdeutschen Bruttowertschöpfung 1999 bis 2002 23

Tabelle 2.5 Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess in Ostdeutschland 24

Tabelle 2.6 Industriebesatz und Industriequote in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland (2001) 28

Tabelle 2.7 Entwicklung der Entlastung des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 29

Tabelle 2.8 Anteil der Beschäftigten in FuE an den Gesamtbeschäftigten im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe, Anteil interner FuE-Aufwand am Umsatz und pro Erwerbstätigen nach Bundesländern im Jahr 1999 30

Tabelle 2.9 Durchschnittliches Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes ausgewählter Industrieländer 1994–2001 in % 34

Tabelle 2.10 Gesamte FuE-Ausgaben ausgewählter OECD-Länder in % des BIP.....35

Tabelle 2.11 Anteil staatlicher Finanzierung von FuE in Unternehmen 1999.....35

Tabelle 2.12 Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner nach Bundesländern 37

Tabelle 2.13 Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern 40

Tabelle 2.14 Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes nach Bundesländern 41

Tabelle 2.15 Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts nach Bundesländern.....42

Tabelle 2.16 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1999-2002.....46

Tabelle 2.17 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Bundesländern.....47

Tabelle 2.18 Betriebe und Beschäftigte in Ostdeutschland 2002 (Stand 30. Juni) nach Branchen 48

Tabelle 2.19 Industrialisierungsniveau in Ostdeutschland, September 2001 49

Tabelle 2.20 Bestand und Lücke von Industriebetrieben in Ostdeutschland im September 2001 50

Tabelle 2.21 Reale Beschäftigung im Sept. 2001 und Beschäftigungslücke zum westdeutschen Niveau 50

Tabelle 2.22 Arbeitsmarkt, Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern 51

Tabelle 2.23 Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1992 bis 2001 (einschließlich Ost-Berlin) 52

Tabelle 2.24 Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern 60

Tabelle 2.25 Teilnehmer in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen 64

Tabelle 2.26 Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Strukturmerkmalen.....65

Tabelle 2.27 Arbeitnehmer in traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen nach Strukturmerkmalen 67

Tabelle 2.28 Ausgaben der Bundesanstalt und des Bundes für beschäftigungsschaffende Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts 70

Tabelle 2.29 Anteile ausgewählter Maßnahmetypen aktiver Arbeitsmarktpolitik in den neuen und alten Bundesländern 73

Tabelle 2.30 Entwicklung und Struktur der Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen.....75

Tabelle 2.31 Sozialhilfe im Ländervergleich – Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31. Dezember 2002 80

Tabelle 2.32 Ausgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz (netto) 81

Tabelle 2.33 Sozialhilfe in Deutschland – Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen jeweils am Jahresende 82

Tabelle 2.34 Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt in Deutschland....85

Tabelle 2.35 Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsberechtigung der Betriebe in Ostdeutschland 1997 bis 2002 (Stand 30. Juni) nach Wirtschaftsbereichen....87

Tabelle 2.36 Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsberechtigung der Betriebe in Ostdeutschland 2002 (Stand 30. Juni) nach Betriebsgrößenklassen....88

Tabelle 2.37 Auszubildende in Ostdeutschland 1995 bis 2002 (Stand 30. Juni) nach Branchen....90

Tabelle 2.38 Übernahme von Auszubildenden, die ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, in Ostdeutschland 1996 bis 2002 (Stand 30.Juni) nach Branchen in %....91

Tabelle 2.39 Bestand an Auszubildenden in der außerbetrieblichen Erstausbildung nach § 242 SGB III nach neuen Bundesländern 93

Tabelle 2.40 Übernahmequoten nach Beendigung der Berufsausbildung....96

Tabelle 2.41 Vergleich der Weiterbildungsquoten zwischen ost- und westdeutschen Betrieben....98

Tabelle 3.1 Förderstrategie des Bundes im OP Ziel 1 115

Tabelle 5.1 Verteilung der Eintritte nach Maßnahmen und Instrumententypen im Jahr 2002 im OP des Bundes Ziel 1....163

Tabelle 6.1 Verteilung der ESF-Mittel auf die ESF-Maßnahmen nach Bundesprogrammen 175

Tabelle 6.2 Jugendliche in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III sowie des JuSoPro 182

Tabelle 6.3 Teilnehmerstruktur des Jugendsofortprogramms....183

Tabelle 6.4 Anteil der Teilnehmenden in den Artikeln des Jugendsofortprogramms....184

Tabelle 6.5 ESF-Mittelansatz und Ausschöpfung durch das BA-Programm 189

Tabelle 6.6 Ausgaben und Teilnehmereintritte 2000-2002....191

Tabelle 6.7 Indikative Finanzplanung und Umsetzung des ESF-BA-Programms im Rahmen des ESF-Bundesprogramms....192

Tabelle 6.8 Indikative Planung der Maßnahmeeintritte und Umsetzung des ESF-BA-Programms im Rahmen des ESF-Bundesprogramms....192

Tabelle 6.9 Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen des ESF-BA-Programms und in Maßnahmen der Regelförderung 209

Tabelle 6.10 Ausgewählte Eckdaten für das Mainzer Modell für die neuen Bundesländer seit seiner bundesweiten Ausdehnung im Jahr 2002 213

Tabelle 6.11 Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms 256

Tabelle 8.1 Förderziele des ESF in den Jahren 2000 bis 2006 317

Tabelle 9.1 Übersicht der Indikatoren für die Durchführung der Effizienzreserve.....333

Tabelle 9.2 Gesamtindex sowie Indexwerte der Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzindikatoren 336

Tabelle 9.3 Indikator 1: Teilnehmererreichung 344

Tabelle 9.4 Indikator 2: Anteil von Frauen 344

Tabelle 9.5 Indikator 3: Anteil von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen 344

Tabelle 9.6 Indikator 4: (Nicht-)Erreichung des vorgesehenen Abschlusses 345

Tabelle 9.7 Indikator 5: Anteil der Teilnehmenden, die der Führungsebene angehören 345

Tabelle 9.8 Indikator 6: Anteil der Maßnahmen mit Praktikum oder Zertifikat.....345

Tabelle 9.9 Indikator 7: Anteil der Maßnahmen mit jährlichen Finanz-/Begleitdaten 345

Tabelle 9.10 Indikator 8: Anteil der Maßnahmen mit jährlichen Finanz-/Verwaltungskontrollen.....346

Tabelle 9.11 Indikator 9: Anteil der Maßnahmen, für die eine Zwischenbewertung durchgeführt wird 346

Tabelle 9.12 Indikator 10: ESF-Ausgaben/Mittelbindungen in Relation zu Planwerten in Tsd. €.....346

Tabelle 9.13 Indikator 11: ESF-Auszahlungen in Relation zu indikativem Finanzplan in Tsd. €.....346

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1 Materieller Verlauf der ESF-Förderung in den Jahren 2000-2002 im Fördergebiet des OP des Bundes Ziel 1 nach Politikbereichen und Maßnahmen xv

Schaubild 2 Finanzieller Verlauf der ESF-Förderung in den Jahren 2000-2002 im Fördergebiet des OP des Bundes Ziel 1 nach Politikbereichen xvi

Schaubild 3 Bundesprogramme und ihre Verteilung auf die Schwerpunkte und Maßnahmen der ESF-Interventionen gemäß der Programmplanung xvii

Schaubild 1.1 Erwartungen an die Evaluierung 2

Schaubild 1.2 Auf dem Wege zu einer anspruchsvollen europäischen Evaluationskultur 4

Schaubild 1.3 Forschungsdesign Halbzeitbewertungen 5

Schaubild 1.4 Halbzeitbewertung im Prozess der reflexiven Steuerung der ESF-Interventionen 8

Schaubild 1.5 Die wichtigsten Bewertungsaspekte der ESF-Evaluation 15

Schaubild 2.1 Beschäftigte nach Betriebsgrößenklassen in Ost- und Westdeutschland im Vergleich 27

Schaubild 2.2 Entwicklung der Zahl der Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Ostdeutschland 45

Schaubild 2.3 Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland 2001 bis 2002 (Stand 30. Juni) nach Wirtschaftsbereichen (Tsd. Personen) 53

Schaubild 2.4 Leistungsempfänger/-innen pro 10.000 abhängige zivile Erwerbspersonen im Jahr 2002 56

Schaubild 2.5 Entwicklung geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten 57

Schaubild 2.6 Komponenten der Unterbeschäftigung im Bundesgebiet Ost im Jahresdurchschnitt 59

Schaubild 2.7 Eingliederungsquote 2001 insgesamt 71

Schaubild 2.8 Umfassender Verbleibsnachweis-Eingliederungsquoten nach Leistungsarten 72

Schaubild 2.9 Ausbildungsberechtigung und Ausbildungsbeteiligung der Betriebe in Ostdeutschland 2002 85

Schaubild 2.10 Struktur der Auszubildenden in Ostdeutschland 2002 (Stand 30. Juni) nach Branchen 89

Schaubild 3.1 Ziel 1-Gebiete in Europa 110

Schaubild 5.1 Eintritte in ESF-Maßnahmen in den Jahren 2000-2002 im OP des Bundes Ziel 1 157

Schaubild 5.2 Materieller Verlauf der ESF-Förderung in den Jahren 2000-2002 im OP des Bundes Ziel 1 nach Politikbereichen und Maßnahmen ...158

Schaubild 5.3 Verteilung der Eintritte auf die verschiedenen Politikbereiche nach Zielgruppen im OP des Bundes Ziel 1 in den Jahren 2000-2002 161

Schaubild 5.4 Finanzieller Verlauf der ESF-Förderung in den Jahren 2000-2002 im Fördergebiet des OP des Bundes Ziel 1 nach Politikbereichen....164

Schaubild 5.5 Finanzieller Verlauf der ESF-Förderung in den Jahren 2000-2002 im Fördergebiet des OP des Bundes Ziel 1 nach Politikbereichen im Vergleich zur Planung für die gesamte Förderperiode 167

Schaubild 5.6 Verausgabte ESF-Mittel in den Jahren 2000-2002 und Mittelbindung für 2003 bis Ende der Förderperiode im OP des Bundes Ziel 1 im Vergleich zur Planung für 2000-2006 168

Schaubild 5.7 Zielerreichungsgrade der verausgabte ESF-Mittel 2000-2002 und der Mittelbindung für 2003 bis Ende der Förderperiode im OP des Bundes Ziel 1 im Vergleich zur Planung für 2000-2006.....169

Schaubild 7.1 Chancengleichheit, Gender Mainstreaming und Frauenförderung ...276

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1.1 Die ESF-Interventionen im Kontext der Arbeitsmarktpolitik.....10

Übersicht 1.2 Projektablaufplan bis zur Halbzeitbewertung 11

Übersicht 1.3 Engpässe und Meilensteine auf dem Weg zur Halbzeitbewertung.....12

Übersicht 2.1 Stärken- und Schwächen- sowie Chancen- und Risiken - Analyse.....103

Übersicht 4.1 Programmstruktur nach Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF 123

Übersicht 6.1 Bundesprogramme und ihre Verteilung auf die Schwerpunkte und Maßnahmen der ESF-Interventionen gemäß der Programmplanung 172

Übersicht 6.2 Maßnahmen des Jugendsofortprogramms JUMP 181

Übersicht 8.1 Zuordnung von ESF-Maßnahmen zu Themenfeldern der Beschäftigungsstrategie.....318

Übersicht 8.2 Leitlinien, Ziele und Initiativen im Nationalen Beschäftigungspolitischen.....320

Kurzfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

A. Sozioökonomische Ausgangssituation im Ziel 1-Gebiet und Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik

Die Untersuchung der Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie die darauf aufbauende SWOT-Analyse verdeutlichen, dass sowohl kurzfristig als auch mittelfristig der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente erforderlich sein wird. Die konkrete Ausgestaltung dieses Instrumenteneinsatzes muss der spezifischen sozioökonomischen Situation Ostdeutschlands Rechnung tragen und dabei einerseits bei relevanten Problemen ansetzen und andererseits helfen, vorhandene Potenziale zu stärken.

Ausgehend davon sollte der Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) in verschiedene Richtungen erfolgen, wobei diese jedoch eng miteinander verknüpft sind:

- Erstens geht es darum, mit Hilfe der ESF-Interventionen zur Stärkung des Humankapitals im Allgemeinen und der Beschäftigungsfähigkeit im Besonderen im Ziel 1-Gebiet beizutragen. Damit kann ein wesentlicher Standortfaktor – Humankapital und Bildung – gestärkt werden. Dies ist nicht zuletzt insofern von Bedeutung, als dass Ostdeutschland mit der anhaltenden und zuletzt sogar ansteigenden Abwanderung qualifizierter Menschen starke Humankapitalverluste zu verzeichnen hat. Arbeitsmarktpolitik ist insofern auch (berufs-)bildungspolitisch auszurichten – und zwar durch die Förderung von Systemen und Strukturen lebenslangen Lernens einerseits und durch solche Förderansatze andererseits, die individuelle Problemlagen berücksichtigen helfen.

- Zweitens sollte mit Unterstützung des ESF ein, wenn auch begrenzter[1], Beitrag zur Überwindung der andauernden Wachstumsschwäche der ostdeutschen Wirtschaft geleistet werden. Interventionen in die Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen gehören ebenso dazu wie die Stärkung des Unternehmergeistes und die Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung. Dies impliziert (auch) eine wirtschaftspolitische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und den Einsatz dafür geeigneter Förderinstrumente.

- Drittens müssen die aus dem ESF kofinanzierten Interventionen dem strukturellen Arbeitsplatzdefizit in den Ziel 1-Gebieten begegnen. Dies erfordert zum einen instrumentelle Beiträge – also entsprechend ausgestattete Förderinstrumente – zur Entlastung des ostdeutschen Arbeitsmarktes. Zum anderen kann damit zugleich eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit von ansonsten arbeitslosen Erwerbspersonen

---

1 Originär zuständig und instrumentell besser ausgestattet sind hier solche Politikbereiche wie die Wirtschafts-, Struktur-, Regional- und Finanzpolitik, die jedoch ihrerseits auf Grund ihrer jeweils spezifischen Programmlogiken die ESF-Interventionen nicht ersetzten können.

erreicht werden, da im Rahmen befristeter Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme bzw. -projekte Kenntnisse, Fähigkeiten, Fertigkeiten sowie Motivationen stabilisiert und gestärkt werden können. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive tragen derartige Interventionen im Übrigen gleichzeitig zur Stabilisierung der schwachen Binnennachfrage bei. Vor diesem sozioökonomischen Hintergrund ist auch künftig eine partiell sozialpolitische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik erforderlich[2].

Insgesamt geht es unter Berücksichtigung der sozioökonomischen Situation im Ziel 1-Gebiet gegenwärtig und künftig um eine Arbeitsmarktpolitik, die (berufs-)bildungspolitische, wirtschaftspolitische sowie sozialpolitische Akzente optimal miteinander verknüpft und die in der Lage ist, Synergieeffekte auszulösen.

Bei konkreten Vorschlägen zu einer solchen Ausrichtung von ESF kofinanzierter Arbeitsmarktpolitik, die an anderer Stelle entwickelt und vorgestellt werden, sind aktuelle Veränderungen des förderpolitischen Kontextes zu berücksichtigen. Insofern wird nachfolgend auf die Implikationen der bundespolitischen Weichenstellungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ebenso eingegangen wie auf die Modifizierung nationaler und europäischer Förderpolitiken.

B. Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 im Kontext modifizierter nationaler und europäischer Förderpolitiken

Die Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik auf der Bundesebene (Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt I bis IV, Geschäftspolitik der Bundesanstalt für Arbeit) einerseits und die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) mit neugestalteten beschäftigungspolitischen Leitlinien andererseits bilden einen wesentlichen Kontext für die aktuellen, vor allem aber für die künftigen Interventionen des OP des Bundes Ziel 1.

Die im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Mehrebenensystems Bund-Länder-Kommunen finanziell und teilnehmerbezogen dominante Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit unterliegt gegenwärtig gravierenden Veränderungen. Wenngleich noch nicht alle Richtungsänderungen mit letzter Klarheit zu erkennen sind (beispielsweise hinsichtlich der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II), so wird gleichwohl Folgendes deutlich:

- Ob das finanzielle Volumen für den Einsatz aktiver Instrumente der Arbeitsmarktpolitik angesichts der geplanten strikteren Unterscheidung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung und der engen öffentlichen Haushalte eher geringer und prozyklisch gestaltet sein wird oder ein problemadäquates Aktivitätsniveau gehalten werden kann, ist derzeit ungewiss.

---

2 Allerdings wird diese Begrifflichkeit dem (umfassenderen) Charakter derartiger Interventionen nicht gerecht – auf bildungspolitische und wirtschaftliche Implikationen wurde bereits hingewiesen.

- Der Instrumentenmix unterliegt ebenfalls relevanten Veränderungen, wobei wirtschaftspolitische Elemente der Arbeitsmarktpolitik gestärkt und (berufs-)bildungspolitische und sozialpolitische Elemente zurückgefahren werden:

- Auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtete und dabei zielgruppenindifferente Interventionen, gewinnen an Bedeutung (Eingliederungs- und Einstellungszuschüsse, Überbrückungsgeld). Dazu trägt auch die Implementation neuer Förderinstrumente bei (ICH-AG bzw. Existenzgründungszuschuss).

- Auf die Beschäftigungsinduzierung im zweiten Arbeitsmarkt, auf besonders förderungsbedürftige Personengruppen und auf berufliche Weiterbildung orientierte Förderinstrumente verlieren an Gewicht, insbesondere Beschäftigung schaffende Maßnahmen wie ABM und SAM.

- Bei besonders gravierenden Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt wird zunehmend versucht, diesen mit Sonderprogrammen zu begegnen (JUMP, JUMP plus, SPALA).

In diesen sich verändernden Kontext sind auch die künftigen Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 zu stellen. Angesichts der sukzessive wirtschaftsnäheren Ausrichtung der Förderung der Bundesanstalt für Arbeit ist eine klare Arbeitsteilung der bundespolitisch relevanten Programme (v. a. SGB III, OP des Bundes Ziel 1, EQUAL) und Akteure (v. a. Bundesanstalt für Arbeit, BMWA, BMBF, BMFSFJ) herbei zu führen, um so Förderlücken (z. B. in der Zielgruppenförderung) so weit wie möglich zu vermeiden. Wenngleich eine „klare“ Arbeitsteilung partiell auch mit Überschneidungen einhergehen kann, sollte eine möglichst trennscharfe Gestaltung der Aufgaben und die dafür einzusetzenden Förderinstrumente vorgenommen werden. Sofern es bei der gegenwärtig absehbaren wirtschaftsnäheren Gestaltung der Interventionen der Bundesanstalt für Arbeit bleiben sollte, wird empfohlen, die Förderung aus dem OP des Bundes Ziel 1 primär (berufs-)bildungspolitisch sowie sozialpolitisch – im Sinne von zielgruppenspezifisch – zu gestalten. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass vorrangig (berufs-)bildungspolitisch und sozialpolitisch motivierte Interventionen durchaus auch wirtschaftspolitische Komponenten beinhalten können bzw. sogar sollten.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) bzw. die deren Kern bildenden beschäftigungspolitischen Leitlinien wurden im April 2003 von der KOM neu gefasst und vom EU-Rat inzwischen gebilligt und in Kraft gesetzt. Sie bilden damit ebenfalls einen wichtigen Rahmen für das OP des Bundes Ziel 1. Allerdings wird mit EBS wie auch Leitlinien ein Mittelweg zwischen Meinungsaustausch und zwingenden Verordnungen beschritten – sie stellen mithin eine Methode der offenen Koordinierung dar.

Wenngleich EBS und Leitlinien in der Vergangenheit zumeist keine unmittelbaren Konsequenzen für die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik als Teil der Beschäftigungspolitik, nach sich zogen ist auf zwei Tendenzen aufmerksam zu machen:

- Erstens kann festgestellt werden, dass trotz des bislang fehlenden „Durchgriffs“ in die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik diese in zumindest zwei Bereichen spürbar

beeinflusst wurde – bei der Aktivierung von Arbeitslosen und der Prävention von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit sowie beim Gender Mainstreaming. Insofern ist auch künftig zu erwarten, dass von EBS und Leitlinien Impulse für nationale Arbeitsmarktpolitiken – so auch in der Bundesrepublik – ausgehen werden.

- Zweitens – und dies unterstreicht die vorgenannte Aussage – werden zunehmend quantifizierte Zielvorgaben entwickelt, die vornehmlich outputorientiert sind. Diese Vorgaben beziehen sich auf den EU-Durchschnitt und sind durch die Mitgliedsstaaten unter Berücksichtigung nationaler Umstände in nationale Zielvorgaben umzuwandeln.

Vor dem Hintergrund der bereits an anderer Stelle diskutierten künftigen Ausrichtung der Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 könnten die folgenden Zielvorgaben der jüngsten Leitlinien von besonderer Relevanz sein:

- Erhöhung der Gesamtbeschäftigungsquote auf 67 % bis 2005 bzw. 70 % bis 2010, der Frauenbeschäftigungsquote auf 57 % bzw. 60 % (2005 bzw. 2010) sowie der Beschäftigungsquote älterer Menschen auf 50 % bis 2010;

- Angebot eines Neuanfangs für alle Zugänge in Arbeitslosigkeit nach spätestens 6 Monaten (Jugendliche) bzw. 12 Monaten (Erwachsene) sowie ein entsprechendes Angebot für mindestens 25 % aller Langzeitarbeitslosen (bis 2010);

- Abschluss der Sekundarstufe II für mindestens 85 % aller 22-jährigen (bis 2010);

- Senkung der Schulabbrecherquote auf mindestens 10 % (bis 2010);

- Erhöhung der Bildungsbeteiligung Erwachsener auf 12,5 % (bis 2010);

- Anhebung des Durchschnittsalters beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben um fünf Jahre (bis 2010).

Diese für den EU-Durchschnitt geltenden Zielvorgaben sind durch bundesdeutsche Ziele zu untersetzen, die sich – entsprechend des derzeit erreichten Standes[3] – teilweise oberhalb aber teilweise auch unterhalb der benannten Durchschnittszielvorgaben befinden können.

Insgesamt wird bei der Umsetzung der quantifizierten Zielvorgaben der EBS und der Leitlinien ein gleichermaßen beschäftigungs- und wirtschaftsorientierter, bildungspolitisch ausgerichteter und arbeitsmarktpolitisch motivierter Einsatz des ESF gefordert. Sozialpolitische Zielstellungen werden dagegen zwar auch benannt, jedoch nicht quantifiziert (z.B. „Reduzierung der Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten benachteiligter Personengruppen“).

---

3 So lag die Gesamtbeschäftigungsquote im Jahr 2001 in der Bundesrepublik bei 65,8 %, die Frauenbeschäftigungsquote bei 58,8 % und die Beschäftigungsquote Älterer bei 37,7 %.

C. Programmsteuerung zwischen Möglichkeiten und Grenzen

Elemente der Programmsteuerung im Überblick

Für die zielorientierte Steuerung eines solch komplexen Programms wie des OP des Bundes Ziel 1 sind verschiedene Elemente erforderlich, die jeweils spezifische Steuerungsfunktionen ausfüllen und deren Zusammenspiel über Effektivität und Effizienz der Programmsteuerung insgesamt entscheiden. Die wichtigsten der mit den Programmplanungsdokumenten vorgesehenen und inzwischen implementierten Steuerungselemente sind:

- die inhaltliche und zeitliche **Programmstruktur**, insbesondere mit
- den Schwerpunkten und Maßnahmen sowie deren indikativer Budgetierung sowie
- dem siebenjährigen Planungszeitraum mit der Möglichkeit der Programmänderung nach der Halbzeitbewertung;

- die institutionell und instrumentell ausgestalten **Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsysteme**, insbesondere mit
- der Verwaltungsbehörde;
- dem Begleitausschuss und seinen ggf. einzurichtenden Unterausschüssen;
- den Methoden der Projektauswahl;
- dem Prinzip der Partnerschaft;
- den Verfahren der Regionalisierung;
- dem Monitoringsystem (einschließlich Stammblattverfahren) und Programmevaluation;
- den Publizitätsmaßnahmen.

Zwischen diesen Elementen der Programmsteuerung bestehen zahlreiche funktionsbezogene Verknüpfungen sowie institutionelle Verbindungen. Daraus erwächst ein komplexer Steuerungsmechanismus, der grundsätzlich funktionsfähig ist, jedoch noch Optimierungspotenziale birgt.

Bewertungen und Empfehlungen zu ausgewählten Elementen der Programmsteuerung

Programmstruktur – Status quo und Empfehlungen

Die inhaltliche Programmstruktur – nach Schwerpunkten und Maßnahmen – wird grundsätzlich positiv bewertet, weil sie strategierelevant und steuerungsfähig ist. Dies zeigen nicht zuletzt die inzwischen raumgreifenden Interventionen im Schwerpunkt „Chancengleichheit“. Um die Programmsteuerung des OP des Bundes Ziel 1 über das

Instrument der indikativen Finanzplanung zu verbessern, geht es daher nicht um die grundsätzliche Modifizierung der gegenwärtigen Programminhalte und Programmstrukturen, sondern um Verbesserungen an anderer Stelle. Dies betrifft insbesondere die zeitliche Programmstruktur und die Flexibilität des Mitteleinsatzes, und zwar wie folgt:

- Der siebenjährige Planungshorizont des OP des Bundes Ziel 1 schafft, angesichts ansonsten sinkender Handlungsspielräume öffentlicher Haushalte, mittelfristige Planungssicherheit bezüglich der verfügbaren ESF-Mittel.

- Vor dem Hintergrund rasanter und sich weiter beschleunigender Veränderungen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt ist der gegenwärtig vorgeschriebene frühestmögliche Zeitpunkt für Programmänderungen und damit auch für Mittelumschichtungen – nach der Halbzeitbewertung, also nach einem Zeitraum von vier Jahren – demgegenüber viel zu lang.

- Daher wird empfohlen, sozioökonomisch und förderpolitisch begründete Mittelumschichtungen in kürzeren Abständen vornehmen zu können, wodurch die Programmflexibilität erhöht würde. Derartige Programmänderungen sollten durch Entscheidungen des Begleitausschusses realisiert werden können, wobei das Volumen der umschichtbaren Mittel absolut und relativ begrenzt werden sollte, um grundsätzlichen Umstrukturierungen des Programms vorzubauen. Dafür sollte nach wie vor das Prozedere der Änderungsanträge gelten.

- Ein anderer, wenngleich grundsätzlich in der gleichen Intention liegender Verfahrensweg wäre, die Mittel zuvor konkret zu bestimmender Schwerpunkte und Maßnahmen bis zu einer gewissen Höhe gegenseitig deckungsfähig zu gestalten. Dies würde die Verfahren weiter vereinfachen und allein Entscheidungen der Verwaltungsbehörde erfordern.

Zur Optimierung der Programmsteuerung sind darüber hinaus vor allem Verbesserungen des Monitoringsystems (einschließlich Stammblattverfahren) und der leistungsgebundenen Reserve erforderlich, auf die an anderer Stelle eingegangen wird[4].

Begleitausschuss

Mit der Einrichtung des Begleitausschusses (BGA) wird das Ziel verfolgt, sowohl Planung, Durchführung als auch Bewertung der Ergebnisse der Interventionen von Beginn an in einen partnerschaftlichen Prozess durchzuführen. Im Verlaufe der ersten vier Jahre der Förderperiode (einschließlich 2003) haben mehre Sitzungen des Begleitausschusses stattgefunden. Über dieses Instrument der Sitzungen hat der Begleitausschuss bisher die nachfolgend skizzierten Funktionen ausgefüllt.

---

4 Vergleiche dazu die Abschnitt 10.6.2.4.

Erstens ist er ein wichtiges – wechselseitiges – Informationsinstrument über Rahmenbedingungen des Strukturfondseinsatzes. So bietet er einerseits der KOM die Möglichkeit, in den Mitgliedstaaten über aktuelle Entwicklungen in der strategischen Ausrichtung der europäischen Beschäftigungspolitik, über neue konzeptionelle Überlegungen zur Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen des ESF zu informieren. Andererseits ermöglicht er der Bundesrepublik, die KOM über Veränderungen im institutionellen oder auch arbeitsmarktpolitischen Kontext im Land zu informieren. Da im BGA neben der Fondsverwaltung auf Bundesebene auch die Bundesländer sowie die Wirtschafts- und Sozialpartner vertreten sind, können diese Informationen auf kurzem Wege in einen breiteren förderpolitischen Diskurs eingebracht werden.

Zweitens spielen die konkreten Informationen zum Stand der materiellen, finanziellen und inhaltlichen Umsetzung der Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 eine wesentliche Rolle auf den BGA-Sitzungen. Neben allgemeinen Informationen über den Stand der Interventionen werden auf den Sitzungen vor allem ggf. erforderliche Anpassungsbedarfe der ESF-Interventionen an veränderte Rahmenbedingungen und entsprechende Reaktionsmöglichkeiten besprochen. Nicht zuletzt wurden Rahmenbedingungen für erzielte Erfolge ebenso diskutiert wie Ursachen für ihre Nichterreichung.

In diesem Sinne hat sich der BGA drittens als ein wichtiges Aushandlungsinstrument unterschiedlicher Interessen, zugleich aber auch des Interessenausgleichs in einem – manchmal durchaus kontrovers geführten – Diskussionsprozesses bei der gemeinsamen Suche nach den effektivsten Formen und Wegen beim Vollzug der ESF-Interventionen erwiesen.

Die folgende Empfehlung ist als Vorschlag zu interpretieren, durch die sich nach Ansicht der Gutachter die Arbeitsweise des Begleitausschusses noch effektivieren ließe. Sie bezieht sich auf die inhaltliche Vorbereitung der BGA. Die an den Sitzungen teilnehmenden Mitglieder sind in den meisten Fällen damit konfrontiert, in einer sehr knapp bemessenen Vorbereitungszeit ein sehr umfangreiches Dokument, den jeweiligen Jahresbericht zur Kenntnis zu nehmen. Jene Mitglieder, die sich sozusagen „täglich“ mit der Problematik arbeitsmarktpolitischer Interventionen und hier speziell der Förderung durch den ESF befassen, sind in der Lage, aus der Fülle von Informationen die wichtigsten herauszufiltern. Andere Partner im BGA, bei denen die Arbeit im BGA nur ein Tätigkeitsbereich unter anderen ist, fällt dies – zumal in den wenigen Tagen vom Erhalt der Unterlagen bis zur Durchführung des BGA – erheblich schwerer. Hier wäre zu überlegen, inwieweit eine andere Aufbereitung der Informationen bzw. andere Informationswege geeignet sind, um sowohl eine rechtzeitige als auch umfassende Information aller an der Arbeit des BGA beteiligten Partner zu erreichen.

Methoden der Projektauswahl

Fragen der Projektauswahl können naturgemäß nur dort untersucht werden, wo aktive Arbeitsmarktpolitik über die Förderung von Einzelprojekten umgesetzt wird. Diese trivial anmutende Aussage gilt es voranzustellen, da beispielsweise die für das OP des

Bundes Ziel 1 gewichtige ESF-BA-Förderung im Rahmen der Individualförderung der Bundesanstalt für Arbeit nach dem SGB III erfolgt und somit hier nicht Gegenstand sein kann.

Der modellhafte bzw. experimentelle Charakter der ansonsten von der Mehrzahl der von den Bundesministerien verantworteten Programme und Projekte ist gut geeignet, um Wettbewerbsverfahren durchzuführen. Sie werden sowohl bei der Auswahl von Projektträgern für die Steuerung von Programmen als auch bei der Auswahl von Mikroprojekten auf der Ebene der betroffenen Länder oder Städte durchgeführt. Prinzipiell werden Wettbewerbsverfahren von den programmumsetzenden Stellen positiv bewertet, weil sie einen zusätzlichen Anreiz für die Antragsteller darstellen, unkonventionelle und neue Lösungen zu entwickeln.

Die Zusammensetzung der Steuerungsgremien der Programme orientiert sich an partnerschaftlichen und pragmatischen Aspekten. Einerseits soll ein möglichst großer Teil der betroffenen Partner bei wichtigen Projektentscheidungen vertreten sein, andererseits sollen die Gremien handlungsfähig bleiben und nicht in Konsensdiskussionen entscheidungsunfähig werden. Nicht in jedem Fall sind deswegen Verbände, Kammern und sonstige Interessensverbände auf den obersten Entscheidungsebenen der Programmgestaltung vertreten. Im Programm Lernende Regionen sind „nur“ der Bund und sämtliche Ministerien der Bundesländer in der Programmsteuerungsrunde vertreten. Das Gremium berücksichtigt damit den Umstand, dass Bildung vor allem Länderangelegenheit ist und die Durchführung von Bundesmaßnahmen deswegen auch nicht gegen das Veto der Länder entschieden werden kann.

Je weiter die Entscheidungsebene „vor Ort“ heranrückt, desto umfassender werden partnerschaftliche Mitwirkungsrechte interpretiert. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden sind die Programminterventionen weitgehend in partnerschaftliche Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Generell werden auch die partnerschaftlichen Verfahren von den Programmverantwortlichen begrüßt und unterstützt, weil die Programme bereits in ihren Grundzügen auf eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und multiprofessionale Kooperation angelegt sind.

In den Auswahlkriterien wird der Modellcharakter der Projekte deutlich: Innovationsgehalt und Übertragbarkeit des Ansatzes, die Interdisziplinarität, Vernetzung und Kooperation mit anderen Akteuren und die Multiprofessionalität der Zusammenarbeit sind in allen Programmen zentrale Anforderungen für die Förderung. Abgesehen davon nehmen auch die Querschnittsziele in den Modellprogrammen einen hohen Stellenwert ein, allen voran die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern und das Gender Mainstreaming.

Für die Zukunft gilt es, die jeweiligen Vor- und Nachteile der in Anwendung gebrachten Auswahlverfahren vor dem Hintergrund des konkreten Fördergegenstandes zu betrachten und weiter zu optimieren.

Zur Leistungsfähigkeit des Monitoringsystems und des Stammblattverfahrens

Das wohl wichtigste Ziel zu Beginn des Förderperiode bezüglich des Monitoring bestand in einer Vereinheitlichung von Indikatoren, Datensätzen und Datenerhebungsverfahren. Mit der Einführung des Stammblattverfahrens wurden hierbei wesentliche Fortschritte erzielt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 kann eingeschätzt werden, dass dieses Verfahren auch in die Praxis der Programmumsetzung weit gehenden Einzug gehalten hat. Dies trifft sowohl auf die von der Bundesanstalt für Arbeit als auch die von Bundesministerien umgesetzten Förderprogramme und Projekte zu, die durch ESF-Mittel mitfinanziert werden.

Insgesamt sind mit den gegenwärtig vorzufindenden Monitoringsystemen deutliche Fortschritte gegenüber den in der vorigen Förderperiode genutzten Systemen und Methoden erreicht worden. Diese ohne Zweifel erreichten Fortschritte realistisch zu bewerten, heißt aber auch, auf noch bestehende Mängel und Unzulänglichkeiten aufmerksam zu machen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Monitoring, welches die Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen ihrer Individualförderung frühzeitig in Anlehnung an das Stammblattverfahren entwickelt hat und den Stammblättern (Projekt-, resp. Projektträger-, Teilnehmer- wie auch Unternehmensstammblatt) für die Einzelprogramme auf Ebene der Bundesministerien. Die ersten Jahre der Förderperiode sind hier vereinbarungsgemäß als Einführungsphase genutzt worden, so dass die für die Jahre 2000 und 2001 vorliegenden Ergebnisse bei der Halbzeitbewertung nur bedingt genutzt werden konnten.

Bisherige Unzulänglichkeiten im praktizierten Stammblattverfahren bestehen beispielsweise in einer unzureichenden Eindeutigkeit der Kriterien für die Zuordnung von Projekten zu Instrumententypen oder auch an der bisherigen Systematik der übergreifenden Instrumententypen. In der kommenden Zeit – vor allem in Vorbereitung der Förderperiode nach 2006 – sollten entsprechende Arbeiten so weit vorangetrieben werden, dass dann bereits zu Beginn der neuen Planungsphase ein in sich konsistentes System für das Monitoring des materiellen und auch finanziellen Verlaufs auf Projektebene zur Verfügung steht. Für die laufende Förderperiode werden bestenfalls Modifikationen angeregt, die zu einer verbesserten Eindeutigkeit und Validierung der zu erhebenden Daten führen.

Um das bisher eingeführte Monitoringsystem vor allem qualitativ weiterzuentwickeln, sollten die bereits in der Vorbereitungsphase der aktuellen Förderperiode begonnenen inhaltlichen Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren wieder aufgenommen werden. Die bestehende Arbeitsgruppe „Monitoring/Evaluierung“ oder auch eine gesonderte Arbeitsgruppe „Monitoring“, die sich ausschließlich mit der inhaltlichen Weiterentwicklung des Stammblattverfahrens befasst, wären hierfür eine solide Grundlage.

Die in diesem Arbeitsgremium entwickelten Vorstellungen und Vorschläge sollten anschließend mit verantwortlichen Akteuren aus der konkreten Umsetzungsebene disku-

tiert werden, damit auch die angesprochene technische Seite des Verfahrens rechtzeitig in die Umsetzung einbezogen wird. So könnte in diesem Fall beispielsweise ein so genanntes Pflichtenheft die Grundlage bilden, um auch in der Umsetzung ein einheitliches Verfahren sicherzustellen.

Zu sinnvollen und praktikablen Indikatoren für eine Bewertung der Querschnittsziele sind in den ersten Jahren der Förderperiode intensive Diskussionen geführt worden, wobei die umfangreichsten Erfahrungen ohne Zweifel im Bereich des Gender Mainstreaming gesammelt worden sind. Ein bei allen beteiligten Akteuren einheitlich geführtes Indikatoren-Set konnte gleichwohl nicht erreicht werden. Hier wären Abstimmungsprozesse notwendig gewesen, die in den ersten drei Jahren nicht zu leisten waren. Es wird daher eine Aufgabe der weiteren Programmbegleitung bis 2005 sein, aufbauend auf dem erreichten Diskussionsstand, weitere Schritte zu einem bundesweit abgestimmten Indikatoren-Set zu gehen. Dieses könnte dann für das Update der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 eine solide Grundlage für die entsprechenden Bewertungsarbeiten bilden.

Die Weiterentwicklung des ESF-Monitoring sollte parallel mit den beiden nachfolgend benannten Berichtssystemen abgestimmt werden: Erstens sollte die inhaltliche Weiterentwicklung des Stammblattverfahrens von Beginn an mit der auf der Ebene der Berichterstattung zum nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan geführten ESSOSS-Diskussion abgestimmt werden. Zurzeit sind hier noch zwei eher parallel verlaufende Diskussionsstränge zu beobachten, die – bedingt durch ihren im Wesentlichen gleichen Gegenstand – zukünftig zusammengeführt werden sollten. Zweitens empfiehlt es sich auch, den konkreten Sachverstand einzelner vom ESF kofinanzierter Förderbereiche in die Weiterentwicklung des Monitoringsystems einzubeziehen. Die bisher zu beobachtende eher geringe Akzeptanz dieses Verfahrens bei programmumsetzenden Stellen ist u.a. auch darauf zurückzuführen, dass von einem ESF-Monitoring eine Reihe fachspezifischer Erkenntnisinteressen nicht bedient werden kann. Umso wichtiger ist auch in diese Richtung eine Abstimmung, um zumindest die sich überschneidenden Datenmengen nur einmal erheben zu müssen.

Auch auf einer technischen Ebene sind Empfehlungen zur Weiterentwicklung des ESF-Monitoring angebracht. So sollte auf allen Erfassungsebenen des Monitoringsystems geprüft werden, inwieweit die Indikatoren des materiellen und finanziellen Monitoring nicht in projektkonkreten Datensätzen zusammengeführt werden können. Zumindest aber sollte eine reibungslose Zusammenführung dieser beiden Datenbestände auf Projektebene ermöglicht werden. Zu dieser Seite der Weiterentwicklung des Monitoringsystems gehört auch die intensivere Einbeziehung programmumsetzender resp. datenerhebender Stellen. Die hier zu Beginn der Förderperiode aufgetretenen Schwierigkeiten sollten Anlass sein, diese Akteure von Beginn an in die Weiterentwicklung des Monitoringsystems einzubeziehen. Letztendlich sind sie es, die für eine valide Erhebung der eingeforderten Daten verantwortlich zeichnen. Die Erarbeitung eines entsprechenden Pflichtenheftes würde dazu beitragen, die Validität der erhobenen Daten erheblich zu verbessern. Mit diesen Akteuren wären beispielsweise auch Prüfroutinen zu erarbeiten

und zu erproben, mit denen die Konsistenz der erfassten Daten länderübergreifend sichergestellt werden kann.

Die leistungsgebundene Reserve – Aussagen zur Halbzeitbewertung und Perspektiven

Die leistungsgebundene Reserve ist auf Grund der damit verbundenen Mittelzuteilung auf erfolgreiche Programmbestandteile von hoher Steuerungsrelevanz. Die Berechnung der Effizienzindikatoren nach Schwerpunkten führt für den Zeitraum 2000 bis 2002 zu folgenden Ergebnissen.

Tabelle 1
Gesamtindex sowie Indexwerte der Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzindikatoren[1]

PB	**Gesamtindex**	Wirksamkeitsindex	Verwaltungsindex	Finanzindex
A	**221**	259	263	129
B	**117**	141	171	25
C	**56**		68	42
D	**70**	96	82	26
E	**154**	219	91	153
F	**50**			50

[1]Vgl. Jahresbericht 2002 für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland vom 04.09.2003, S. 137ff.

Entsprechend wäre die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve vorzunehmen. Bezüglich der konkreten Anwendung dieses Steuerungselements sind jedoch folgende Bedenken und Empfehlungen einzubeziehen: Das grundsätzliche Anliegen, mit Hilfe von Indikatoren Qualität bzw. Leistung von Interventionen zu messen, ist zu begrüßen. Dies trägt einerseits zur Programm- und Verfahrensoptimierung bei. Zugleich wird dadurch Überschaubarkeit und Transparenz vermittelt. Allerdings birgt die Reduzierung auf letztlich nur einen Indexwert auch Gefahren – insbesondere wird das Ziel, die Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit arbeitsmarktpolitischer Interventionen abzubilden, im Rahmen des gegenwärtig angewandten Verfahrens nur bedingt erreicht. Die zum Einsatz kommenden Indikatoren sind eher auf eine Bewertung der Qualität der Durchführung bzw. auf quantitative Inputrealisierung ausgerichtet, weniger handelt es sich hierbei um Effizienzindikatoren oder gar wirkungsorientierte Indikatoren im eigentlichen Sinne. Vor diesem Hintergrund besteht Optimierungsbedarf.

Die durchgeführten Berechnungen zur leistungsgebundenen Reserve haben ergeben, dass das in der Programmergänzung zum OP des Bundes Ziel 1 dargestellte Konzept in sich plausibel war. Nach Kenntnis der Autoren ist diese Programmergänzung eine der wenigen, in der bereits das konkret anzuwendende Berechnungsverfahren dargelegt wurde.

Nach dem vorgesehenen Verfahren wären der größte Teil der Effizienzreserve dem Schwerpunkt „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ zuzuweisen, gefolgt vom Schwerpunkt „Chancengleichheit“. Darüber hinaus würde auch der Schwerpunkt „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ an der Effizienzreserve, wenn auch in geringerem Umfang als die beiden anderen genannten Schwerpunkte, partizipieren. Unter Berücksichtigung der Einschränkungen hinsichtlich der Abbildung der Leistungsfähigkeit des aktuellen Berechnungsverfahrens, das sich ja noch in seiner Erprobungsphase befindet, wird dieses Vorgehen jedoch nicht empfohlen.

Vielmehr sollten zur Verteilung der Effizienzreserve weitere Ergebnisse und (Kontext-) Indikatoren aus den Monitoring- und ggf. anderen Berichtssystemen in die Bewertungsgrundlage einbezogen werden und darüber hinaus eine Veränderung des Gewichtungsschlüssels in Betracht gezogen werden. Im Übrigen wurde bei der Festlegung der Indikatoren außer Acht gelassen, dass sich im Verlauf der Förderjahre Änderungen im arbeitsmarktpolitischen Bedarf und insbesondere in der ergänzenden nationalen Arbeitsmarktförderung ergeben können. Da eine Verteilung zusätzlicher Mittel ebenfalls den aktuellen Bedarf berücksichtigen sollte, wäre dieser in die anstehende Verteilungsentscheidung einzubeziehen und künftig ein solcher „Bedarfsindex“ vorab mit einem entsprechenden Gewicht zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren bieten folgende Empfehlung hinsichtlich möglicher Verteilungsoption an: Die Effizienzreserve wird entsprechend des bisherigen Gewichts der Schwerpunkte auf diese verteilt. Dabei bleiben allerdings sowohl die bisher erzielten Ergebnisse – in Sinne der Aussagekraft der berechneten Indikatoren – als auch der in der kommenden Zeit absehbare Förderbedarf unberücksichtigt. Um zumindest den ersten Faktor in die Verteilungsentscheidung einzubeziehen, spricht daher mehr dafür, die Anteile der Schwerpunkte, die den Wert 100 nicht erreichenden, um einen prozentual festzulegenden Faktor zu kürzen. Mit den dadurch freiwerdenden Mitteln können wiederum die Schwerpunkte „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“, „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ sowie „Chancengleichheit“ entsprechend ihres erreichten Indexwertes aufgestockt werden.

In Zukunft sollte das Verfahren entweder durch eine verbesserte Aussagekraft der Indikatoren – ggf. durch die Wahl anderer Kriterien – zur Bewertung der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit des Programms ausgebaut oder durch eine Fokussierung auf den Maßstab „Durchführungsqualität des Programms“ umgestaltet werden. Letzteres wäre eine sinnvolle Ergänzung der laufenden Monitoringverfahren, die auf diesen Bereich der Programmbewertung bislang nur in geringem Umfang ausgerichtet sind. Daneben ist eine deutliche Präzisierung des methodischen Vorgehens und des mathematischen Verfahrens zur Berechnung der Indexwerte angezeigt.

Wird weiterhin angestrebt, ein derartiges quantifizierbares Indikatorensystem über alle Interventionsformen eines in sich so komplexen und heterogen angelegten Förderprogramms – also der Gesamtheit der ESF-Interventionen – anzuwenden, dann sind auch in den bisher praktizierten Verfahren Änderungen anzustreben. So wären beispielsweise

bereits im Vorfeld, also zum Zeitpunkt der Vereinbarung, entsprechende Indikatoren einheitlich über alle zu bewertenden Programme hinweg zu definieren, die Art und Weise ihrer Erhebung zu bestimmen und letztendlich natürlich auch die anzuwendenden Bewertungsmaßstäbe festzulegen. Das von der KOM gewählte Verfahren, hier eher mit allgemeinen Vorgaben oder Vorschlägen zu arbeiten, scheint dafür wenig hilfreich zu sein. Ebenso ist eine Festlegung hinsichtlich der Gewichtung, mit der ein Indikator in die Gesamtbewertung eingeht, nicht ausreichend. Ein Blick über die „Grenzen" des in diesem Bericht zu bewertenden OP des Bundes Ziel 1 hinaus offenbart, dass in den unterschiedlichen EPPD und OPs zum Teil ganz unterschiedliche Indikatoren für die Beurteilung der Effizienzreserve mit der KOM vereinbart worden sind.

Publizitätsmaßnahmen: Von passiver Information zu aktivem Know-how-Transfer und systematischem Mainstreaming

Die Ziele der Öffentlichkeitsarbeit, die Adressaten und die Quellen zu ihrer Finanzierung sind in der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds bestimmt. Damit wird ein allgemeiner Rahmen abgesteckt, der auf den unterschiedlichen Programmebenen von den dort agierenden Akteuren zu konkretisieren ist. Die wesentlichen Befunde zur Praxis der Publizitätsmaßnahmen deuten darauf hin, dass – zielgerichtete Aktivitäten vorausgesetzt – noch erhebliche funktionale Potenziale bestehen.

Die Publizitätsvorschriften werden von nahezu allen aus dem ESF geförderten Programmen und Projekten eingehalten. Insbesondere für die Programmebene soll hier jedoch der Hinweis gegeben werden, dass die Möglichkeiten des Internets intensiver – vor allem durch Links zu anderen, ggf. auch aus dem ESF kofinanzierten Fachprogrammen – genutzt werden sollten. Dies würde akteurs- und ressortübergreifende Fachdiskurse anregen und somit zum Erfahrungstransfer beitragen.

Vorherrschend bei Publizitätsmaßnahmen ist nach wie vor die (passive) Information und die (anonyme) Darstellung von good practice. Dabei werden vornehmlich die von der Strukturfondsverordnung benannten Adressaten – die Partner, die Endbegünstigten der Fondsinterventionen sowie die Öffentlichkeit – „angesprochen". Die aktive und gezielte Ansprache dieser und anderer Adressaten, beispielsweise die politische und wissenschaftliche Fachöffentlichkeit, ist demgegenüber die Ausnahme – wird hiermit aber vorgeschlagen.

Unter der Maßgabe der skizzierten Vorschläge und bei Berücksichtigung des vorhandenen Umsetzungsrückstandes bei den für die Publizität nutzbaren TH-Mitteln wird empfohlen, den an der Programmumsetzung beteiligten Fachressorts (BMBF, BMFSFJ wie auch die Bundesanstalt für Arbeit) mehr finanzielle Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit als bisher zukommen zu lassen.

Mittelfristig sind die Publizitätsmaßnahmen funktional aufzuwerten und entsprechend instrumentell weiter zu entwickeln. Ergänzend zu Information und Erfahrungsaustausch

sollte die Öffentlichkeitsarbeit schrittweise zu einem wirkungsvollen Instrument der partiellen Programmsteuerung (vornehmlich durch Qualitätssicherung via Transparenz) und des vertikalen und horizontalen Mainstreamings (vor allem durch systematischen, adressatenkonkreten Know-how-Transfer) umgestaltet werden.

D. Materieller und finanzieller Verlauf – Stärken und Schwächen im Programmvollzug

Die Analyse und Bewertung des materiellen und finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen im OP des Bundes Ziel 1 in den Jahren 2000 bis 2002 zeigt die Förderstruktur auf. Sie stellt zudem eine der Grundlagen für Empfehlungen zur Programmneujustierung dar.

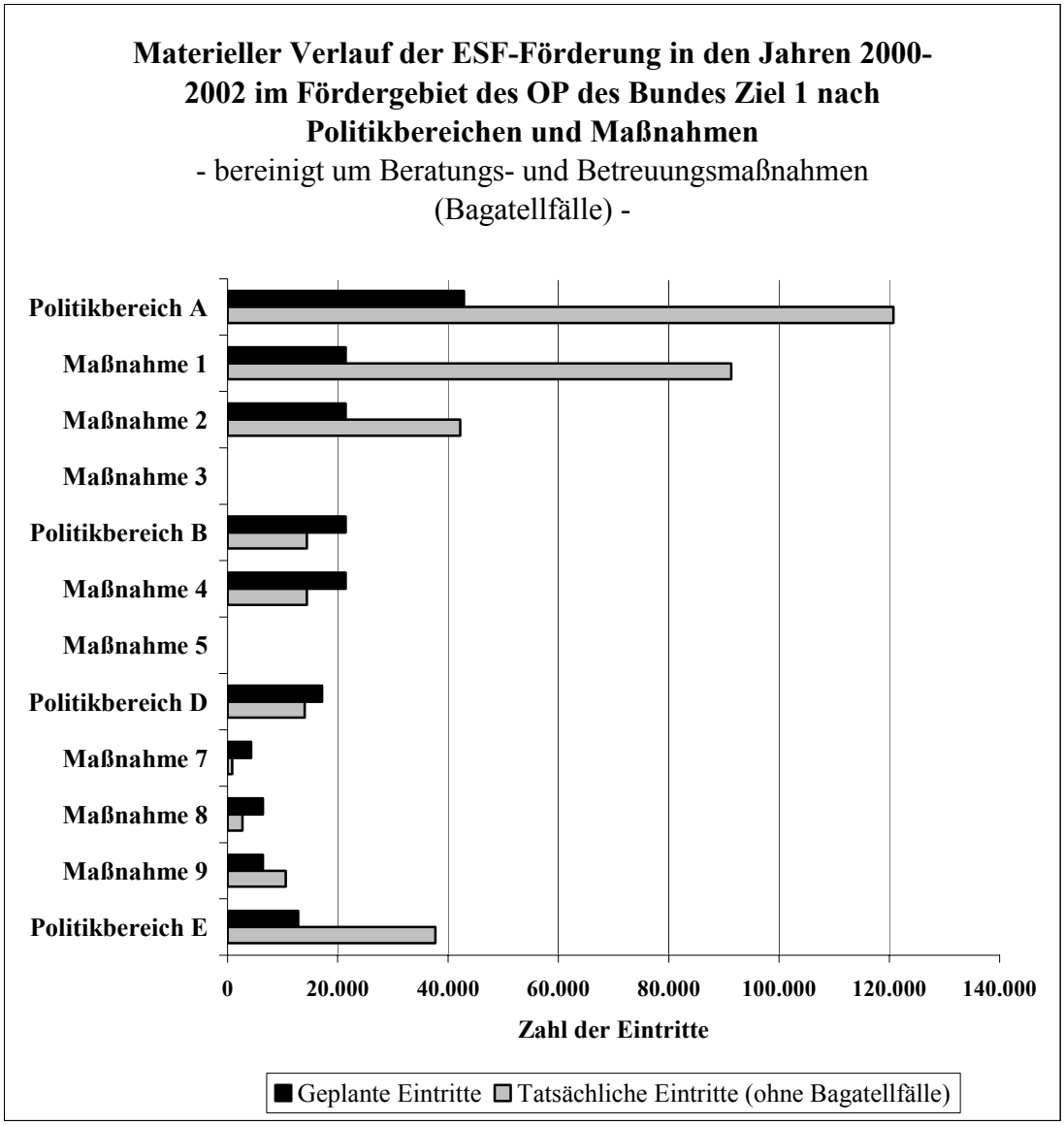
Die geplante Teilnehmerzahl an ESF-geförderten Maßnahmen im OP des Bundes Ziel 1 liegt für die gesamte Förderperiode (Planungszeitraum 2000-2006) bei 235.000 Personen. Verteilt auf den gesamten Förderzeitraum ergibt sich hieraus eine durchschnittliche jährliche Zielgröße von 33.500 bzw. rund 100.000 Maßnahmeeintritten für die ersten drei Förderjahre. Tatsächlich wurden in den Jahren 2000 bis 2002 in den Politikbereichen A, B, D und E nach Herausrechnung von Bagatellfällen aber rund 190.000 Eintritte realisiert. Dies spricht einerseits für eine rasche Programmumsetzung, andererseits auch für eine deutliche Planabweichung, was vor allem für die Maßnahmeebene gilt. Nach den ersten drei Förderjahren ergibt eine Abweichungsanalyse des materiellen Verlaufs der ESF-Förderung nach Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF den in ***Schaubild 1*** dargestellten Befund.

In den ersten drei Förderjahre war im OP des Bundes Ziel 1 die Verausgabung von 732 Mill. € an ESF-Mitteln geplant. Tatsächlich verausgabt wurden 706 Mill. €, was einer Zielerreichung von 96 % entspricht. Damit kann dem OP des Bundes Ziel 1 insgesamt ein planmäßiger Programmvollzugs attestiert werden, allerdings bei deutlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF. In ***Schaubild 2*** ist der maßnahmespezifische finanzielle Programmvollzug dargestellt.

- Im *Politikbereich A* lagen die Teilnehmerzahlen nach Herausrechnung von Bagatellfällen in Maßnahme 1 (nicht zuletzt dank des JuSoPro) deutlich über Plan. Auch in Maßnahme 2 wurden die Planzahlen deutlich übertroffen. Dies spiegelt sich auch beim finanziellen Verlauf wider. Ursächlich hierfür war insbesondere das JuSoPro (Maßnahme 1) sowie des ESF-BA-Programm (Maßnahme 2). Diese Programme waren für das OP des Bundes Ziel 1 von herausragender Bedeutung.

- *Politikbereich B* lag bereits beim materiellen Verlauf deutlich hinter dem Plan zurück, besonders groß war indes der Rückstand hinsichtlich der Verausgabung der ESF-Mittel. Bisher wurden lediglich rund 30 % der für 2000-2002 geplanten ESF-Mittel verausgabt.

Schaubild 1

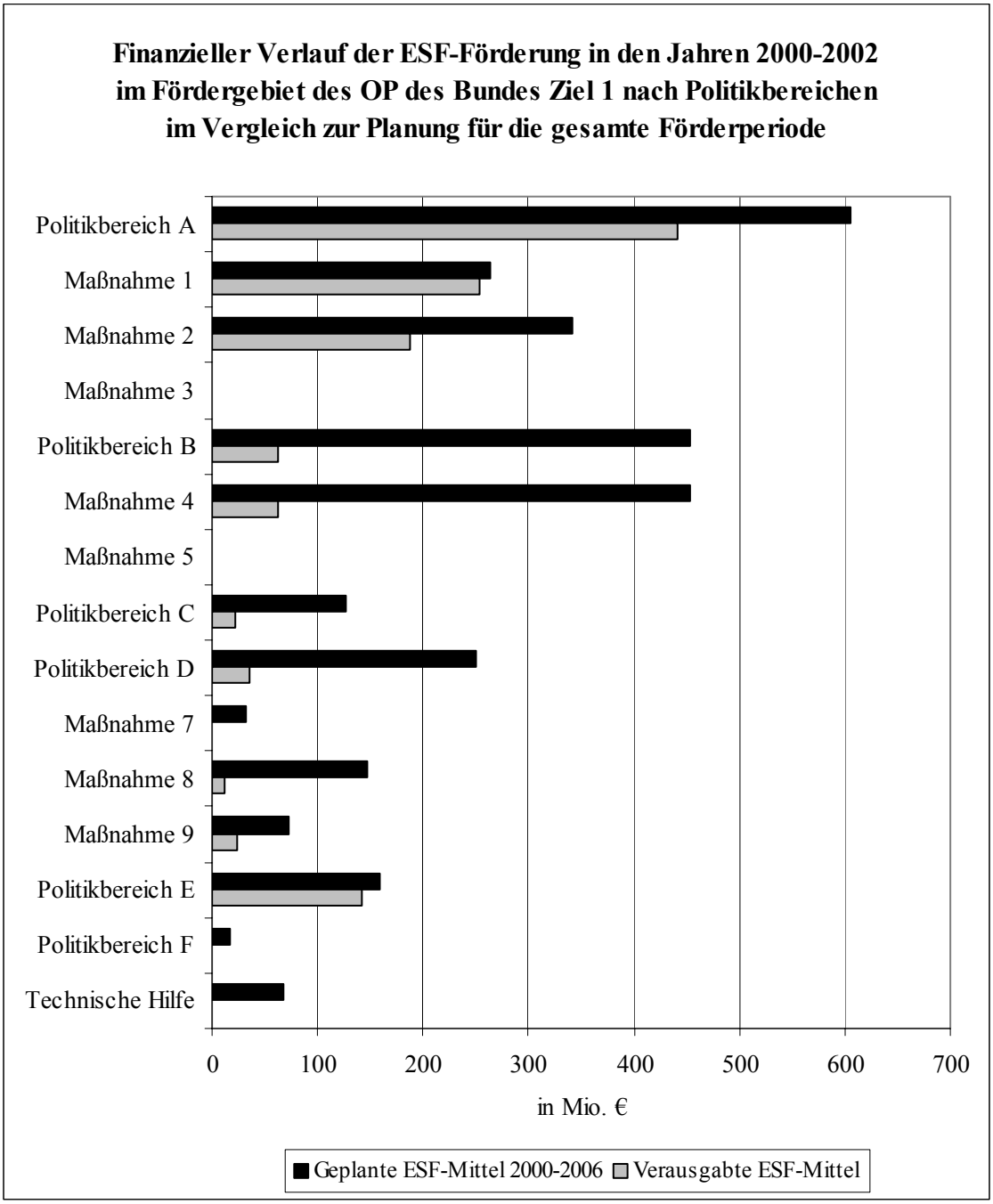


- Im *Politikbereich C*, für den in den Plandokumenten keine Planzahlen zu den Teilnehmereintritten enthalten sind, wurden auch nur etwa ein Drittel der geplanten ESF-Mittel verausgabt.

- Erhebliche Vollzugsdefizite sind hinsichtlich des finanziellen Verlaufs im *Politikbereich D* festzustellen. Bisher wurde erst ein Drittel der geplanten ESF-Mittel verausgabt, was vor allem auf Vollzugsdefizite in den Maßnahmen 7 und 8 zurückzuführen ist.

- Im *Politikbereich E* wurden sowohl der hinsichtlich des materiellen als auch des finanziellen Verlaufs die Planvorgaben weit übertroffen, was ebenfalls mit der herausragenden Bedeutung des JuSoPro für das OP des Bundes Ziel 1 zusammenhing.

Schaubild 2



- Die Förderung im *Politikbereich F* hat erst im Jahr 2003 begonnen.

Demnach ist insgesamt gesehen sowohl der materielle als auch der finanzielle Verlauf im OP des Bundes Ziel 1 zwar als zufriedenstellend zu bezeichnen, allerdings sind die maßnahmespezifischen Planabweichungen zum Teil erheblich. Für die zweite Hälfte der Förderperiode bedeutet dies zum einen, dass bestehende Umsetzungsdefizite in verschiedenen Politikbereichen abgebaut werden sollten. Zum anderen wird schon allein aus der Tatsache, dass in einigen Maßnahmen – gemessen an der Mittelbindung – jetzt bereits die ursprünglich geplante Mittelausstattung ausgeschöpft bzw. überschritten ist,

für die zweite Hälfte der Förderperiode Umsteuerungsbedarf resultieren. Der indikative Finanzplan, der vor Beginn der laufenden Förderperiode erstellt wurde, entspricht demnach nicht mehr den aktuellen sozioökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten.

E. Überblick zu den ESF-Interventionen nach Schwerpunkten, Maßnahmen und Förderinstrumenten

Im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 sollten die von der Bundesanstalt für Arbeit und den Bundesministerien umgesetzten Programme bzw. Projekte – entsprechend der Ergänzung zur Programmplanung – die Förderstrategien des ESF in die folgenden Schwerpunkten und ESF-Maßnahmen wie folgt unterstützen:

Schaubild 3

Bundesprogramme und ihre Verteilung auf die Schwerpunkte und Maßnahmen der ESF-Interventionen gemäß der Programmplanung

Politikbereich	A			B		C	D			E	F
Programm	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11
Bundesanstalt für Arbeit (BA)											
ESF-BA-Programm		**X**		**X**				**X**	**X**	**X**	
CAST				**X**							
Jugendsofortprogramm	**X**					**X**				**X**	
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)											
XENOS				**X**		**X**	**X**			**X**	
Innovative Einzelprojekte	**X**					**X**	**X**		**X**		
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)											
Lernende Regionen						**X**					
BLK Modellprogramm						**X**					
SWA Schule Wirtschaft						**X**					
Lernkultur/Kompetenz						**X**					
BQF Programm						**X**					
ÜBS Förderkonzept						**X**					
Austausch Polen Tschechien	**X**					**X**					
Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ)											
FSTJ	X										
Kon Texis				**X**							
Gender Seminare										**X**	
CHAD Kompetenzzentrum										**X**	
IT Landfrauen										**X**	
LOS Lokales Kapital											**X**

Quelle: Eigene Darstellung nach Programmplanungsdokumenten.

Werden das im Förderzeitraum 2000-2002 realisierte finanzielle Gewicht der einzelnen Programme bzw. Projekte sowie deren, vom Monitoring aus-gewiesene Kofinanzierung aus den Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF berücksichtigt, so zeigt sich, dass auf Grund der Dominanz des Jugendsofortprogramms und des ESF-BA-Programms die Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 von diesen beiden Programmen geprägt werden.

Tabelle 2
Verteilung der ESF-Mittel auf die ESF-Maßnahmen nach Bundesprogrammen

Bundes-programm	OP des Bundes Ziel 1 insge-samt	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11
	Prozent											
JuSoPro	51,3	98,6					9,8				90,6	
ESF-BA	38,7		100		82,6				100	99,4	8,5	
CAST	0,6				6,3							
XENOS	2,6				11,2		18,3	68,1			0,8	
Innov. Maßn.	0,2						1,0	18,0				
BMBF	4,0	0,1					67,4					
BMFSFJ	0,5	1,1					2,3				0,3	
LOS	1,8											100
Einzelprojekte	0,2	0,2					1,3	13,9		0,6		
OP Bund	**100**	**100**	**100**		**100**		**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Quelle: Angaben des ESF-Monitoring, Stand: März 2003

Da diese Programmteile – aus der Perspektive des ESF – wiederum unterschiedlichen Interventionszielen folgen, können mit ihnen die angestrebten Interventionsziele unterschiedlicher ESF-Maßnahmen erreicht werden. Die verbleibenden 10 % der bisher eingesetzten bzw. bewilligten ESF-Mittel verteilen sich auf die anderen Interventionen unterschiedlicher umsetzender Akteure, wobei insbesondere zwei Bundesministerien – das BMBF zum einen und das BMFSFJ zu anderen – eine wichtige Rolle spielen, da diese mit Hilfe des ESF mehrere fachpolitische Förderprogramme unterstützen und entsprechende förderstrategische Ziele verfolgen.

Betrachtet man die inhaltliche Förderstruktur der einzelnen Maßnahmen des ESF, so ergibt sich bezüglich der maßgeblichen Programme und Projekte ein differenzierteres Bild als es die Gesamtstruktur des OP des Bundes insgesamt vermittelt:

- So sollen die strategischen Ziele von drei ESF-Maßnahmen vollständig über die Umsetzung eines Bundesprogramms bzw. von Komponenten eines Bundesprogramms erreicht werden:

  – Dies betrifft erstens die ESF-Maßnahme „Qualifikation und Beratung von Arbeitslosen“ (M 2), die durch die Förderung beruflicher Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen im Rahmen des ESF-BA-Programms für weniger als ein Jahr lang arbeitslose Personen realisiert wird.

  – Zweitens wurde die ESF-Maßnahme „Qualifizierung während Kurzarbeit“ (M 8) bisher ausschließlich durch die Förderung der Qualifizierung von Kurzarbeiten im Rahmen des ESF-BA-Programms realisiert.

  – Und nicht zuletzt betrifft dies drittens die ESF-Maßnahme „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (M 11), die ausschließlich durch das Bundesprogramm „Lokales Kapitel für soziale Zwecke“ umgesetzt wird.

Die Interventionsergebnisse dieser ESF-Maßnahmen ergeben sich also ausschließlich aus den genannten Förderprogrammen bzw. Förderinstrumenten des Bundes.

- Zwei weitere ESF-Maßnahmen – zum einen die Maßnahme „Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“ (M 1) und zum anderen die Maßnahme „Förderung des Unternehmergeistes“ (M 9) – werden zu fast 100 % durch Programmteile von Bundesprogrammen umgesetzt. Bei der ESF-Maßnahme 1 sind dies die Artikel 7 und 8 des Jugendsofortprogramms und bei der ESF-Maßnahme 9 die Durchführung von Existenzgründerseminaren und Coachings für Gründerinnen und Gründer. Bei diesen beiden ESF-Maßnahmen erklären sich die Interventionsergebnisse mithin im Wesentlichen aus den genannten Programmkomponenten.

- In den anderen vier ESF-Maßnahmen des OP des Bundes Ziel 1 setzen sich die Ergebnisse der ESF-Interventionen aus den Wirkungen mehrerer Bundesprogramme bzw. Förderinstrumente zusammen. Dies betrifft die ESF-Maßnahmen „Qualifikation und Beratung von Langzeitarbeitslosen“ (M 4), „Lebenslanges Lernen und Verbesserung entsprechender Systeme und Strukturen“ (M 6), „Berufliche Weiterbildung, Information und Beratung“ (M 7) und „Chancengleichheit“ (M 10). Diese auf den ersten Blick scheinbar disperse Struktur der genannten ESF-Maßnahmen ergibt sich jedoch konsequenterweise aus deren strategischen Orientierungen auf Qualifizierung, Information und Beratung (M 4, M 7), auf Strukturen und Systeme (M 6) sowie auf Querschnittsziele (M 10).

F. Bewertung der Interventionen

Förderwirkungen auf Maßnahmeebene

Wirkungen der Bundesförderung in der **Maßnahme 1**: Das übergreifende Ziel der Interventionen dieser Maßnahme, einen präventiven Beitrag zur Eingrenzung und Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit zu leisten, wurde mit den kofinanzierten Bundesprogrammen weit gehend erreicht. Neben den zur Umsetzung dieser ESF-Strategie herangezogenen Artikel 7 und 8 des Jugendsofortprogramms sind es vor allem die bisher erzielten Ergebnisse des Freiwilligen Sozialen Trainingsjahres, mit denen sich dieses Urteil belegen lässt.

Um das Ziel einer präventiven Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit einhergehender sozialer Ausgrenzung erreichen zu können, wurde in der **Maßnahme 2** sehr unterschiedliche Maßnahmen für noch nicht langzeitarbeitslose Personen eingerichtet. Von der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm liegen Ergebnisse zur Zielgruppenerreichung bei beruflicher Weiterbildung und zu Trainingsmaßnahmen vor. Danach kommt sie zu dem Ergebnis, dass diesbezügliche Förderansätze von arbeitslosen Nicht-Leistungsbeziehern die Teilnahme an BA-Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen und somit einen sinnvollen Ansatz im Rahmen der ESF-Förderung darstellen.

Das Ziel der **Maßnahme 4** besteht darin, besonders benachteiligte Personengruppen zu unterstützen. Vor dem Hintergrund des dabei zu fördernden Personenkreises ist die Be-

urteilung erreichten Förderwirkungen kompliziert. Legt man als Maßstab der Bewertung die erreichten (Re-)Integrationswirkungen bei den geförderten Personen an, so erweisen sich die hier durchgeführten Förderaktivitäten als wenig wirksam. Bezieht man demgegenüber Kriterien der sozialen Stabilisierung und der Erhöhung potenzieller Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen mit ein, so sind durchaus positive Fördererergebnisse erzielt worden. Vor allem besteht in den neuen Bundesländern diesbezüglich nach wie vor ein gravierender Problemdruck. Daher ist vor allem politisch zu entscheiden, inwieweit diese Interventionen beibehalten bzw. sogar noch weiter ausgebaut werden sollten

Wie bereits erwähnt, zeigen die Interventionen des Bundes in der **Maßnahme 6** einen beachtlichen Umsetzungsrückstand. Gleichwohl können den von den Bundesministerien durchgeführten Förderprogrammen beachtliche Wirkungen bescheinigt werden. Diese resultieren in erster Linie daraus, dass mit diese n –zumeist – Entwicklungs- und Modellprogrammen an Defizite im deutschen Aus- und Weiterbildungssystem angeknüpft wird und hinsichtlich ihrer praktischen Überwindung wichtige Erfahrungen gesammelt wurden, die in einigen Fälle bereits zu Veränderungen in gesetzlichen Grundlagen des Bildungssystems geführt haben.

Die in der **Maßnahme 7** realisierten Interventionen des Bundes weisen ebenfalls noch erhebliche Umsetzungsrückstände auf. Auch die inhaltliche Analyse der mit diesen ESF-Mitteln kofinanzierten Förderprogramme offenbart Schwierigkeiten des Bundes, strategiekonforme Förderinstrumentarien für die Kofinanzierung durch den ESF vorzuhalten. Sollte der finanzielle Umfang der Förderung in dieser Maßnahme aufrechterhalten bleiben, so würde dies für den Bund bedeuten, gegebenenfalls über neue Förderinstrumente nachzudenken, mit denen sich die in dieser Maßnahme geplanten Strategien des ESF adäquat umsetzen lassen.

Die Ergebnisse der Programmbegleitung der Bundesinterventionen in der **Maßnahme 7** (Qualifizierung in Kurzarbeit) zeigen, dass die Qualifizierung in Kurzarbeit im Rahmen des ESF-BA-Programms eine bedeutende Rolle für die Umsetzung des ESF-Zielspektrums in Deutschland spielt. Über die Programmumsetzung hinaus ergeben sich daneben noch zahlreiche Fragen, insbesondere hinsichtlich des Erfolgs der Maßnahmen, die in weiteren Arbeitsschritten von der Begleitforschung beantwortet werden sollen.

Ergebnisse der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm zeigen, dass die in der **Maßnahme 8** durchgeführte „Qualifizierung in Kurzarbeit“ insgesamt in etwa wie in der Programmplanung vorgesehen – jedoch etwas geringer als in anderen Förderbereichen des Programms – umgesetzt wurde. Dabei spielt diese Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms eine bedeutende Rolle für die Umsetzung des ESF-Zielspektrums in Deutschland.

Erste Ergebnisse zu Bruttoeffekten der Existenzgründerförderung in der **Maßnahme 9** zeigen relativ niedrige Übergänge in Arbeitslosigkeit. Aussagen zu Nettoeffekten der dieses Förderansatzes und für seine ESF-kofinanzierten Teilbereiche sind zum gegen-

wärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. – jedoch vorgesehen. Insgesamt ergibt sich für die Halbzeitbewertung der Eindruck, dass diese Gründerförderung in der ersten Hälfte der Förderperiode in Hinblick auf die Zielsetzung der Förderung des Unternehmergeistes wirksam war und eine wichtige Ergänzung der Hilfen im Rahmen der Regelförderung geleistet hat.

Die Untersuchung der in der **Maßnahme 10** durchgeführten Frauenförderung hat ergeben, dass die im OP des Bundes formulierten Strategien zufrieden stellend erreicht worden sind. Dafür sprechen sowohl die frauenspezifischen Förderansätze im Jugendsofortprogramm wie auch bisher erzielte Ergebnisse der Frauenprojekte des BMFSFJ. Dabei kommen frauenspezifische Beratungsleistungen eine wichtige Rolle zu. Dabei sollten die ESF-Mittel dieser Maßnahme noch stärker auf ausgewählte Zielgruppen unter den Frauen konzentriert werden.

Ergebnisse ausgewählter Bundesprogramme

Auf die von der **Bundesanstalt für Arbeit** umgesetzten Programme – das Jugendsofortprogramm JUMP, das ESF-BA-Programm und den Modellversuch CAST – entfällt das Gros der Interventionen des OP des Bundes Ziel 1. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um groß dimensionierte Programme bzw. Projekte der Individualförderung, wobei einzelne Interventionen – wie das Programm CAST – zugleich auch experimentell angelegt sind.

Mit dem **Jugendsofortprogramm** (JuSoPro) wurden ergänzend zum SGB III Instrumente gefördert, die vielfach geeignet sind, individuelle Probleme der unterstützten Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu kompensieren und deren Integration in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem anzustoßen. Gleichwohl machen auch die Ergebnisse des JuSoPro die begrenzte Wirkungsreichweite von Arbeitsmarktpolitik sowie deren große Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung sowie der damit verbundenen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes deutlich. Dies signalisieren insbesondere die mit dem JuSoPro erreichten Integrationsquoten, die sich seit Programmbeginn – entsprechend der sich verschlechternden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – verringert haben und zudem deutlich zwischen den Ziel 1- und den Ziel 3-Gebieten variieren.

Gleichwohl gilt es weiterhin arbeitsmarktpolitische Beiträge zur Überwindung individueller Zugangsprobleme und Vermittlungshemmnisse von Jugendlichen zu leisten und deren Arbeitsmarktintegration zu unterstützen. Dazu ist insbesondere ein problemadäquater Instrumentenmix erforderlich, der nicht zuletzt die regionalen Spezifika antizipiert. Auf Grund der im bundesdeutschen Beschäftigungssystem vorhandenen engen Bindung von Arbeitsmarktintegration an zertifizierte (berufliche) Abschlüsse gilt es, dabei verstärkt solche Förderinstrumente zum Einsatz zu bringen, die zu eben solchen zertifizierten (beruflichen) Abschlüssen führen.

Entsprechend der bei der Umsetzung des Jugendsofortprogramms gesammelten Erfahrungen wird eine Reihe der Elemente des JuSoPro in die Regelförderung überführt. Die Entscheidungen zur Überführung in das Regelinstrumentarium sind teilweise bereits mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz getroffen worden, wobei die Überführung für die Zeit ab 2004 festgelegt wurde. Überführt werden alle aus dem ESF kofinanzierten Teile des Jugendsofortprogramms, so dass dieses ab 2004 nicht mehr als nationale Kofinanzierung des ESF eingesetzt werden kann. Dementsprechend ist fachlich wie auch politisch zu klären, welche Programme und Projekte die dadurch entstehende Lücke künftig ausfüllen sollen. Unter Berücksichtigung der komplexen Befunde der Halbzeitbewertung sollten im Bereich der Individualförderung künftig solche Interventionen aus dem ESF unterstützt werden, die der Förderung besonders förderbedürftiger Personengruppen dienen.

Nach den Ergebnissen der Begleitforschung zum **ESF-BA-Programm**, die in die Halbzeitbewertung eingeflossen sind, zeigt sich, dass dieses Programm in der ersten Hälfte der Förderperiode planmäßig umgesetzt wurde. Die Finanzdaten zeigen insgesamt einen kontinuierlichen Mittelabfluss. Sowohl in Hinblick auf den finanziellen als auch die materiellen Verlauf nach Politikschwerpunkten und Maßnahmen des ESF konnte das Programm einen substanziellen Beitrag zu den Zielgrößen des EPPD Ziel 3 und dem OP des Bundes Ziel 1 leisten.

Für das ESF-BA-Programm als einem der beiden volumenstärksten Förderprogrammen auf Bundesebene hat das IAB im Rahmen seiner Begleitforschung die Eingliederungsquoten für ESF- und regulär geförderte Teilnehmer/innen ermittelt und verglichen (Deeke et al. 2003). Die Eingliederungsquote in ungeförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die sich für das ESF-BA-Programm für die Förderung beruflicher Weiterbildung ergibt, liegt mit 18,7 % nur geringfügig niedriger als die der Länderprogramme und der Regelförderung (19,1 %, vgl. ***Tabelle 3***). Bei den Trainingsmaßnahmen wurde mit 17,1 % ebenfalls eine geringere Eingliederungsquote als bei der entsprechenden Regelförderung gemessen. Auch im Vergleich zu Weiterbildungsmaßnahmen sind die Eingliederungsquoten bei ESF-geförderten Teilnehmenden an Trainingsmaßnahmen geringer, wobei beide Instrumente eigentlich nicht miteinander verglichen werden können.

Stellt man einen Ost-West-Vergleich an, dann fällt auf, dass bei den Trainingsmaßnahmen im Ziel 1-Gebiet höhere Eingliederungsquoten in ungeförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erzielt worden sind, als im Ziel 3 (vgl. ***Tabelle 3***). Über die Gründe kann an dieser Stelle allerdings nur gemutmaßt werden (z. B. wegen des höheren Anteils betrieblicher Trainingsmaßnahmen in Ziel 1).

Tabelle 3

Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen des ESF-BA-Programms und in Maßnahmen der Regelförderung

(Ziel 1- und Ziel 3-Gebiet)

Instrumententyp	ESF-BA-Programm				Regelförderung			
	Arbeitslos gemeldet oder arbeitssuchend		Ungefördert Sozialversicherungspflichtig beschäftigt		Arbeitslos gemeldet oder arbeitssuchend		Ungefördert Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	
	Ziel 3	Ziel 1	Ziel 3	Ziel 1	Ziel 3	Ziel 1	Ziel 3	Ziel 1
Berufliche Weiterbildung[1]	30,4	38,4	20,3	18,7	24,3	31,6	27,7	19,1
davon: ohne Sozialversicherungsnummer	11,9	8,0	--	--	6,9	6,0	--	--
Trainingsmaßnahmen	33,5	39,3	15,6	17,1	22,1 3,2	27,3 2,0	29,7	24,5
davon: ohne Sozialversicherungsnummer	10,9	14,7	--	--	--	--	--	--

Quelle Kruppe (2003), Kurtz (2003), Kurtz/ Müller (2003)–[1]Austritte Januar 2000 bis Juli 2002.-

Hinsichtlich der Existenzgründungsförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms können folgende Aussagen getroffen werden: Der Anteil der Geförderten, die sechs Monate nach Ende der Förderung arbeitslos gemeldet war, ist mit rund 10-11 % sehr gering. Die Übergangsquoten in Arbeitslosigkeit unterscheiden sich zwischen Überbrückungsgeld, Überbrückungsgeld mit Coaching und Überbrückungsgeld mit Existenzgründerseminar kaum (vgl. ***Tabelle 4***). Ohne genauere Informationen über die angesprochenen Teilnehmergruppen der Fördermaßnahmen sind keine weiteren Aussagen darüber möglich, in wieweit dies als Erfolg der Maßnahmen zu werten ist. Der mit 78,7 % relativ hohe Anteil von Coaching-Teilnehmern, die sechs Monate nach der Maßnahme in einer anderen Maßnahme war, erklärt sich dadurch, dass die Coaching-Maßnahmen nach Beendigung des Überbrückungsgeldes weitergeführt werden, um zur Stabilität der Existenzgründung beizutragen. Von den Teilnehmern an Existenzgründerseminaren, die von der Gründung abgesehen haben, ist ein relativ hoher Anteil von 49,9 % sechs Monate nach dem Seminar arbeitslos.

Die derzeitige Umorientierung in der Bundesarbeitsmarktpolitik hat bereits ausgeprägte Konsequenzen für das ESF-BA-Programm. Das Ergebnis dieses laufenden Reformprozesses ist derzeit noch nicht absehbar. Das insgesamt sowohl in der Letzten als auch in der laufenden Förderperiode erfolgreiche Programm sollte aus der Sicht der Evaluatoren unabhängig von den Ergebnissen dieser Umstrukturierungen weitergeführt werden. Aus der Begleitforschung des IAB und der Evaluierung zur Halbzeitbewertung ergeben sich alternative Entwicklungsmöglichkeiten für die zukünftige Förderung:

Tabelle 4
Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms
(Ziel 1-Gebiet)

Fördermaßnahme	Arbeitslos	Maßnahme
Ausschließlich Überbrückungsgeld	10,4	1,7
Überbrückungsgeld nur mit Coaching	10,6	78,7
Überbrückungsgeld nur mit Existenzgründungsseminar	11,9	3,9
Nur Existenzgründerseminar	49,9	17,0
Quelle:Brinkmann (2003) –		

– In Hinblick auf die Neuorientierung des ESF-BA-Programms macht die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm den Vorschlag, ***eine neue Finanzgrundlage des Programms aus Steuermitteln des Bundes und Mitteln des ESF anzustreben.*** Diese würde die Nachteile der gegenwärtig durchgeführten Mischfinanzierung in jedem einzelnen Förderfall vermeiden. Eine solche Lösung ist konsistent mit Überlegungen der BA, die Vermischung von Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung durch getrennte Regel- und Steuerungskreise aufzuheben. Diese neue Ausgestaltung der Finanzierung ist jedoch unabhängig von der Frage der zukünftigen inhaltlichen Ausrichtung der Förderung zu sehen, die insbesondere mit dem zukünftigen Abgrenzung zur SGB III-Regelförderung zusammenhängt.

– Die Evaluierung des OP des Bundes Ziel 1 (wie auch des EPPD Ziel 3) stellt diesem Ansatz eine alternative Art der finanziellen Verknüpfung von nationaler und EU-Förderung gegenüber. Nach der derzeitigen Förderpraxis setzt die ESF-Förderung, wie unter anderem die Ausgestaltung des ESF-BA-Programms deutlich zeigt, an den Lücken an, die durch die Nichtberücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen durch Maßnahmen der Regelförderung entstehen. Wenn unter den veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen diese Förderlücken verschwinden und die Flexibilität und Unabhängigkeit der einzelnen Arbeitsämter in Hinblick auf die Zielgruppen der Förderung erhöht wird, bricht diese Grundlage der ESF-Förderung weg. Soweit dies in Zukunft der Fall ist, ist zu überlegen, ob Instrumente der Regelförderung in der Hinsicht für die ESF-Förderung geöffnet werden, dass in Zukunft eine ***Ausweitung der Regelförderung mit ESF-Geldern ermöglicht wird***. Dies würde ein Umdenken in Hinblick auf den Inhalt des Begriffs „Komplementarität zwischen nationaler und ESF-Förderung“ erfordern, gleichzeitig aber neue Möglichkeiten für den ESF auf Bundesebene eröffnen, die Umsetzung des NAP in Deutschland zu unterstützen.

– Probleme in der Umsetzung des ESF-BA-Programms ergeben sich nach den Ergebnissen aus der Programmbegleitung aus dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der mit dem Monitoring und der Finanzabwicklung verbunden ist. Hier ergibt sich die Frage, in wieweit eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes in Zukunft mög-

lich ist, ohne dass die Programmtransparenz aus der Sicht der Europäischen Kommission verloren geht.

Das in Verantwortung der Bundesanstalt für Arbeit umgesetzte Programm **CAST** mit seinen Komponenten Mainzer Modell und anderen Kombilohnmodellen blieb deutlich hinter den Planungen wie auch den Erwartungen zurück. Dies wirft die Frage nach Alternativen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit gering(er) qualifizierter und entlohnter Personen auf.

Die Ursachen für die zögerliche Inanspruchnahme von CAST sind vielfältig. So hält sich der Bedarf von Unternehmen an gering entlohnten Arbeitskräften, für die mit diesen Modellen Einstellungsanreize geschaffen werden sollten, offenbar in Grenzen. Gleichwohl wird von einigen Experten durch die Ausdehnung von Kombilöhnen ein beachtliches Beschäftigungspotenzial gesehen. Andere Experten wiederum mahnen zur Vorsicht, da vor allem bezüglich etwaiger Mitnahmeeffekte keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen. Der Umstand, dass etwa ein Fünftel der ursprünglich geförderten Personen bis Ende 2002 wieder ausgeschieden ist, lässt in jedem Fall den Schluss zu, dass in diesem Arbeitsmarktsegment bislang eine hohe Fluktuation herrscht und die Arbeitsverhältnisse mithin von geringer Stabilität sind. Wirkungen von Modellvorhaben wie CAST etc. werden ihrem Charakter entsprechend punktuell bleiben. Insofern sich aber die Rahmenbedingungen in diesen Beschäftigungsbereichen nicht ändern, werden Kombilohnmodelle generell ihre vollen Wirkungsmöglichkeiten nicht erreichen.

Um längerfristige und die Erwerbsbiografie des Einzelnen stabilisierende Wirkungen in diesem Beschäftigungssegment zu erreichen, sind die Erfahrungen aus den verschiedenen Modellversuchen für eine entsprechende Umsteuerung in den Steuer- und Transfersystemen insgesamt aufzubereiten. Angesichts der bislang unzureichenden Kenntnisse über die sich real vollziehenden Wirkungszusammenhänge wie auch die erzielbaren gesamtwirtschaftlichen Effekte sollten derartige Modelle – unter Berücksichtigung der durch die Mini- und Midi-Jobs neu entstandenen förderpolitischen Kontextbedingungen – in unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten fortgeführt und erprobt werden.

Die nachfolgend erörterten Programme und Projekte der Bundesministerien BMWA, BMBF und BMFSFJ sind in Ergänzung zu den ESF kofinanzierten Interventionen der Bundesanstalt für Arbeit vielfach modellhaft oder experimentell angelegt. Dabei dominieren projektförmig angelegte Interventionen zu Gunsten von Systemen und Strukturen, während auf Individuen ausgerichtete Programme und Projekte zwar auch unterstützt werden, jedoch nicht im Mittelpunkt stehen.

Das Programm **XENOS** stellt die quantitativ umfangreichste, direkt vom BMWA umgesetzte Intervention im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 dar. Es ist in das bundesweite Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ eingebettet. XENOS zielt darauf ab, mit praxisnahen – darunter arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten – Maßnahmen nachhaltig Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung in der Gesellschaft

entgegenzuwirken, zivilgesellschaftliche Strukturen zu stärken und das friedliche Zusammenleben zu fördern. Mit seiner konkreten Handlungsstrategie setzt XENOS an der Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt an. Zielgruppen sind insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sowie bei der schulischen und beruflichen Bildung benachteiligt sind.

Detaillierte Ergebnisse bezüglich der Programmziele liegen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht vor. Gleichwohl kann unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung festgestellt werden, dass XENOS erstens die Bündelung lokaler Aktivitäten und Kräfte ermöglicht sowie zweitens Potenziale für die Entwicklung innovativer Ansätze und deren Transfer bietet. Insgesamt lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt einschätzen, dass mit XENOS ein wichtiges gesellschaftliches Thema aufgegriffen wurde und die arbeitsmarktpolitischen Aspekte und Spezifika aus der Bearbeitung dieses Themas an der Schnittstelle von Schule und Berufsausbildung resultieren.

Vom BMWA wird neben dem Programm XENOS auch ein Projektbündel unter der Bezeichnung **„Innovative Einzelprojekte mit überregionaler Bedeutung“** umgesetzt. Ziel dieser Interventionen ist es, im Rahmen punktgenauer Einzelvorhaben arbeitsmarktpolitische Impulse zu setzen, die einerseits von überregionaler Bedeutung sind und andererseits innovative Lösungsansätze für bestehende Probleme in Wirtschaft und Arbeitsmarkt bieten. Gemessen am Gesamtprogrammvolumen des OP des Bundes Ziel 1 handelt es sich bei dieser Interventionsform um einen verschwindend geringen Teil, auf den im Zeitraum 2000-2002 weniger als ein halbes Prozent der Gesamt- bzw. der ESF-Ausgaben entfiel.

Eine Gesamtbewertung dieser Interventionen fällt ambivalent aus: Einerseits ist nahezu jedes einzelne Projekt für sich betrachtet, nach den vorliegenden Informationen und den geführten Gesprächen, als Erfolg zu werten. Andererseits fehlt der Interventionsform „Innovative Einzelprojekte mit überregionaler Bedeutung“ ein inhaltliches Dach wie eine thematische Zielrichtung. Damit beruht die Genese der einzelnen Projekte häufiger auf selektiven Problemwahrnehmungen als auf der systematischen Identifizierung überregional bedeutsamer und zukunftsorientierter Handlungsfelder.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, den vom BMWA geförderten innovativen Einzelprojekten entweder eine klare inhaltlich-thematische Kontur zu geben, wobei zwingend Abstimmungen mit anderen Akteuren im Feld arbeitsmarkt-, berufsbildungs-, wirtschafts- und sozialpolitischer Innovationen erfolgen sollten – und zwar sowohl im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 als auch im Kontext anderer Interventionen, wobei insbesondere die so genannte Freie Förderung der Arbeitsämter und die Gemeinschaftsinitiative EQUAL zu nennen sind. Alternativ ist darüber zu befinden, ob die bislang für die innovativen Einzelprojekte geplanten Mittel auf andere Interventionen und Akteure im OP des Bundes Ziel 1 mit stringenten fachpolitischen Fokussierungen zu übertragen sind.

Die Interventionen des **BMBF** – Austauschprogramme Polen und Tschechien, BLK-Modellversuchsprogramm, BQF-Programm, Lernende Regionen, Lernkultur Kompetenzentwicklung, Schule Wirtschaft Arbeitsleben sowie ÜBS-Förderkonzept – dienen praktisch ausnahmslos der Förderung des lebenslangen Lernens und weisen somit klare inhaltliche Fokussierungen auf, die in erster Linie auf systemische, strukturelle und methodische Weiterentwicklung und Modernisierung der allgemeinen und der beruflichen Bildung ausgerichtet sind. Unter Berücksichtigung dieser bildungspolitischen Schwerpunktsetzung sollen gleichwohl bildungsbereichsübergreifende Aktivitäten durch Kooperation und Netzwerkbildung initiiert werden, so dass insbesondere Schnittstellen mit der Schulbildung, mit der beruflichen und mit der allgemeinen sowie politischenBildung entwickelt werden. Einen Schwerpunkt der BMBF-Programme und Projekte bilden Interventionen zu Gunsten von Jugendlichen als Zielgruppe – und zwar bildungsphasenübergreifend von Schülerinnen und Schülern, über Jugendliche in der Berufsvorbereitung/Berufsorientierung und an der ersten Schwelle bis hin zu Jugendlichen in der Berufsausbildung, an der zweiten Schwelle und an Schnittpunkten zu anderen Bildungsbereichen. Weitere Schwerpunkte liegen in der Qualitätsverbesserung und in der Erhöhung der Transparenz des Weiterbildungsmarktes sowie – vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – in der Etablierung einer neuen Weiterbildungs- und Lernkultur.

Angesichts der erreichten Ergebnisse und Wirkungen wird empfohlen, die bildungspolitische Fokussierung der BMBF-Programme aufrecht zu erhalten. Ergänzungen sollten dahingehend erfolgen, dass – anknüpfend an bereits vorliegende positive Beispiele – die Kooperation zwischen der (Berufs-)Bildung und der Hochschulbildung intensiviert wird. Darüber hinaus ist unter Beibehaltung der jeweiligen spezifischen Verantwortlichkeiten die Zusammenarbeit zwischen der Schulbildung und der Berufsbildung auf eine noch breitere Grundlage zu stellen. Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang bemerkt, dass sich eine noch stärkere Kooperation dieser beiden Bildungsbereiche nicht auf fachlich-inhaltliche, methodische und pädagogische Aspekte beschränken sollte, sondern – mittelfristig – auch die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen zum Ziel haben muss. Angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung, einer anhaltenden Abwanderung aus Ostdeutschland wird dies unabdingbar sein, um bei rückläufigen Schüler- und Auszubildendenzahlen bedarfsgerechte und zugleich qualitativ hochwertige Bildungsinfrastrukturen vorhalten zu können.

Die Interventionen des **BMFSFJ** sind heterogen, gleichwohl können zwei Schwerpunkte der Förderung identifiziert werden – die Unterstützung Jugendlicher im Rahmen schulbegleitender bzw. berufsorientierender und berufsvorbereitender Programme (Kon Texis, FSTJ) einerseits sowie vor allem systemische und strukturelle Aktivitäten zur Herstellung der Chancengleichheit von Frauen und Männern (CHAD Kompetenzzentrum, Gender Seminare, IT Landfrauen) andererseits.

Unter Berücksichtigung der Spezifika des BMFSFJ in Verbindung mit den Zuständigkeiten und Fachkompetenzen dieses und anderer Bundesressorts wird empfohlen, die Interventionen des BMFSFJ stärker auf den Bereich der Vereinbarkeit von Familie und

Beruf zu fokussieren. Im Rahmen einer solchen Schwerpunktsetzung können auch die bisher erfolgreichen Interventionen zur Herstellung der Chancengleichheit von Frauen und Männern fortgesetzt werden. In Bezug auf die Aktivitäten zu Gunsten Jugendlicher werden Ressortabstimmungen insbesondere mit dem BMBF vorgeschlagen, um die jeweiligen fachpolitischen Zielstellungen noch besser aufeinander abstimmen zu können.

G. Querschnittsziele der ESF-Interventionen – Befunde und Empfehlungen

Die Querschnittsziele sind im Planungssystem des ESF nicht eindeutig bestimmt, und in verschiedenen Programmdokumenten offenbaren sich sehr unterschiedliche Positionen sowohl im Hinblick auf die Anzahl der Ziele als auch auf ihre Inhalte. Die Querschnittsziele lassen einen weiten Interpretationsrahmen für ihre Umsetzung.

Im OP des Bundes Ziel 1 sind Chancengleichheit / Gender Mainstreaming, Nachhaltige Entwicklung, lokale Entwicklung, Förderung der Informationsgesellschaft und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz als Querschnittsziele definiert. Das Verhältnis der Querschnittsziele zu den Zielen der Programme – häufig als primäre Ziele bezeichnet – ist je nach Programm sehr unterschiedlich. Es gibt Programme, deren primäres Ziel selbst ein Querschnittsziel ist. Der überwiegende Teil der Programme, berücksichtigt Querschnittsziele als sekundäre bzw. nachrangige Ziele. Ein kleiner Teil der Programme hat ein Querschnittsziel als zusätzliches Ziel mit in das Konzept aufgenommen und ein ebenfalls kleiner Teil der Programme hat auf der Programmzielebene keine horizontalen Aufgaben berücksichtigt, trägt aber auf der Projektebene für die Umsetzung der Ziele bei.

Als zusätzliche horizontale Aufgabe strukturiert das Chancengleichheitsziel und das Gender Mainstreaming im Programm LOS, im FSTJ, in den Lernenden Regionen und bei Kontexis die Konzeption, die Auswahl und die Durchführung der Projekte. Alle anderen Querschnittsziele in diesen und den anderen Programmen sind, wenn sie nicht selbst als primäre Ziele rangieren, insgesamt als sekundär bzw. nachrangig einzustufen.

Das ESF-BA-Programm nimmt vom Fördervolumen den weitaus größten Teil der Mittel für das OP des Bundes im Ziel 1 ein. Dass die Bundesanstalt für Arbeit die Chancengleichheit und das Gender Mainstreaming im Rahmen ihrer Individualförderung ernst nimmt, trägt deswegen ganz wesentlich dazu bei, dass Frauen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden und davon profitieren können.

Die Programme der Bundesministerien konzentrieren sich auf spezifische und klar definierte Problemlagen, Zielgruppen oder Themen und versuchen in ihrem jeweiligen Feld, einen modellhaften und insofern neuen Weg zur Lösung von Problemen zu gehen. Dazu zählt, dass sie Arbeitsmarktpolitik in neue und für die Materie noch immer ungewöhnliche Kontexte stellen: den lokalen oder regionalen Kontext, den Geschlechterkontext, den Kontext des Lernens und des Lernumfeldes oder des interkulturellen Zusammenlebens. Die Querschnittsziele werden daher oft nicht nur als sekundäre Ziele sondern auch

als primäre und „eigentliche“ Ziele in die Programme mit aufgenommen, nicht zuletzt, um den modellhaften und innovativen Charakter des Programms zu unterstreichen.

Dennoch zeigen sich unterschiedliche Affinitäten der horizontalen Aufgaben zu den Zielen der Arbeitsmarktpolitik: Dem Querschnittsziel der Chancengleichheit und dem Gender Mainstreaming wird eine sehr hohe Priorität bei der Programmierung und Durchführung beigemessen. Geringe Affinitäten gibt es zum Querschnittsziel der Nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes. Auch die Förderung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Belange der Informationsgesellschaft ist auf der Programmzielebene nur wenige Male berücksichtigt. Die lokale und regionale Entwicklung wird als Querschnittsziel auf der Programm- und Projektebene berücksichtigt. Ein großer Teil der Programme betont den Anspruch, die lokale Ebene stärker als bisher in den Programmen der Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen, weil sich die Problem- und Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik in bestimmten Regionen, Stadteilen und Quartieren häufen und Maßnahmen zur Lösung der Probleme vor allem in der unmittelbaren Lebenswelt der Betroffenen ansetzen müssen.

Das Prinzip des Gender Mainstreaming ist nicht nur im Planungssystem des ESF, sondern auch im übergeordneten Werte- und Normensystem der EU, der Mitgliedstaaten und einzelner Bundesländer verankert. Es entfaltet deswegen sehr viel größere Verbindlichkeit und damit auch eine größere Steuerungswirkung als die anderen Querschnittsziele. Aus den Expertengesprächen wurde deutlich, dass durch die Berücksichtigung des Ziels und durch die Anwendung der Instrumente des Mainstreaming-Verfahrens ein Bewusstseinsbildungsprozess in Gang gebracht werden konnte, der den Horizont der Möglichkeiten zur Berücksichtigung des Chancengleichheitsziels geweitet hat. Dieser Prozess befindet sich noch in der Anfangsphase und von den Programmverantwortlichen wird betont, dass die praktische Erprobung des Ansatzes noch viel Informations- und Überzeugungsarbeit in Anspruch nehmen wird.

Aus dieser Erfahrung mit der Einführung des Gender Mainstreaming-Ansatzes lässt sich schlussfolgern: Wenn die Querschnittsziele ernst genommen werden sollen, brauchen sie eine stärkere institutionelle Verankerung in den Programmen und Verfahren sowie in den grundsätzlichen politischen Aussagen der EU und der Länder zu den Grundzügen der ESF-Förderung.

Weil die Querschnittsziele in einen weichen und offenen Interpretationsrahmen eingebettet sind, braucht ihre Bekräftigung im Programmvollzug motivierte und vom Sinngehalt der Querschnittsziele überzeugte arbeitsmarktpolitische Akteure, vor allem dann, wenn damit Mehraufwand bei der Umsetzung von Programmen verbunden ist. Ein wichtiger Ansatzpunkt sind daher – im Bereich der Chancengleichheit – weitere Seminare und Workshops, vor allem zur praktischen Umsetzung des Querschnittsziels und zur Beratung von Unternehmen und Institutionen.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Querschnittsziele zwar eine Auswahlhilfe, jedoch kein Auswahlkriterium für Projekte darstellen. Sie können es z. B. wie im Falle des Umwelt-

schutzes auch gar nicht sein, wenn etwa im Rahmen der individuellen Förderung Arbeitsloser durch die Bundesanstalt für Arbeit gegebene regionale Bedarfe über die berufliche Zielrichtung von Qualifizierung entscheiden. Eine Weiterentwicklung sollte die Querschnittsziele daher stärken, ohne sie jedoch zum K.O.-Kriterium zu machen. Die starke institutionelle Verankerung des Chancengleichheitsziels führt dazu, dass die Geschlechterperspektive stärker in den Maßnahmen und Projekten der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt wird. Um die Verbindlichkeit und Relevanz anderer Querschnittsziele in der Programmdurchführung zu stärken, ist daher zu überlegen, ob ggf. die Konzentration auf ausgewählte Ziele dem Zweck der Qualitätssicherung besser gerecht wird.

Die Evaluatoren empfehlen, die Lokale Entwicklung zu stärken. Neben der Geschlechterperspektive sollte eine zusätzliche räumliche Perspektive den Zielgruppenansatz der Arbeitsmarktpolitik ergänzen. Aus der Sicht der Gutachter sprechen hierfür vor allem die räumliche Konzentration und Kumulation von Problemen in benachteiligten Stadtteilen und entlegenen ländlichen Regionen. Zugleich weisen allgemeine Trends der Arbeitsmarktpolitik darauf hin, die lokale Ebene stärker in den Fokus arbeitsmarktpolitischer Interventionen zu nehmen. Dazu zählen z. B. die Strategien der EU-KOM, die lokale Dimension der EBS zu stärken, dazu zählt auch die Aufgabe der Arbeitsämter, „ortsnahe Leistungen“ zu erbringen und schließlich fordern die absehbaren Folgen der aktuellen Arbeitsmarktreformpolitik stärker die sozial-integrativen Elemente des ESF heraus.

H. Gesamtwirtschaftliche Wirkungs- und Effizienzaspekte

Im Rahmen der Aktualisierung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen wurde der Sachverhalt herausgearbeitet, dass der wirtschaftliche Aufholprozess der neuen Bundesländer bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch anhält. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, welchen gesamtwirtschaftlichen Beitrag die Strukturfonds – hier der ESF – in der ersten Hälfte der Förderperiode zur Erreichung dieses Zieles geleistet haben. Angesichts der in den letzten Jahren verstärkt zu beobachtenden Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung im Ziel 1-Gebiet Deutschlands und einer in einigen Bereichen durchaus wieder wachsenden Schere zwischen Ost- und Westdeutschland kommt dieser Frage eine entscheidende Bedeutung zu. Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt sind evident.

Diese makroökonomische Ebene der Wirkungen der Strukturfonds hat sowohl die Wechselwirkungen zwischen den eingesetzten Strukturfonds (EFRE, ESF und EAGFL) als auch zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen in den neuen Bundesländern zu berücksichtigen. Entsprechend dem arbeitsteiligen Vorgehen der Evaluierung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) sowie der sechs in den neuen Ländern durchgeführten Operationellen Programme – hier in Gestalt des OP des Bundes Ziel 1 – kommt diese Aufgabe bei der Halbzeitbewertung der Ziel 1-Interventionen der GFK-Evaluierung zu.

Die GFK-Evaluierung setzt im Rahmen dieser Untersuchungen ein makroökonomisches Modell für Ostdeutschland (HERMIN Ostdeutschland) ein. Mit ihm sollen sowohl kurzfristige nachfrageseitige als auch längerfristige angebotsseitige Effekte der Strukturfondsinterventionen erfasst werden. Im Ergebnis sollen gesamtwirtschaftliche und sektorale Auswirkungen der Strukturfonds auf den bisher erreichten Aufholprozess und die Entwicklung des Arbeitsmarktes für den Zeitraum bis 2006 abgebildet werden. Um den dafür erforderlichen Dateninput zu garantieren, wurden von der Halbzeitbewertung des OP des Bundes Ziel 1 die entsprechenden Zuarbeiten für die GFK-Evaluierung geleistet.

I. Der europäische Mehrwert und die Rolle der ESF-Interventionen im OP des Bundes Ziel 1 im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Der europäische Mehrwert

Der Mehrwert der ESF-Förderung im Ziel 1-Gebiet ergibt sich neben der Rolle, die dem ESF im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt zukommt aus dem qualitativen Beitrag zur Beschäftigungssituation in Ostdeutschland. Im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 wurden in den Jahren 2000 bis 2002 etwa 2,5 Mrd. € verausgabt, die 1,6 Mrd. € an ESF-Mitteln beinhalteten. Bis 2006 stehen insgesamt etwa 2,5 Mrd. € an ESF Mitteln zur Verfügung. In den Jahren 2000 bis 2002 wurden mit den zur Verfügung stehenden Mitteln etwa 275.000 Personen gefördert. Die Förderung konnte im Ziel 1-Gebiet in qualitativer Hinsicht eigene Akzente setzen:

- Die im Rahmen der ESF-Förderung im Ziel 1-Gebiet finanziell unterstützten Weiterbildungsteilnehmer wären in der Regel ohne den ESF nicht in den Genuss einer Weiterbildung gekommen.

- Wie sich aus den Ergebnissen der Evaluierung ergeben hat, sind diese Weiterbildungsmaßnahmen in der Regel auf existierende Bedarfe ausgerichtet und leisteten dadurch einen wichtigen ergänzenden Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik des Bundes in den neuen Bundesländern. Mit Hilfe ESF-geförderter Maßnahmen ist es gelungen, die Beschäftigungschancen der Geförderten in der Regel zu erhöhen. Die in der Halbzeitbewertung identifizierten Wirkungen der ESF-Förderung nach dem OP des Bundes im Ziel 1 stellen somit einen zentralen Bestandteil des Europäischen Mehrwerts der ESF-Förderung dar.

- Ein Bereich, in dem die neuen Bundesländer – wie Deutschland insgesamt – im Vergleich zu anderen Ländern noch einen Rückstand zu verzeichnen haben, ist das berufsbegleitende Lernen und die berufsbegleitende Weiterbildung. Hier konnte die ESF-Förderung einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik leisten, wie auch die in der subjektiven Einschätzung der Teilnehmer zum Ausdruck gebrachten positiven Maßnahmeeffekte zeigen.

- Der Bund hat – ebenso wie die Bundesländer – seine ESF-Mittel genutzt, um in Einklang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie eigene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu entwickeln. Besonders positiv hervorzuheben ist dabei aus

Sicht der Evaluierung, dass die in der Beschäftigungsstrategie angelegte Flexibilität genutzt wurde, um die ESF-Interventionen an die Besonderheiten im Ziel 1-Gebiet anzupassen. Diese Unterschiedlichkeit in der Ausgestaltung der Beschäftigungspolitik hat aus der Sicht der Evaluierung dazu beigetragen, den europäischen Mehrwert der Interventionen zu erhöhen.

- Im Rahmen der Umsetzung des gender mainstreaming konnte auf allen an der ESF-Förderung beteiligten Ebenen eine Bewusstseinsbildung in Gang gebracht werden. Gleichzeitig leistete der ESF-Förderung in Deutschland einen wichtigen Beitrag zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik.

- Sowohl bezogen auf die Bundes- als auch auf die Landesförderung fand, angestoßen durch die ESF-Förderung, das Prinzip der Partnerschaft verstärkt Eingang in die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Gesamtbewertung der ESF-Bundesförderung und ihres Beitrages zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Den ESF-Interventionen des Bundes ist insgesamt ein **positiver Beitrag zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit** und zur **Förderung von Existenzgründungen** in Deutschland zu bescheinigen.

Tabelle 5
Struktur der Ziel 1-Interventionen des Bundes in Bezug auf strategische Schwerpunkte der Europäschen Beschäftigungsstrategie

Schwerpunkt der Europäischen Beschäftigungsstrategie	Teilnehmereintritte 2000 – 2002		ESF-Ausgaben 2000 – 2002	
	Personen	%	Mill. €	%
Prävention und Aktivierung	189.068	69	550	62
Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme, Besteuerung der Arbeit	-	-	-	-
Lebenslanges Lernen	-	-	50	6
Ein Arbeitsmarkt der alle einbezieht	34.263	12	84	9
Unternehmergeist	10.610	4	29	3
Modernisierung der Arbeitsorganisation	3.734	1	5	1
Chancengleichheit	37.770	14	175	19
Lokale und regionale Dimension	-	-	-	-
Insgesamt	**275.445**	**100**	**893**	**100**
Eigene Berechnungen				

Der ESF wurde im Bundesprogramm fast über die gesamte Bandbreite der Europäischen Beschäftigungsstrategie eingesetzt. Der quantitative Beitrag der ESF-Förderung in den Jahren 2000 bis 2002 konzentriert sich sehr stark auf präventive Förderstrategien und dabei auf Themen, bei denen die Überwindung von Arbeitslosigkeit, die Aneignung von Qualifikationen sowie eine gezielte Frauenförderung im Mittelpunkt stehen (**Tabel-**

le 5). Dagegen sind die Förderung Benachteiligter sowie der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten im Bundes-OP Ziel 1 weniger stark vertreten.

Insgesamt ergibt sich ein positives Bild, was den Beitrag des ESF zur Beschäftigungsstrategie angeht. An einigen Stellen ergeben sich darüber hinaus Ansatzpunkte für Verbesserungen. Im Einzelnen ergeben folgende Ergebnisse:

- Dem Schwerpunkt „**Prävention und Aktivierung“** (A) – gleichfalls zentrale Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie – kam in der ersten Hälfte der Förderperiode des OP des Bundes Ziel 1 ein besonderes Gewicht zu. Dieses Förderfeld wurde im Wesentlichen durch das Jugendsofortprogramm und das ESF-BA-Programm abgedeckt. Kann die Förderung in ihrer Gesamtheit als wirksam eingeschätzt werden, so bestehen durchaus noch Spielräume in Hinblick auf die Erhöhung der Maßnahmewirksamkeit. Die intensive Förderung in diesem Bereich fügte sich – in Einklang mit den Planungen zur Gesamtstrategie des ESF – nahtlos in die Europäische Beschäftigungsstrategie ein.

- Der Schwerpunkt „**Gesellschaft ohne Ausgrenzung**“ (B) wurde beim OP des Bundes im Wesentlichen über das ESF-BA-Programm, das Programm XENOS und in etwas geringerem Ausmaß durch CAST realisiert. Trotz des auf den ersten Blick ungünstigen Befundes hinsichtlich der Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt spielt der ESF in diesem Bereich unter dem Themenfeld „**ein Arbeitsmarkt, der alle einbezieht**“ eine wichtige Rolle für die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie. In Hinblick auf die Erfüllung dieser sozialpolitischen Zielsetzungen zeigen sich – trotz bislang fehlender konkreter „harter“ Indikatoren für die Evaluierung – aus Sicht der Evaluierung Hinweise auf positive Wirkungen der Förderung.

- Der Schwerpunkt **„Lebenslanges Lernen“** (C) ist durch Bundesprogramme gekennzeichnet, die der Weiterentwicklung des Systems und der Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung dienen. In der Europäischen Beschäftigungsstrategie spielen diese Aktivitäten im **gleichnamigen Themenfeld** eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Evaluierung zeigten sich in den qualitativen Aussagen im Rahmen der Expertengespräche Hinweise auf positive Effekte der Förderung. Insgesamt ergibt sich aus der Evaluation daher ein generell positives Bild, was den Beitrag der Förderung in diesem Schwerpunkt zur Beschäftigungsstrategie anlangt.

- Die Förderung im Schwerpunkt **„Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“** (D) hat in der ersten Hälfte der Förderperiode ebenfalls zum **Themenfeld „Lebenslanges Lernen“** beigetragen. Obwohl die Bundesförderung in diesem Bereich quantitativ nicht sehr intensiv ist, können jedoch den durchgeführten Bundesprogrammen – in Einklang mit den Zielen der Beschäftigungsstrategie zur Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten – gute qualitativ-inhaltliche Ergebnisse attestiert werden.

- Die **Förderung von Existenzgründungen** im Rahmen von Schwerpunkt D leistete in der ersten Hälfte der Förderperiode einen positiven Beitrag zum Aspekt **Entwicklung des Unternehmergeistes** in der Beschäftigungsstrategie. Hinsichtlich der Wirkungen der Förderung mit diesem Instrument und der mit ihr verbundenen Beschäftigungseffekte gelangt die Evaluierung zu einer insgesamt positiven Einschätzung. Die Wirkung der Förderung auf die klassischen Zielgruppen der ESF-Förderung war dabei jedoch eher indirekter Natur.

- Der **Themenfeld der Chancengleichheit** ist im Rahmen der ESF-Förderung **sowohl als Querschnittsziel als auch im Schwerpunkt E** verankert, das unter anderem eine Verbesserung des Zugangs von Frauen und die Förderung ihrer Aufstiegsmöglichkeiten zum Ziel hat. Als eigenständiger Politikansatz wird dieses Ziel am ehesten wahrgenommen und akzeptiert und ist derzeit auch am klarsten konturiert. Daher ergibt sich in Hinblick auf den Beitrag der Förderung im ESF zu der Beschäftigungsstrategie in diesem Schwerpunkt ein grundsätzlich positives Bild. In der praktischen Umsetzung werden noch einige Probleme gesehen, die gezielter angegangen werden sollten.

- Die mit der **Strategie des „Lokalen Kapitals“** im Schwerpunkt F unterstützten Kleinprojekte zur Förderung lokaler Beschäftigungsentwicklung leisten unter dem Blickwinkel der Europäischen Beschäftigungsstrategie vor allem einen Beitrag zur **lokalen (und regionalen) Dimension des Arbeitsmarktes** und ebenso – wenn auch in deutlich geringerem Maße – zum **Themenfeld Unternehmergeist**. Da die Förderung in diesem Politikfeld insgesamt spät angelaufen ist, befindet sie sich noch in ihrer Startphase. Aus Sicht der Evaluierung bietet diese Förderung viel versprechende Ansätze, wobei auch Probleme hinsichtlich des erforderlichen administrativen Aufwandes und der Einbindung von Trägern in die Förderung deutlich wurden.

J. Empfehlungen

Die **strategischen Überlegungen** zur zukünftigen Rolle des ESF in der zweiten Hälfte der Förderperiode orientieren sich an den **neuen, gestrafften Beschäftigungspolitischen Leitlinien und den neuen Säulen Jahres 2003 und berücksichtigt die aktuelle gesamtwirtschaftliche Entwicklung dieses Zielgebietes.** Bei einer Beibehaltung der Strategie würde der Schwerpunkt weiterhin auf Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote in Hinblick auf die Erreichung des Zieles der Vollbeschäftigung liegen. Gerade diese Zielsetzung liegt dem Kernbereich der Maßnahmen im Rahmen der derzeitigen Reformierung der Arbeitsmarktpolitik zu Grunde.

Im Rahmen einer Gesamtstrategie, die darauf hinarbeitet, alle Zielsetzungen der Beschäftigungsstrategie zu erreichen, erscheint es daher aus Sicht der Evaluierung notwendig und sinnvoll, **dass sich der ESF im OP des Bundes für die zweite Hälfte der Förderperiode ein ausgewogenes Verhältnis zwischen seinem präventiven Ansatz und einer Strategie zur „Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung“ findet**. Dies sollte allerdings geschehen, ohne die teilweise erfolgrei-

chen und effektiven Ansätze im Rahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik aufzugeben.

Die folgenden Empfehlungen basieren auf der Evaluierung und stellen zugleich das im Vergleich zur Planung der ESF-Interventionen für 2000-2006 veränderte sozioökonomische und arbeitsmarktpolitische Umfeld in Deutschland in Betracht. Die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft hat sich, verstärkt durch negative konjunkturelle Einflüsse, akzentuiert. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um den **Sozialstaat zu modernisieren** und die **Arbeitsmarktpolitik zu reformieren**. Diese Reformen haben erheblichen Einfluss auf die Durchführung der ESF-Interventionen in Deutschland. Die genauen Einflüsse lassen sich aber vielfach erst nach Kenntnis der endgültigen Gestalt der beabsichtigen Reformen ermitteln. Die Planungsarbeiten für die zweite Hälfte der Förderperiode und auch die Empfehlungen der Gutachter bewegen sich daher auf einem Terrain, das sich durch politische Entscheidungen noch stark verändern kann.

Empfehlungen zur Gesamtstrategie

1. Vor dem Hintergrund der Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene und der Kofinanzierungsproblematik ist ein **Kompromiss** zwischen **Beibehaltung der Grundanlage des laufenden Programms** und einer **erforderlichen Umorientierung** zu finden. Die Gutachter befürworten keinen generellen Kurswechsel.

2. Ein zentrales Anliegen der ESF-Förderung besteht darin, die Chancen der jungen Generation auf eine friktionslose berufliche Integration nachhaltig zu verbessern. Aus Sicht der Gutachter sollte der Bund (wie auch die Länder) **verstärkt Maßnahmen für Jugendliche** anbieten, wobei in Maßnahme 1 auch solche schulischer Natur in den Blick genommen werden sollten. Hierbei kann es sowohl um eine verbesserte Berufsfrühorientierung an allgemein bildenden Schulen als auch um qualitative Verbesserungen der beruflichen Erstausbildung (insbesondere in Berufsschulen) gehen.

3. Wenn die Veränderungen in der nationalen Förderpolitik, die mit der Umsetzung des Hartz-Konzepts und der Agenda 2010 einhergehen, dazu führen, dass die Förderlücken, in denen die ESF-Förderung bislang stattfindet, geschlossen werden, kann es sich als erforderlich erweisen, die bisherige ESF-Strategie grundsätzlich zu überdenken. Für die zweite Hälfte der Förderperiode stellt sich dann die Frage, ob die bisherige Interpretation der **Komplementarität von ESF-Förderung und nationaler Förderung** sich auch weiterhin als sinnvoll und zielführend erweist. Alternativ könnten solche **Instrumente**, die das **SGB III** vorsieht, im Gegensatz zur bisherigen Praxis mit ESF-Mitteln bedient werden, so es sich um nachweisbar effektive Instrumente handelt.

4. Eine alternative Möglichkeit für die Ausgestaltung der Finanzgrundlagen auf Bundesebene wurde durch die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm entwickelt. Dabei sollte **eine neue Finanzgrundlage des Programms aus Steuermitteln des Bundes und Mitteln des ESF angestrebt werden**, welche die Nachteile der gegenwärtig durchgeführten Mischfinanzierung vermeidet.

Empfehlungen zu einzelnen Instrumenten

6. Die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit – vor allem in den neuen Ländern – erfordert erfahrungsgemäß auch den Einsatz von **Instrumenten**, die diese Entwicklungen **sozial abfedern** (Schwerpunkt B). Wenn diese Maßnahmen jedoch allein mit gängigen Effizienzindikatoren bewertet werden, sind sie arbeitsmarktpolitisch kaum noch zu legitimieren. Neben der **politischen Entscheidung** über die Höhe des ESF-Anteils bei der Umsetzung primär sozialpolitischer Zielsetzungen sind daher Indikatoren zu definieren und zu operationalisieren, anhand derer sich die Wirksamkeit dieser ESF-Interventionen beurteilen lässt.

7. Die Schwerpunkte Lebenslanges Lernen (C) und Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist (D) bieten vor allem auf längere Sicht interessante Ansatzpunkte für die inhaltliche **Profilierung der ESF-Förderung**, die auf die Formel **„Förderung der sozialen Kohäsion in einer unternehmerisch orientierten Gesellschaft“** gebracht werden könnte.

8. Die Mitteilung der Kommission vom 25.4.2003 („Vereinfachungsrichtlinie“, Punkt 1.1.) eröffnet neue Möglichkeiten **privater ESF-Kofinanzierung.** Trotz vorstellbarer Berührungsflächen zwischen unternehmerischen Interessen und genuinen Förderfeldern des ESF scheint jedoch eine gewisse Skepsis bezüglich des Entwicklungspotenzials dieser – vor allem für Maßnahme 7 nutzbaren – Kofinanzierungsquelle angebracht.

9. Bei der Förderung **berufsbegleitender Qualifizierungsmaßnahmen** (Schwerpunkt D) sollte in Einklang mit den „Empfehlungen des Rates zur Durchführung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in den Mitgliedsstaaten“ unter dem Aspekt des lebensbegleitenden Lernens eine stärkere **Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen** erfolgen: ältere Arbeitnehmer, Frauen, un- bzw. angelernte Arbeitskräfte und Behinderte.

Empfehlungen zu Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen

10. Zur Erhöhung der **Programmflexibilität** sollten sozioökonomisch und förderpolitisch begründete Mittelumschichtungen in kürzeren Abständen vorgenommen werden können. Derartige Änderungen sollten durch Entscheidungen des Begleitausschusses realisiert werden können, wobei das Volumen der umschichtbaren Mittel absolut und relativ begrenzt werden sollte, um grundsätzlichen Umstrukturierungen des Programms vorzubauen. Dafür sollte nach wie vor das Prozedere der Änderungsanträge gelten. Ein anderer, wenngleich grundsätzlich in der gleichen

Intention liegender Verfahrensweg wäre es, die Mittel zuvor konkret zu bestimmender Politikbereiche und Maßnahmen bis zu einer gewissen Höhe gegenseitig deckungsfähig zu gestalten. Dies würde die Verfahren weiter vereinfachen.

11. Die Verwaltungsverfahren sind aber auch an anderer Stelle zu vereinfachen. Dies gilt insbesondere für das **Monitoringsystem** (einschließlich des Stammblattverfahren), welches durch Verschlankung optimiert werden kann.

12. Soll dem **Instrument der Effizienzreserve** künftig eine Steuerungsfunktion zukommen, so ist zunächst das mit ihr verfolgte Ziel – allgemeine Bewertung der Programmdurchführung **oder** Beurteilung der Effizienz der ESF-Interventionen – präziser zu definieren und anschließend mit zieladäquaten und operationalisierbaren Indikatoren zu untersetzen.

1. Die Evaluierungsaufgabe im Rahmen der Halbzeitbewertungen

1.1. Ziel der Halbzeitbewertung

Ein wesentliches Ziel im Rahmen der Halbzeitbewertung liegt gemäß Arbeitspapier 8 der Kommission darin, die Qualität und Relevanz der Programmplanung zu verbessern.[5] Die hierfür zu erarbeitenden Vorschläge bauen auf den unterschiedlichen Informationsquellen und deren Analyse durch die Evaluatoren auf und entsprechen damit den von der Europäischen Kommission formulierten Qualitätskriterien für Evaluierungen (vgl. MEANS 1999 Band 1: 179 und Schmidt 1999: 3 ff.).

Ausgangspunkt aller Vorschläge im Rahmen der Halbzeitbewertungen ist die Entwicklungsstrategie für den Programmzeitraum 2000 bis 2006, die im OP des Bundes Ziel 1 für den Einsatz des ESF entwickelt wurde. Die Grundlagen für die Bewertung sind in den relevanten Planungsdokumenten festgelegt. So basiert die Bewertung nach den „Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 bis 2006“ auf der Analyse der Realisierungen, Ergebnisse, Auswirkungen sowie der Vorgänge und Umsetzungsmechanismen im Rahmen der ESF-Förderung. Die Bewertung stützt sich auf die Grundsätze der Angemessenheit und Kohärenz der Interventionen sowie auf deren Wirksamkeit und Effizienz. Auf dieser Grundlage bauen auch die im Projektangebot skizzierten Bewertungsschritte auf.

Selbstverständlich ist neben den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere der Kontext der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik mit zu berücksichtigen, die sich derzeit in einem Prozess der Neuorientierung befindet. Auch wenn in der Diskussion zur Entwicklung des ESF in der zweiten Hälfte der Förderperiode der letztgenannte Aspekt stark in den Vordergrund gerückt ist, so ist dennoch zu bedenken, dass der Ansatz für die zu erarbeitenden Handlungsvorschläge weitaus umfassender ist.

Die Prüfung eines gegebenenfalls vorliegenden Bedarfs an Kurskorrekturen in Bezug auf die Ausrichtung der ESF-Interventionen spielt im Rahmen der Halbzeitbewertung eine wichtige Rolle. Es geht um die Frage, ob und inwieweit Korrekturen im laufenden Förderprogramm erforderlich sind und um die Identifikation von Ansatzpunkten für ggf. durchzuführende Modifikationen. Aus der Evaluierung ergeben sich auch langfristige Handlungsoptionen für die Weiterentwicklung der ESF-Förderung in der nächsten Förderperiode. Diese Aufgabe steht indessen nicht im Mittelpunkt der Halbzeitbewertung.

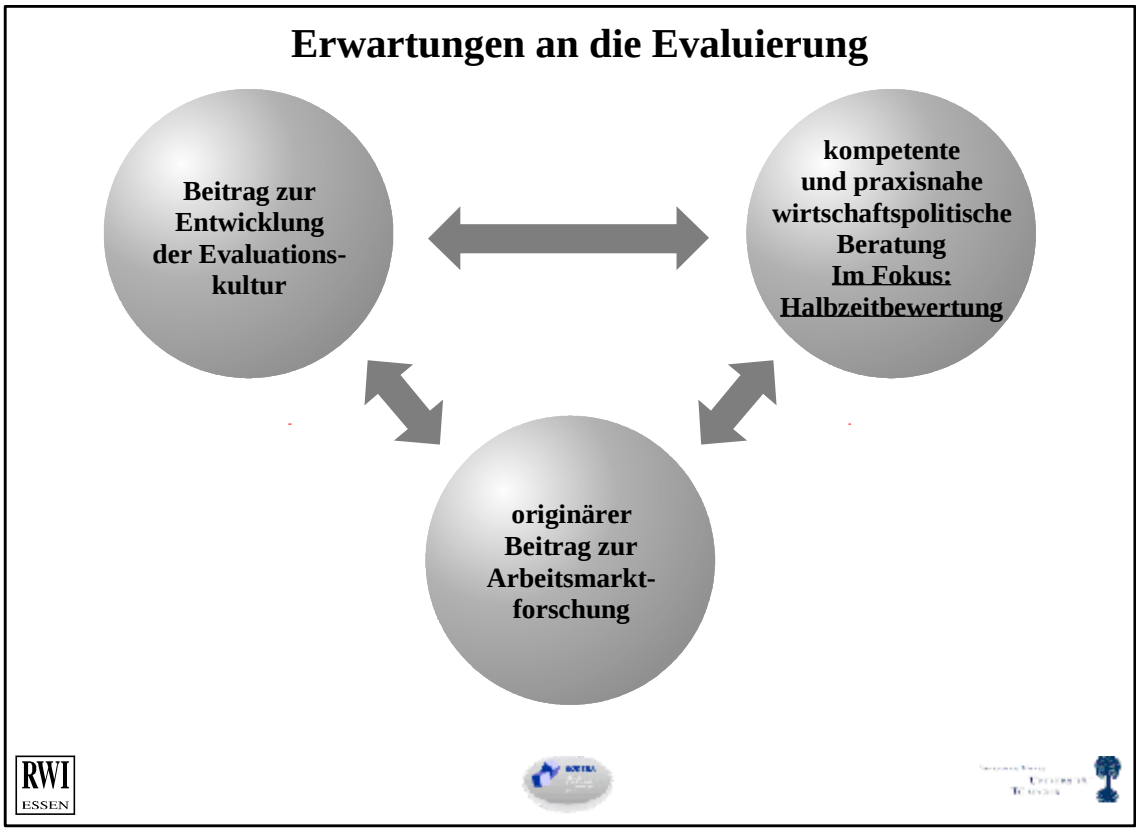
Der Untersuchungsauftrag stellt somit eine interessante, zugleich aber auch anspruchsvolle Herausforderung dar. Es gilt, praxisnahe Politikberatung mit methodisch fundierter Analyse zu verbinden. Dabei stehen folgende Ziele im Mittelpunkt (siehe ***Schaubild 1.1)***:

---

5 Sie bietet die Möglichkeit zu erkennen, ob eine Neuprogrammierung erforderlich ist, um die ursprünglichen Zielvorgaben zu erreichen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: 3).

- kompetente und praxisnahe wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Beratung,
- Entwicklung und Erprobung von methodischen Ansätzen als Beitrag zur Herbeiführung einer anspruchsvollen Evaluationskultur in Europa als Voraussetzung für eine zielorientierte Politikberatung sowie
- Leistung eines originären Beitrags zur Arbeitsmarktforschung im Rahmen der Evaluierung von ESF-geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland zwecks Erfassung von deren Wirkungen und der Ableitung von Empfehlungen für eine Neuausrichtung in der zweiten Hälfte der laufenden Förderperiode.

Schaubild 1.1



Zentraler Orientierungspunkt für vorliegendes Forschungsvorhaben ist selbstverständlich die Evaluierungs- und Beratungsaufgabe. Die darüber hinausgehend artikulierten Zielsetzungen sind diesem Ziel untergeordnet. Der gewählte Untersuchungsansatz ist dabei mit den Vorgaben der einschlägigen ESF-spezifischen Dokumente der EU, dem in der Leistungsbeschreibung formulierten Auftrag sowie den Ausführungen im Projektantrag voll kompatibel. Die Hauptbestandteile der Halbzeitbewertung sowie deren Inhalte ergeben sich dabei einerseits aus den Leitlinien der KOM für die Halbzeitbewertung (den „Terms of Reference“) und andererseits aus der konkreten Ausrichtung der ESF-Interventionen im OP des Bundes Ziel 1, d.h. auf der Ebene der Bundesministerien (BWA, BMBF und BMFSFJ) sowie der Bundesanstalt für Arbeit.

Im Rahmen der folgenden Ausführungen zum Untersuchungsansatz wird zunächst der Stand der Evaluationsforschung vorgestellt, anschließend das entwickelte Untersuchungsdesign und der anzuwendende Methoden-Mix beschrieben sowie schließlich die Rolle der Halbzeitbewertung im Prozess der reflexiblen Steuerung der ESF-Programminterventionen vorgestellt. Hinsichtlich der zu erstellenden Datenbasis ist als Quelle auf das ESF-Monitoring, aber auch auf die in eigener Regie vorgenommene, sehr ressourcenaufwändige Sammlung von Stammblattdaten sowie die Vorbereitung, Durchführung und analytische Auswertung von Expertenbefragungen zu verweisen. Auf Grund der zurzeit noch unbefriedigenden Verfügbarkeit der Stammblätter sind die durch die andere Untersuchungsmethoden gewonnenen Informationen besonders bedeutsam.

Weiterhin wird auf das Indikatorensystem eingegangen, das durch die Programmdokumente und die Ex-ante-Evaluation bereits zum größten Teil vorgegeben ist. Insbesondere im Hinblick auf Wirkungs- und Effizienzindikatoren muss die Liste der Indikatoren künftig im Lichte einer dann hoffentlich besseren Datenbasis noch ergänzt werden. Das Indikatorensystem stellt die Bewertungsgrundlage für die Evaluierung dar, ist zugleich aber auf seine Eignung hinsichtlich der Erfassung von Programmergebnissen und -wirkungen in der Halbzeitbewertung zu überprüfen. Während mit Hilfe der Indikatoren u.a. Bruttoeffekte ermittelt werden, dienen Kosten-Wirksamkeits-Vergleiche der Ermittlung von Nettoeffekten.

Besonderes Augenmerk findet in diesem Zusammenhang auch die Abstimmung mit anderen Evaluierungen von ESF-Interventionen in Deutschland in der laufenden Programmperiode. Dies betrifft etwa die Evaluierungen des GFK („Gemeinschaftliches Förderkonzept“) zum Ziel 1Gebiet, des ESF-BA-Programms und des JuSoPro (Jugendsofortprogramm) sowie die Evaluierungen zu Interventionen der Bundesministerien.

1.2. Untersuchungsansatz

1.2.1. Stand der Evaluationsforschung

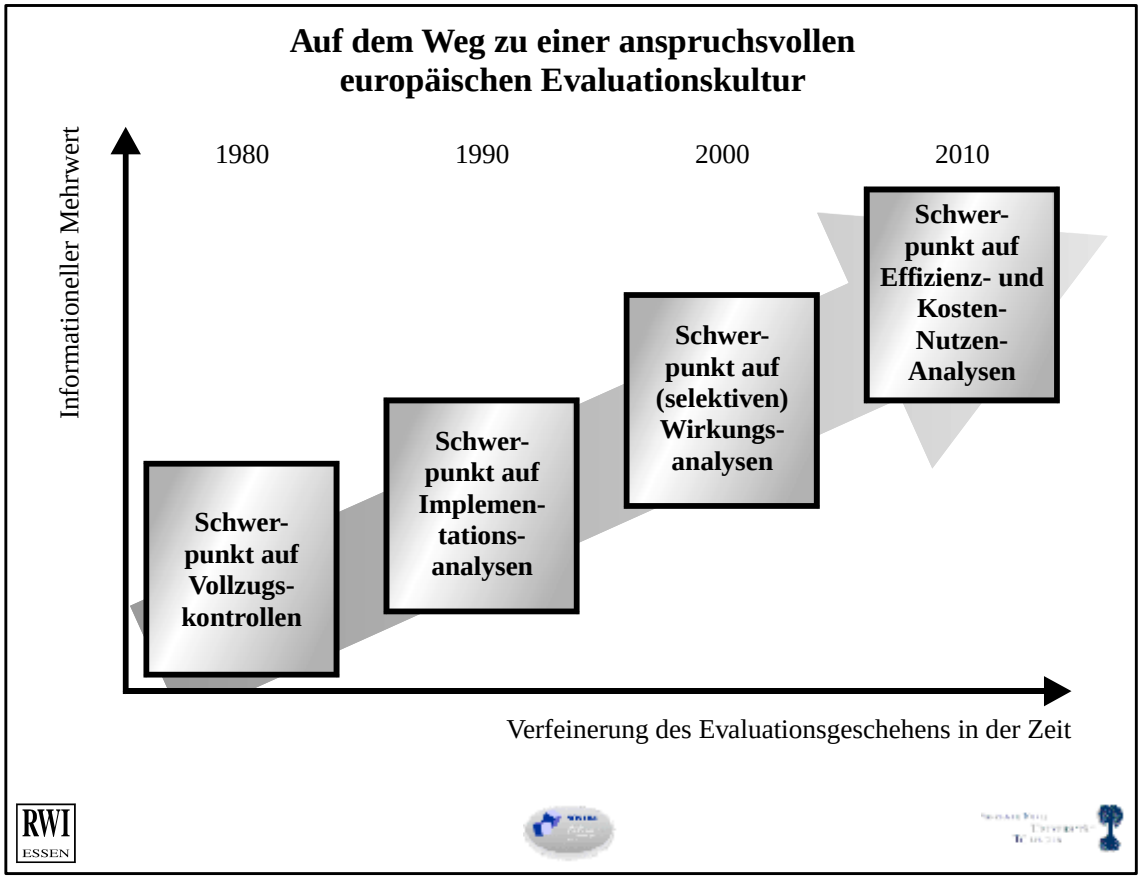
Über die Jahrzehnte hinweg ist ein breiter Fundus von Erfahrungen mit Evaluationen gewachsen. Aus der Sicht der Kommission, die mit der Wissenschaft weitgehend übereinstimmt, befriedigt die Aussagekraft der im Rahmen der Strukturfondsinterventionen erarbeiteten Evaluierungen aber noch längst nicht. Um die Qualität der Evaluationen auf nationaler Ebene ist es keineswegs besser bestellt. Die Kommission hat in den zurückliegenden Jahren deshalb große Anstrengungen unternommen, um die „Evaluationskultur“ in der EU zu stärken.

Erwähnt seien etwa die im MEANS-Programm geleisteten konzeptionellen Arbeiten zur Entwicklung der Evaluationsmethodik und die europäischen Konferenzen über die Evaluierung der Strukturfonds. Die Wirtschaftswissenschaften sind in diesem Zusammenhang dazu aufgerufen, einen substanziellen und originären Beitrag zur methodischen Fundierung des Evaluationsgeschehens zu leisten, was die vorliegende Aufgabe auch im Hinblick auf Forschungsinteressen reizvoll und interessant macht. Darauf basierend soll

sowohl in Europa als auch auf Bundes- und Landesebene die Politik praxisnah und kompetent beraten werden. Hierzu sind auch Analysen durchzuführen, die bislang nicht zum Standardrepertoire der Strukturfondsevaluierungen gehörten.

Stellt man die Evaluierungsaufgabe in den Kontext der Entwicklung des Evaluationsgeschehens im Zeitablauf, sind – stark vereinfacht – folgende Phasen der Entwicklung des Evaluationsgeschehens zu unterscheiden (siehe ***Schaubild 1.2***):

Schaubild 1.2



- Anfangs handelte es sich bei den durchgeführten „Evaluationen“ überwiegend um reine monetäre bzw. materielle Vollzugskontrollen.

- In der nächsten Phase traten Implementationsanalysen in den Vordergrund, in denen zusätzlich nach Bedarfsorientierung, Konsistenz der Zielhierarchie, Erreichung des Adressatenkreises, Durchführungsmodalitäten der Programme u.ä. gefragt wurde.

- In der nächsten Phase ergänzten Wirkungsanalysen das Bild, in deren Rahmen z.B. nach den Auswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen gefragt wurde.

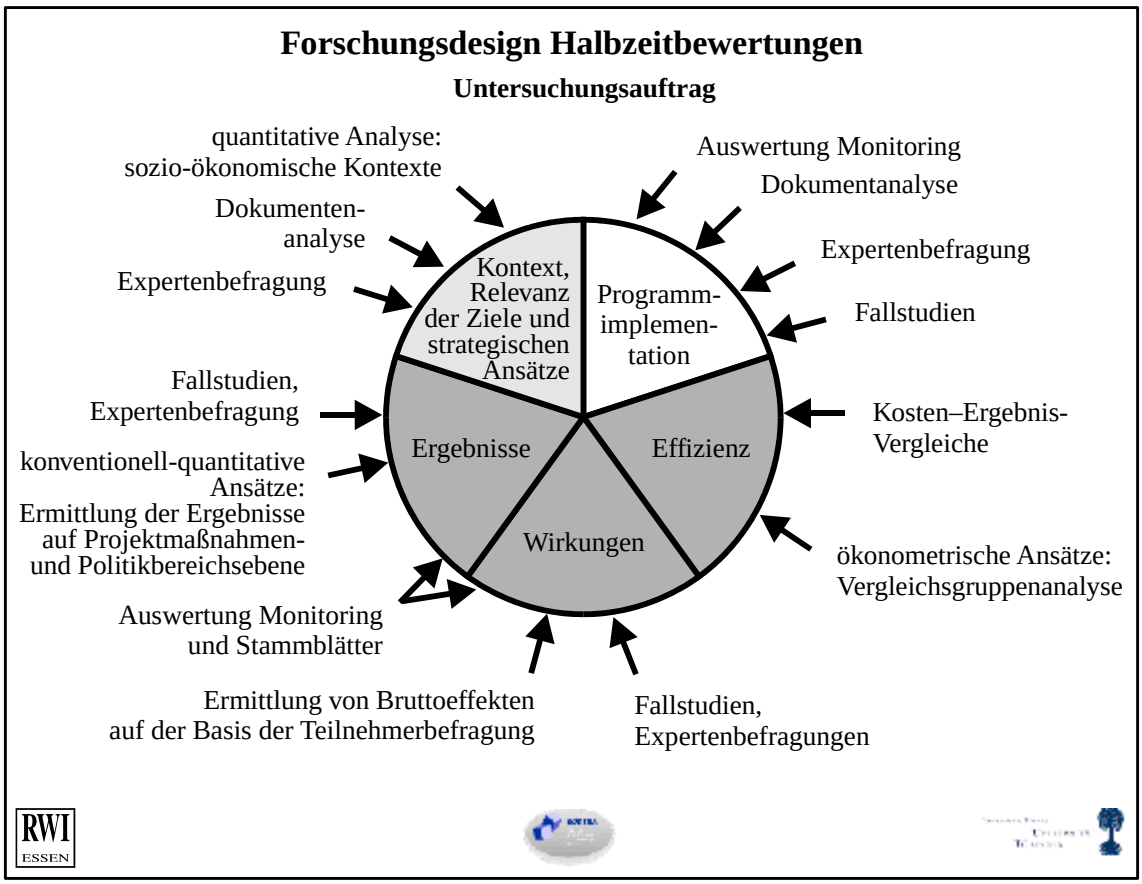
- Neuerdings treten Effizienz- und Kosten-Nutzen-Analysen stärker in den Vordergrund. Verstärkt werden auch ökonometrische Analysen angewendet.

Die EU-Kommission stellt gestiegene Qualitätsansprüche an die Strukturfondsevaluationen. Unser Forschungsdesign orientiert sich an diesen Ansprüchen. Methodisch anspruchsvollere Verfahren verdrängen allerdings keineswegs die vorher praktizierten „robusten“ Verfahren, vielmehr ergänzen sie diese in sinnvoller Weise. Der Informationsgehalt und damit auch der praktische Nutzen einer methodisch anspruchsvolleren Programm-, Vollzugs- und Wirkungsanalyse ist höher als der einfacherer Evaluationen. Sinnvolle Untersuchungsdesigns werden stets komplexer Natur sein und damit unerlässlich auch qualitative Verfahren einschließen.

1.2.2. Untersuchungsdesign: Anwendung eines Methoden-Mix

Bei der detaillierten Darstellung des Untersuchungsdesigns in ***Schaubild 1.3*** wird deutlich, dass das konventionelle Untersuchungsinstrumentarium vollständig zur Anwendung gelangt. Zusätzlich wird der Forderung nach einer Verfeinerung der Analyseinstrumente Rechnung getragen.

Schaubild 1.3



Kosten- und Effizienzaspekte spielen also neben der umfassenden Analyse der Programmwirkungen bereits in der Halbzeitbewertung eine wichtige Rolle. Dies geschieht im Rahmen der Erstellung einer fundierten Gesamtbewertung in kurzer Frist bei einer – insbesondere auf Grund der bislang lediglich partiellen Durchsetzung des Stammblatt-

verfahrens – nicht einfachen Datenlage. Die Effizienzaspekte werden im Zuge der Evaluierung in der zweiten Hälfte der Programmperiode dann noch weiter vertieft.

Der Untersuchungsauftrag sieht für die Halbzeitbewertung eine Vielzahl von Aufgaben vor, die zu erfüllen sind. Daher ergibt es sich automatisch, dass das Untersuchungsdesign einen Methoden-Mix vorsehen muss, der gleichermaßen qualitative und quantitative Indikatoren, Fallstudien und Expertengespräche sowie die Ermittlung von Brutto- und Nettoeffekten beinhaltet.

Zur Anwendung des dargestellten Methoden-Mix ist Folgendes anzumerken:

- Die Analyse der Programmimplementierung sieht u.a. vor, die an der Förderung beteiligten Akteure zu identifizieren, deren Aufgaben zu bestimmen und Optimierungsmöglichkeiten für ihre Zusammenarbeit aufzuzeigen. Auch die Methoden der Projektauswahl werden analysiert und die Rolle der Regionalisierung aufgezeigt.

- Die Basis für die Zielanalyse bilden zunächst die relevanten Planungsdokumente, Jahresberichte und Evaluationen einzelner Programme. Darauf aufbauend sind die Ergebnisse der Untersuchung des sozioökonomischen Kontextes zu Grunde zu legen (Analyse der Entwicklung der Wirtschaft, der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation, aber auch der bereits bestehenden nationalen Förderlandschaft sowie sich wandelnden Fördererfordernissen und -bedingungen), auf deren Basis „Bedarfe“ zu identifizieren sind, die durch die ESF-Interventionen angesprochen werden sollen. Schließlich liefern Expertenbefragungen wichtige Informationen. Die Analyse und Bewertung der Zielvorgaben für die ESF-Interventionen basieren u.a. auf einem Vergleich der Zieldefinitionen der Programmdokumente der unterschiedlichen Programmierungsebenen und der systematischen Überprüfung der Zuordnung von Zielen und Instrumenten. Sie folgen den methodischen Leitlinien der EU-Kommission. Zu analysieren ist die Relevanz der Ziele und strategischen Ansätze der ESF-Förderung im Rahmen des in Deutschland gegebenen ökonomischen und sozialen Kontextes sowie der durch die EU gesetzten Ziele und strategischen Ansätze.

- Die Analyse der Ergebnisse und Wirkungen der ESF-Interventionen nehmen im Rahmen des Untersuchungsauftrages eine zentrale Stellung ein. Dabei werden unterschiedliche Arten von Effekten unterschieden, die im Rahmen der Studie erfasst und analysiert werden. Ergebnisse stellen in der Terminologie des Arbeitspapiers 3 der Kommission unmittelbare Auswirkungen einer Maßnahme auf einen Teilnehmer dar (etwa Erwerb einer Qualifikation). Sie werden anhand konventioneller quantitativer Indikatoren auf Projekt- und Politikbereichsebene abgebildet. Ergänzt werden diese Informationen durch Hintergrundinformationen und Analysen auf der Grundlage von Experteninterviews. Wirkungen werden demgegenüber in der Lesweise der EU-Dokumente als Effekte in Hinblick auf die Ziele des ESF interpretiert, also etwa den Eintritt eines Langzeitarbeitslosen in Beschäftigung als Folge einer Maßnahme. Neben Fallstudien und Experteninterviews werden diese Wirkungen in Form von Bruttoeffekten der ESF-Maßnahmen im Rahmen der Evaluation erhoben.

- Bei der Ermittlung von Bruttoeffekten wird jedoch nicht erfasst, inwieweit die gewünschte Wirkung in Hinblick auf ein Ziel durch die Maßnahme selbst bewirkt wurde, ob also ein vergleichbarer Arbeitsloser auch ohne Maßnahme eine Beschäftigung gefunden hätte. Dieser Effekt kann nur anhand von Vergleichsgruppenanalysen ermittelt werden, die im Rahmen der Effizienzindikatoren eine wichtige Rolle spielen[6]. Natürlich werden zusätzlich auch andere – wissenschaftlich zum Teil weniger anspruchsvolle – Effizienzindikatoren berücksichtigt. Durch die Kombination von Kosten- und Ergebnis- bzw. Wirkungsindikatoren (Kosten pro Teilnehmer mit Zertifikat) können z.B. ineffiziente Projekte identifiziert werden.

Insgesamt gesehen ist somit ein sehr ambitioniertes Untersuchungsdesign erforderlich, das auf dem „state of the art“ des Evaluationsgeschehens aufbaut und neben der Analyse des Programmvollzugs und der Implementierung sowie neben Wirkungsanalysen den Versuch der Ermittlung von Nettoeffekten der Projektförderung beinhaltet. Um dem ehrgeizigen Untersuchungsansatz gerecht zu werden, werden verschiedene qualitative und quantitative Untersuchungsmethoden miteinander kombiniert, aufbauend auf den Vorarbeiten und methodischen Papieren der EU-Kommission.

1.2.3. Die Rolle der Halbzeitbewertungen im Prozess der reflexiblen Steuerung der ESF-Interventionen

In ***Schaubild 1.4*** wird die Rolle der Evaluierung und der Halbzeitbewertung im Rahmen der Programmierung des ESF dargestellt. Die Evaluierung setzt idealtypischer Weise auf der Darstellung der Programmimplementierung durch das Monitoring auf. Da zum einen die Zielsetzungen der Evaluierung andere sind als im Monitoring und zum anderen noch starke Defizite in der Umsetzung des Stammblattverfahrens bestehen, ist es unabdingbar, dass eigene Erhebungen der Programmwirkungen erfolgen müssen.

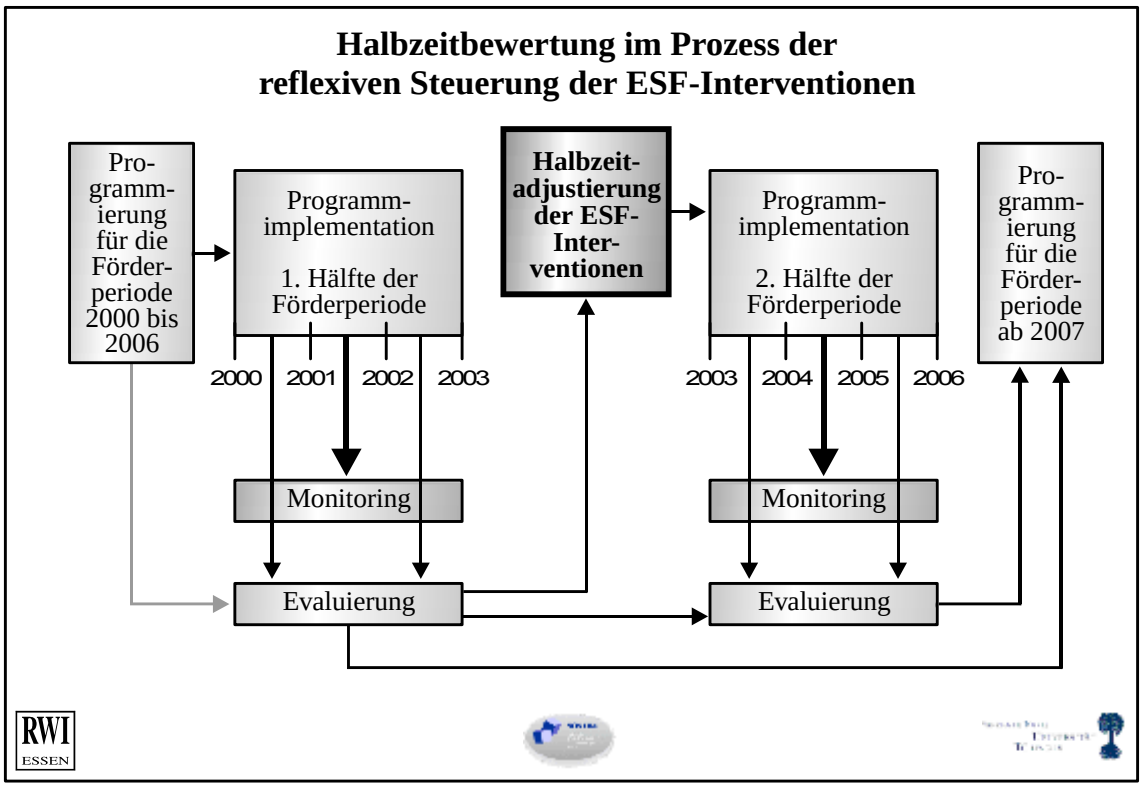
Zentrale Fragen im Zusammenhang mit der reflexiven Steuerung der ESF-Interventionen sind:

- Hat sich der ESF in der Praxis bewährt (Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz)?
- Haben etwa geänderte Rahmenbedingungen die Wirkungen beeinflusst?
- Welche Empfehlungen lassen sich formulieren?

---

6 Aufgrund der Programmstruktur des OP des Bundes Ziel 1 können derartige Vergleichsgruppenanalysen hier zwar nicht zur Anwendung kommen, wohl aber im Rahmen der Evaluation des EPPD Ziel 3.

Schaubild 1.4



Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung gehen nicht nur in die zweite Hälfte der Förderperiode ein, sondern spielen auch eine längerfristige Rolle für die Programmierung der folgenden Förderperiode ab 2007.

Im Rahmen der Halbzeitbewertungen wurden folgende Arbeiten durchgeführt:

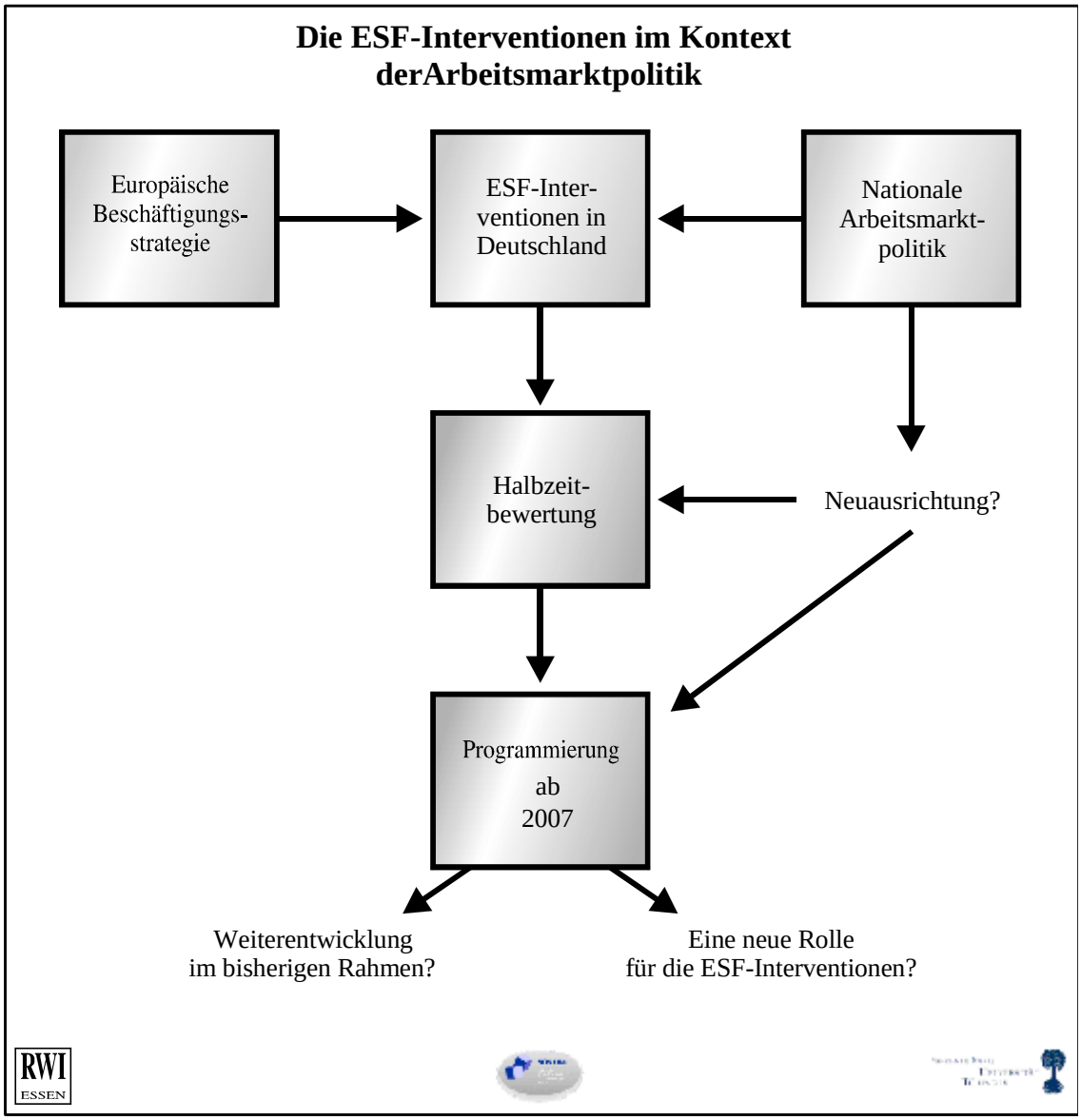
- Auswertung der evaluationsmethodischen Literatur, insbesondere der unter der Ägide der Kommission veröffentlichten Arbeitspapiere zur Evaluierung der ESF-Interventionen,
- Auswertung der Programmplanungsdokumente,
- Auswertung der Jahresberichte (Monitoring),
- Auswertung der aus inhaltlich verwandten Evaluierungen stammenden Informationen (z.B. Methodenbericht GFK, Methodenberichte der BA, Länderevaluierungen, sonstige Evaluierungsberichte),
- Ausarbeitung des Untersuchungsdesigns,
- Durchführung intensiver Expertengespräche mit den ESF-Fondsverwaltungen auf der Bundesebene (BMWA, BMBF und BMFSFJ),

- Erstellung qualitativer Analysen (u.a. anhand der Ergebnisse der Expertengespräche und von Fallstudien),
- Auswertung der Monitoring-Daten (materieller und finanzieller Verlauf),
- Sammlung und Auswertung von Stammblattdaten auf Projektebene,
- quantitative Untersuchungen zur Ermittlung von Bruttoeffekten,
- Vorbereitung und Vorstellung von Präsentationen anlässlich von vier Sitzungen der Steuerungsgruppe „Evaluierung und Monitoring“, eine Sitzung des Begleitausschusses zur Durchführung des OP des Bundes Ziel 1 sowie einem Treffen der Technical Group ESF Monitoring und Evaluation,
- Erstellung einer kommentierten Berichtsgliederung, von zwei Zwischenberichten und des Berichtes für die Halbzeitbewertung.

Aus dem Untersuchungsansatz ergeben sich eine Reihe interessanter arbeitsmarktpolitischer und methodischer Fragestellungen. Dazu gehört die Frage, wie sich die ESF-Interventionen in den Kontext aktiver Arbeitsmarktpolitik einordnet, die in Deutschland seit Jahrzehnten – mit unterschiedlichem Erfolg – praktiziert wird (siehe ***Übersicht 1.1***). Enge Verbindungen werden anhand der Komplementarität der SGB III-Regelförderung und der ESF-Förderung deutlich: die ESF-Förderung setzt häufig dort an, wo eine Regelförderung nicht möglich ist. Zurzeit steht die Grundorientierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – und nicht nur dort – grundsätzlich zur Disposition. Erkennbar sind Ansätze einer grundlegenderen Arbeitsmarktreform, wie z.B. im Rahmen der Hartz-Gesetze. Diese Ansätze implizieren zugleich neue Herausforderungen im Hinblick auf die ESF-Feinsteuerung.

Ebenso stellt sich die Frage, wie sich die ESF-Interventionen angesichts einer wahrscheinlichen Neuausrichtung der Arbeitmarktpolitik auf längere Sicht entwickeln werden. Künftig könnten bislang weniger zentrale Betätigungsfelder wie die Förderung des Unternehmergeistes und einer Kultur der Selbstständigkeit eine größere Rolle spielen. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Bund und Ländern bei der Planung und Umsetzung der ESF-Interventionen und den daraus resultierenden Konsequenzen für einen Evaluierungsauftrag, in dem die bundesstaatliche Perspektive dominiert, die Länderperspektive aber nicht ganz ausgeklammert werden darf.

Übersicht 1.1



Neben den Fragen der Arbeitsmarktpolitik wirft das Forschungsvorhaben auch methodische Fragen auf, die unmittelbar mit dem Untersuchungsdesign und der prinzipiellen Rolle und Effektivität von Evaluationen von staatlichen Fördermaßnahmen zusammenhängen:

- Wie funktioniert das Prinzip der „reflexiven Steuerung“ im politischen Prozess? Das Prinzip beruht auf der Anwendung kybernetischer Rückkopplungsprozesse in komplexen Systemen auf den Bereich politischer Planungsprozesse. Ist reflexive Steuerung in unserem Kontext ein nur schwer einzulösender Anspruch? Was können wir tun, um reflexive Steuerung mit Inhalten auszufüllen?

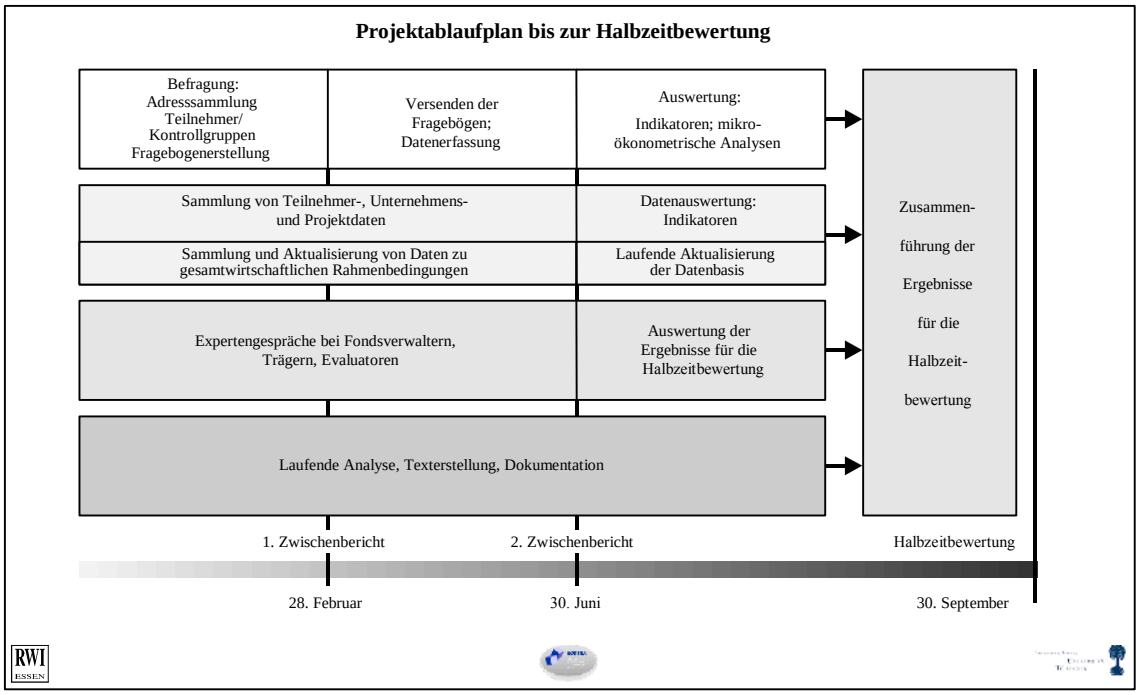
- Welche Entwicklungslinien sind im Hinblick auf methodisch anspruchsvolle Untersuchungsmethoden im Rahmen von Evaluierungen auszumachen? Was ist von den

Untersuchungen zur Ermittlung von Nettoeffekten zu erwarten, wo sind zukünftige Anwendungsfelder und Grenzen dieses Untersuchungsansatzes?

- Welche Erfahrungen ergeben sich mit der Anwendung des Indikatorensystems? In welche Richtungen ist es verbesserungs- oder ergänzungsbedürftig?

Das ESF-Evaluierungsprojekt war bis zu den Halbzeitbewertungen durch einen sehr engen Zeitplan gekennzeichnet. Da parallel jeweils mehrere Aufgaben gleichzeitig durchzuführen waren, war sowohl eine effiziente Projektorganisation als auch eine stringente Arbeitsplanung erforderlich. Die Projektorganisation folgte dem in ***Übersicht 1.2*** dargestellten Ablaufplan.

Übersicht 1.2



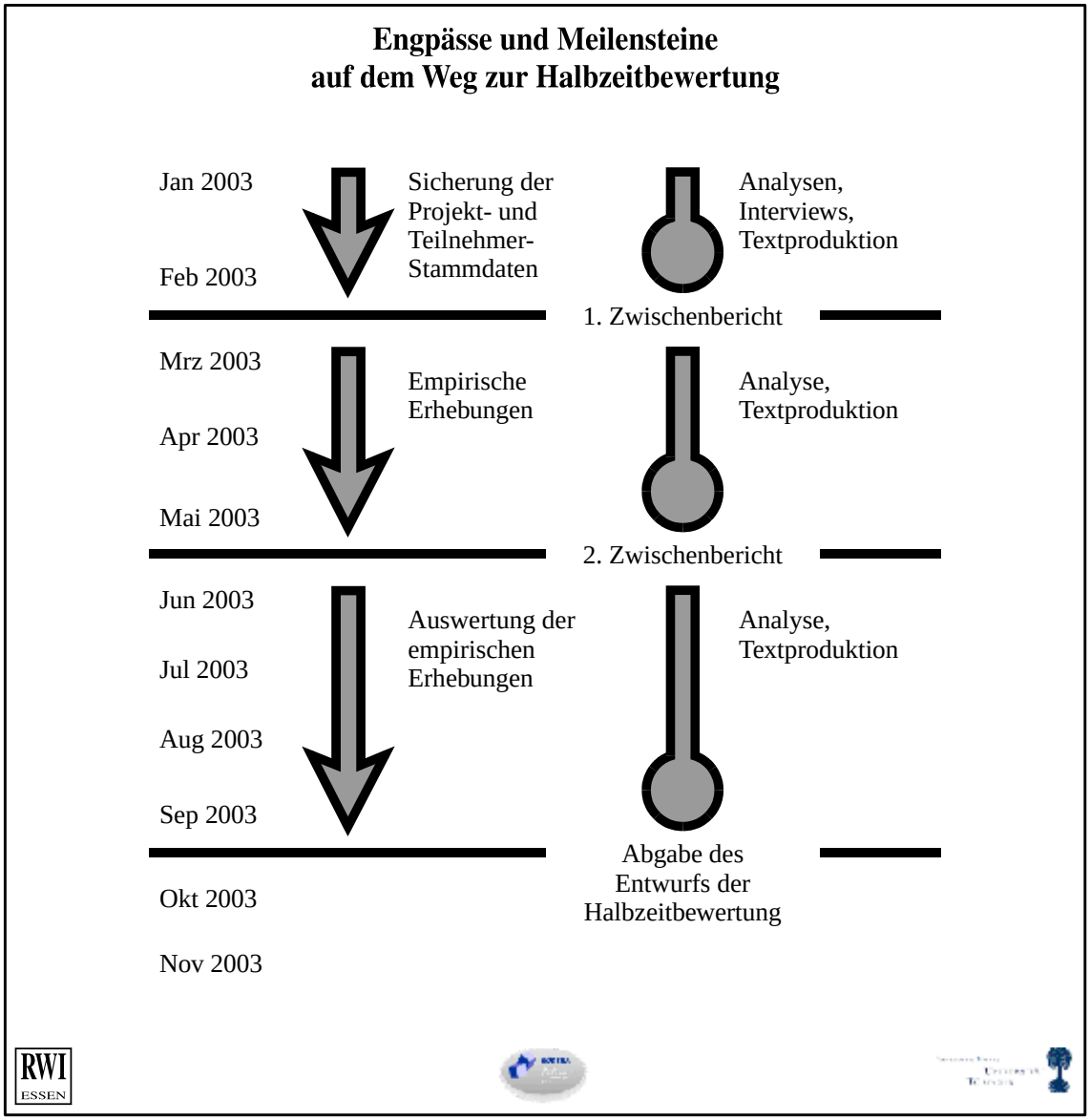
- Nach Vorlage des ersten Zwischenberichts stellte der Ende Mai 2003 vorzulegende zweite Zwischenbericht einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg bis zur Halbzeitbewertung dar.

- Auf der Grundlage einer erstellten ESF-Datenbank sowie der Ergebnisse verschiedener Befragungen konnten zahlreiche Indikatoren gebildet werden. Darüber hinaus wurde ein Bestand an sozioökonomischen Daten angelegt, der ebenfalls laufend aktualisiert wurde.

- Wichtige Hintergrundinformationen wurden auf der Grundlage von Expertengesprächen bei Trägern, Fondsverwaltern und Evaluatoren beschafft. Gleichzeitig wurden Fallstudien in verschiedenen Projektbereichen durchgeführt.

- Parallel zu dieser Informationssammlung mussten laufend Dokumentationen und Texte erstellt sowie Analysen für die Zwischen- und Halbzeitberichte durchgeführt werden, um angesichts des engen Zeitrahmens nicht in Rückstand zu geraten.

Übersicht 1.3



Die anstehenden Aufgaben bis zur Halbzeitbewertung und die damit verbundenen Meilensteine werden abschließend in ***Übersicht 1.3*** noch einmal überblicksartig skizziert. In der ersten Phase ging es vor allem um die Sicherung der Projekt- und Teilnehmerdaten. Die zweite Phase wurde ganz wesentlich von der Durchführung der empirischen Erhebungen geprägt. In der dritten Phase auf dem Weg zur Halbzeitbewertung standen dann die Auswertungen der empirischen Erhebungen im Mittelpunkt.

Alle drei Projektphasen bis zur Halbzeitbewertung wurden jeweils durch eine Vielzahl unterschiedlicher Analysen, die Führung von Experteninterviews und das Erstellen von

Texten begleitet. Über die Wirkungsanalysen hinaus wurden in der dritten Phase zudem Empfehlungen hinsichtlich einer sinnvollen Neujustierung für die zweite Hälfte der Förderperiode abgeleitet.

1.3. Datenbasis und methodische Umsetzung der Halbzeitbewertung

1.3.1. Amtliche Statistiken als Quelle der Kontextbeurteilung

Für die Quantifizierung des gesamtwirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Umfelds, in dem sich die ESF-Interventionen bewegen, werden amtliche Statistiken herangezogen. Die hierauf basierende Kontextbeurteilung ist insofern von Bedeutung, da aus veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen auch eine Veränderung der Förderbedarfe resultieren kann.

Darüber hinaus kann die Entwicklung der gesamten Arbeitsmarktpolitik – die ebenfalls durch Kontextindikatoren abgebildet wird – sich mittelbar oder unmittelbar auf die ESF-Förderstruktur auswirken. Die Darstellung des Kontextes ermöglicht zudem das Aufzeigen der Bedeutung der ESF-Förderung in Relation zur allgemeinen Arbeitsmarktpolitik.

1.3.2. ESF-Monitoring als Basis der Evaluierung

Die zentralen Datenquellen für die Darstellung des materiellen und finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen für das Monitoring stellen die Projektstammblattdaten und die Finanzdaten dar. Das Monitoring liefert auf der Grundlage der Abweichungen von den Planvorgaben dabei die maßgeblichen Informationen für die Bewertung des Programmvollzugs.

Neben der sekundärstatistischen Auswertung der Monitoringdaten – gegebenenfalls einschließlich spezieller darüber noch hinausgehender gezielter Stammblattauswertungen – werden im Rahmen von Dokumentenanalysen die Jahresberichte zum OP des Bundes Ziel 1 sowie die Zuarbeiten der Bundesministerien, der Bundesanstalt für Arbeit und anderer Stellen ausgewertet, um den Programmvollzug darzustellen, zu analysieren und zu bewerten.

Ziel war es somit im Rahmen der Evaluierung nicht, ein eigenes Monitoring zu erstellen. Vielmehr stellen die Monitoring-Daten eine der zentralen empirischen Grundlagen der Halbzeitbewertungen dar. Ungeachtet einer kritischen Bestandsaufnahme des Standes der Umsetzung des Stammblattverfahrens und der Verknüpfung der Stammblattdaten mit Finanzdaten, wurden lediglich ergänzende Auswertungen vorgenommen, die das Monitoring in dieser Form nicht leistet. Hierzu wurde insbesondere auf die im Rahmen des Evaluierungsprojekts konzipierte ESF-Projektdatenbank zurückgegriffen, die auf der Basis der von zur Verfügung gestellten – zum Teil originalen – Projektstammblätter erstellt wurde.

1.3.3. Aufbau einer stammblattbasierten Datenbank für die Evaluierung

Die Informationen aus dem Stammblattverfahren sind potenziell geeignet, um der Evaluierung einen umfassenden Überblick über die ESF-Fördersituation in Deutschland zu vermitteln und stellen somit eine zentrale Informationsquelle für die Halbzeitbewertungen dar. Die Umsetzung der Stammblattverfahrens war bislang jedoch unvollständig. Dieser Tatsache wurde bereits bei der Ausarbeitung des Untersuchungsansatzes Rechnung getragen.

Mit Hilfe der Unterstützung der ESF-Fondsverwaltungen und nach intensiven Vorarbeiten ist wie geplant eine umfassende Datenbank für ESF-geförderte Projekte aufgebaut worden. Die ESF-Projektdatenbank wurde in einer Access-Datenbank zusammengeführt, in die die Projektdaten der Jahre 2000 bis 2002 eingepflegt und mit den vorliegenden Angaben des Monitoring abgeglichen wurden. Die Datenbank diente als eine der zentralen Datengrundlagen für die im Rahmen der Halbzeitbewertungen durchgeführten Auswertungen und Analysen.

Die ESF-Projektdatenbank nahm nicht nur im Rahmen der Halbzeitbewertungen eine wichtige Rolle ein, sie wird auch weiterhin laufend aktualisiert und mit Finanzdaten zusammengeführt werden. Außerdem werden permanent Konsistenzprüfungen der bereitgestellten Daten vorgenommen, die beispielsweise die Grundsätze und Verfahrensweisen bei der Zuordnung einzelner Projekte zu Maßnahmen und Instrumententypen umfassen. Die ESF-Datenbank wurde insbesondere für gezielte Auswertungen zur Ergänzung der Monitoring-Daten herangezogen.

1.3.4. Indikatorensystem zur Abschätzung von Bruttoeffekten

Eine Schlüsselstellung nehmen die Indikatoren ein, die dem Programmierungsprozess zu Grunde gelegt wurden. Die Evaluierung orientiert sich zum einen in ihren Bewertungen an diesen Indikatoren, zum anderen ist das Indikatorensystem selbst unter dem Aspekt seiner Tauglichkeit für die reflexive Steuerung der ESF-Interventionen zu prüfen und zu bewerten. Die Einteilung der Indikatoren, die der Halbzeitbewertung zu Grunde liegen, folgt der Interventionslogik, die im methodischen Arbeitspapier 3 der Kommission „Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode“ dargelegt ist.

Auf der Basis des Arbeitspapiers 8 der Kommission wird der Wirkungsanalyse im Rahmen der Halbzeitbewertung eine Mischung aus verschiedenen Datenquellen zu Grunde liegen, die es erlaubt, die Wirkungsmuster der Maßnahmen aus verschiedenen Perspektiven aufzuzeigen.

Schaubild 1.5

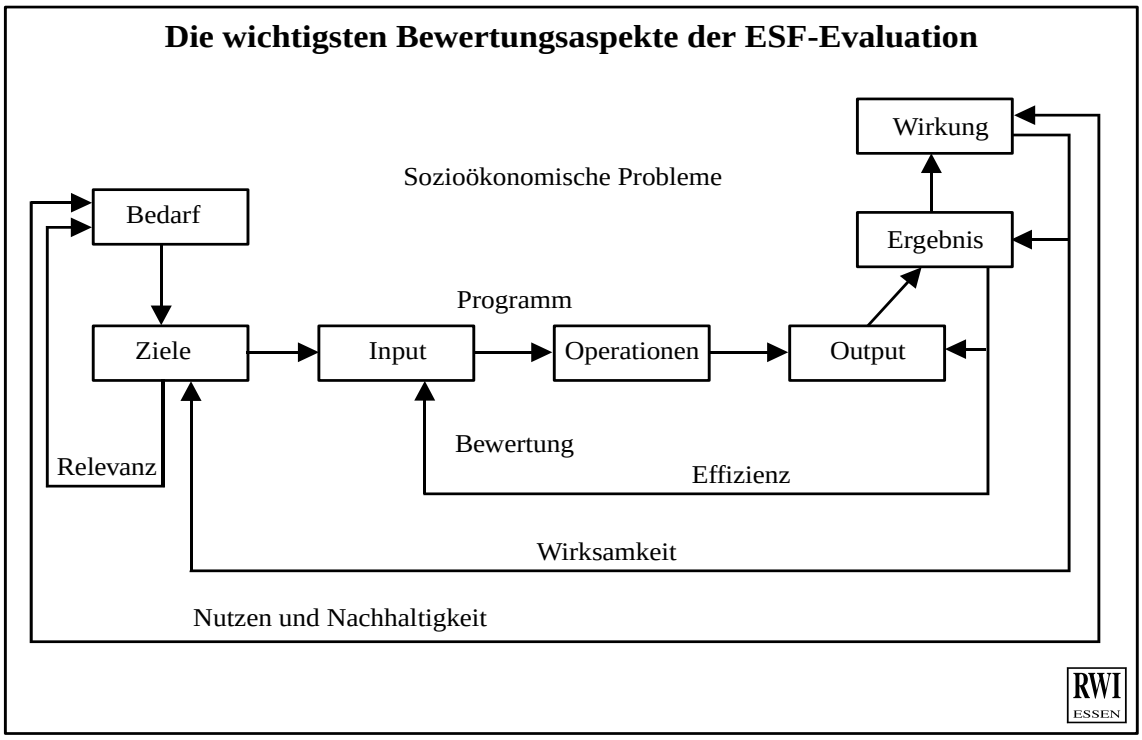


Schaubild 1.5 veranschaulicht die Rolle der Indikatoren und Bewertungen im Rahmen der EU-Programmplanung. Danach werden im Anschluss an die bedarfsorientierte Bestimmung der Programmziele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unter Einsatz verschiedener (monetärer und nichtmonetärer) Mittel und Ressourcen (Input) durchgeführt. Der resultierende physische Output der Operationen ist Indiz für den materiellen und finanziellen Vollzug einer Maßnahme. Das Ergebnis ist die unmittelbare Auswirkung auf die Teilnehmer (z.B. Erwerb einer arbeitsmarktrelevanten Zusatzqualifikation). Hiervon sind die Wirkungen im Sinne der spezifischen Ziele der Maßnahme (z.B. Eintritt von Langzeitarbeitslosen in eine Beschäftigung infolge einer Qualifizierung) bzw. – auf einer höheren Aggregationsebene – der globalen Ziele zu unterscheiden. Die Gegenüberstellung von Ergebnissen und (monetärem) Input zeigt die Kosteneffizienz einer Maßnahme an. Die Identifizierung von Nettoeffekten per Vergleichsgruppenanalyse gestattet es, Wirkungen auf eine viel substanziellere Art zu erfassen als in den bislang fast ausschließlich dominierenden Bruttoeffektanalysen.

Es wird eine Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren ermittelt, die sich wie folgt systematisieren lassen:

- *Kontextindikatoren*: Zeigen die demografische und wirtschaftliche Entwicklung auf, vor allem im Hinblick auf die Arbeitsmarktentwicklung, differenziert beispielsweise nach Geschlecht, Alter oder Zielgruppen (u.a. Entwicklung des BIP, der Bevölkerung, der Erwerbstätigenzahl, der Erwerbsquote, der Beschäftigtenzahl, der Arbeitslosigkeit, der Zahl der Sozialhilfeempfänger, der Ausbildungs- und Lehrstellen, der Schulabgänger bzw. -abbrecher, der Förderfälle aktiver Arbeitsmarktpolitik, der

Kurzarbeit, der Weiterbildungsquoten sowie der Unternehmensgründungen und Selbstständigenquoten).

- *Ressourcen- oder Inputindikatoren*: Erfassen die geplanten Finanzmittel, die den verschiedenen Interventionsebenen zugewiesen wurden. Es wird u.a. eine Differenzierung nach Finanzierungsarten, Politikbereichen und Maßnahmen vorgenommen.

- *Verlaufs- oder Outputindikatoren*: Werden in finanziellen und physikalischen Einheiten gemessen und beziehen sich auf den finanziellen und materiellen Verlauf, differenziert z.B. nach Finanzierungsarten, Politikbereichen, Maßnahmen oder Zielgruppen (u.a. geplante und tatsächliche Mittelverausgabung, Zahl der Teilnehmer, Zahl der Projekte).

- *Kontingentindikatoren*: Stellen die maßnahmenspezifische Arbeitsmarktsituation dar, differenziert z.B. nach Geschlecht, Alter, Qualifikation oder Nationalität (u.a. Arbeitslosigkeit, Zahl der Lehrstellenbewerber).

- *Ergebnisindikatoren*: Zeigen die direkten und indirekten Wirkungen eines Programms auf, etwa Veränderungen in der Leistungsfähigkeit der geförderten Personen, differenziert nach Maßnahmen, Geschlecht, Alter oder Zielgruppen (Austritte, Teilnehmer mit Praktikum, Verbleib).

- *Wirkungsindikatoren*: Erfassen die Wirkungen eines Programms, die über die unmittelbaren Wirkungen auf die Endbegünstigten hinausgehen, differenziert z.B. nach Geschlecht, Alter oder Zielgruppen (u.a. Erhöhung der Qualifikation, Erhöhung der Arbeitsmarktchancen, Erhöhung des Einkommens, Schaffung neuer Arbeitsplätze, Erhöhung des Unternehmensumsatzes, Auswirkungen auf Querschnittsziele).

- *Effizienzindikatoren*: Bringen die Wirkungen einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme in Beziehung zu den Kosten (u.a. mittels Kosten-Wirksamkeits-Vergleiche, Vergleichsgruppenanalysen).

- *Indikatoren für die leistungsgebundene Reserve (Effizienzreserve)*: Beschreiben den Grad der Zielerreichung, wobei der realisierten Größe die Zielgröße (Basis) gegenübergestellt wird (u.a. geförderte Personen nach Zielgruppen, Weiterbildungsanteile sowie Verwaltungs- und Finanzindikatoren).

1.3.5. Kosten-Wirksamkeits-Vergleiche

Aufbauend auf Ergebnis- und Wirkungsanalysen beruht die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungs- und Effizienzaspekte im Rahmen der Halbzeitbewertung auf der Durchführung von Kosten-Wirkungs-Vergleichen für wichtige Bereiche der ESF-Interventionen sowie der Untersuchung der Nettoeffekte der ESF-Förderung.

Die Kosten-Wirksamkeits-Vergleiche stellen insoweit einen wichtigen Schritt bei der Programmevaluation dar, da der Erfolg einzelner Förderinstrumente und -projekte im-

mer vor dem Hintergrund des Mitteleinsatzes gesehen werden muss. Bei der erfolgreichen Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten oder deren Reintegration in das Ausbildungssystem muss immer nach den pro geförderter bzw. pro reintegrierter Person eingesetzten Mitteln gefragt werden.

Im Rahmen der Kosten-Wirksamkeits-Vergleiche ist zu berücksichtigen, dass Kostenindikatoren angesichts der schwierigen Datenlage bereits schwer zu beschaffen sind, während die Nutzenaspekte der Förderung sich in vielen Fällen erst gar nicht in monetären Größen fassen lassen. Daher werden bei der Nutzenmessung zum Teil qualitative Indikatoren herangezogen, die etwa auf individueller Ebene Aspekte wie der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten, Veränderungen in deren Einstellung und Verhaltensweisen und in der sozialen Stabilisierung der zu fördernden Personengruppen abdecken.

1.3.6. Experteninterviews

Ergänzend zu den ansonsten überwiegend empirisch basierten Analysen wurden zudem dem Prinzip nach qualitativ angelegte Analysen in Form von Experten- und Akteursinterviews durchgeführt. Dies betraf einerseits die für das Monitoring Verantwortlichen, um zu einer angemessenen Interpretation und Bewertung der Ergebnisse des Monitoring zu gelangen, andererseits ausgewählte Verantwortliche für den Programmvollzug. Insbesondere solche ESF-Bereiche waren in diesem Zusammenhang von Interesse, für die die Vollzugsdaten maßgebliche Abweichungen von den Plandaten aufzeigten.

Nachdem bereits im Januar dieses Jahres ein Treffen mit allen Fondsverwaltungen in Berlin stattgefunden hatte, wurden diese im Verlauf der Evaluation noch mehrmals kontaktiert, um die Datenlieferungen zu vereinbaren sowie die vorgesehenen Expertengespräche vorzubereiten. Zur Vorbereitung für die späteren Expertengespräche mit den ESF-Fondsverwaltungen auf der Bundesebene diente eine Liste ausgewählter Themenschwerpunkte und Fragestellungen. Die Fragenliste wurde zunächst an die Fondsverwaltungen mit der Bitte geschickt, für verschiedene nach thematischen Schwerpunkten differenzierten Fragenkomplexe Ansprechpartner zu benennen, die bereit wären, sich für gezielte Expertengespräche zur Verfügung zu stellen. Es wurden schließlich entsprechende Gesprächstermine vereinbart und mehrstündige Expertengespräche durchgeführt. Thematisch orientierte sich der Fragenkatalog an den Erfordernissen für die Halbzeitbewertung. Dabei wurden verschiedene Themenkomplexe so zusammengefasst, dass mit den Gesprächspartnern strukturierte und vertiefende Gespräche über die unterschiedlichen Fragestellungen geführt werden konnten.

2. Sozioökonomische Rahmenbedingungen der ESF-Interventionen in Ostdeutschland

2.1. Einführung

Die Analyse der Entwicklung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 umfasst sowohl die Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern. Außerdem werden Entwicklungstendenzen in den Bereichen Ausbildungsstellen und betriebliche Weiterbildung aufgezeigt sowie die möglichen Auswirkungen der so genannten Hartz-Gesetze diskutiert, da hiervon erhebliche Konsequenzen für die Neuausrichtung der ESF-Interventionen ausgehen werden. Die deutschen Ziel 1-Gebiete umfassen die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Der Ostteil Berlins erhält im Zeitraum 2000 bis 2005 Ziel-1-Mittel und zusätzlich - aber bis 2006 - eine Übergangsunterstützung entsprechend Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

Die im vorliegenden Kapitel dargestellten sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie Entwicklungs- und Förderstrategien für Ostdeutschland wurden partnerschaftlich von RWI und SÖSTRA erarbeitet. Genutzt wurden dabei Informationen u. a.:

- des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- der Ministerien und Senatsverwaltungen für Wirtschaft, Arbeit und Soziales der unter Ziel 1 fallenden Bundesländer.
- beteiligter Wirtschafts- und Sozialpartner.
- von kommunalen Spitzenverbänden, Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege sowie des Deutschen Frauenrates.

Eine wesentliche Informationsquelle war auch der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit vom September 2003.

Zunächst wird untersucht, inwieweit sich im Ziel 1-Gebiet die gesamtwirtschaftlichen, beschäftigungsseitigen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen seit der Programmimplementierung im Jahr 1999 geändert haben und welche spezifischen Probleme dabei in Ostdeutschland aufgetreten sind. Die Analyse der Rahmenbedingungen und Entwicklungen ist die Voraussetzung, um die zu erwartenden mittelfristigen Entwicklungen abschätzen zu können und daraus eine Neujustierung der ESF-Förderung in der zweiten Hälfte der Programmplanungsperiode 2000 bis 2006 abzuleiten. Zugleich sollen damit auch Ansätze für Empfehlungen einer Modifizierung oder auch Neuausrichtung der Ziel 1-Intervention des ESF nach 2006 angeboten werden.

2.2. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Im Folgenden wird in Grundzügen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands in dem vergangenen Jahrzehnt und insbesondere seit Beginn der Programmimplementierung für die erste Hälfte der aktuellen Förderperiode 2000 bis 2006 dargestellt und damit einhergehende Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit diskutiert. Für eine Analyse der dieser Entwicklung zu Grunde liegenden Ursachen ist es erforderlich, auch die langfristigen Veränderungen zu betrachten, die mit der deutschen Wiedervereinigung verbunden sind. Auch die Einflüsse des Weltmarktes sind zu berücksichtigen, die mit der fortschreitenden Integration Ostdeutschlands in den gesamtdeutschen Wirtschaftsraum und im Lichte der fortschreitenden Globalisierung bedeutsamer werden.

Konsens in Wirtschaftspolitik und bei Wirtschaftswissenschaftlern besteht darüber, dass wesentliche Einflüsse auf das wirtschaftliche Umfeld in Ostdeutschland transformationsbedingt langfristig wirken und die ostdeutsche Wirtschaft noch nicht die Kraft besitzt, die notwendigen Wachstumsimpulse selbst zu erzeugen.[7] Die Beschlüsse der Bundesregierung zum Solidarpakt II zeigen, dass dies auch nicht in der Förderperiode 2000 bis 2006 zu erwarten ist. Der Bericht der Bundesregierung von Anfang September 2003 zum Stand des Aufbauprozesses in den neuen Bundesländern[8] hat ebenfalls die Dimension der noch zu bewältigenden Aufgaben deutlich gemacht. In dem Bericht wird dazu u. a. festgestellt:

- die ostdeutsche Wirtschaftsleistung pro Kopf erreicht 62,7 % des westdeutschen Niveaus,
- die gesamtwirtschaftliche Produktivität liegt in Ostdeutschland bei 71,1 % des Niveaus der alten Bundesländer,
- die Arbeitslosenquote ist in Ostdeutschland um über 10 %punkte höher als in Westdeutschland,
- pro Einwohner werden in Ostdeutschland rund ein Fünftel weniger in Anlagen und Ausrüstungen investiert,
- die Unternehmensgründungsintensität liegt um 10 % niedriger als in den alten Bundesländern,

---

7 IWH: Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven, Tagungsband; Sonderheft 2/2001, Halle Febr. 2001.

8 Bundesregierung: Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin September 2003.

– die FuE-Dichte (FuE-Beschäftigte pro 1.00 Einwohner) erreicht in Ostdeutschland nur 37 % des westdeutschen Niveaus.[9]

Zehn Jahre ist es zwischenzeitlich her, dass mit Inkrafttreten der innerdeutschen Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Juli 1990 ein Transformationsprozess eingeleitet wurde, der sowohl den Übergang von einer Planwirtschaft zu einer funktionierenden Marktwirtschaft, als auch die Integration der ostdeutschen Betriebe in die hoch entwickelte westdeutsche Wirtschaft zum Ziel hatte. Die transformationsspezifischen Schwierigkeiten – z.B. Probleme der ostdeutschen Wirtschaft durch die Konkurrenz zu westdeutschen Unternehmen – konnten im Laufe der zehn Jahre nur teilweise überwunden werden. Zwischenzeitlich haben sich zwar regionale Wachstumspole herausgebildet, die den westdeutschen hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Potenzials nur wenig nachstehen. Es existieren jedoch noch großflächige strukturschwache Regionen, die nicht die Vorteile der produktionssteigernden Effekte großer Ballungsräume besitzen. Eine Reihe wirtschaftlicher Probleme bestehen fort, die nur die ostdeutschen Länder in diesem Umfang flächendeckend betreffen. An erster Stelle ist die immer noch bestehende Produktivitätslücke von ca. einem Drittel des westdeutschen Niveaus zu nennen, an zweiter Stelle die sich seit 1997 verfestigende hohe Arbeitslosigkeit (zwischen 1,3 und 1,4 Mill. Personen) und damit einher gehender Rückgang der effektiven Bruttolohnsummen in allen neuen Bundesländern um bis zu 20 % seit 1996; und schließlich die weiterhin geringe Steuerkraft der ostdeutschen Länder: ca. 54 % bis 58 % des westdeutschen Durchschnitts, gemessen an Ländersteuern und Anteilen an den Gemeinschaftssteuern ohne Berücksichtigung des Umsatzsteuerausgleichs. Konsequenz dieser Problematik ist das anhaltend hohe Transfervolumen.

Es besteht ein weit reichender Konsens darüber, dass Ostdeutschland im Spannungsfeld zwischen den Niedriglohnvolkswirtschaften in Osteuropa und der hochproduktiven, wissensintensiven Hochlohnregion Westdeutschland künftig nur dann über ausgeprägte Wachstumschancen verfügen wird, wenn Politik und Wirtschaft verstärkt in den Aufbau von Humankapital investieren werden. Dabei stellt sich zwangsläufig die Frage veränderter Ansatzpunkte der arbeitsmarktpolitischen Förderung, nicht zuletzt im Hinblick auf ESF-Maßnahmen.

2.2.1. Der Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft

In den letzten Jahren hat die ostdeutsche Wirtschaft nur noch wenig Dynamik entwickelt:

Nahm das reale Bruttoinlandsprodukt 2000 noch um 1,5 % zu, stagnierte es 2001 und sank 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 % (früheres Bundesgebiet einschl. Berlin: +3,1 %, +0,7 % und +0,3 %). Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner fiel auf rund 60 % des Westniveaus zurück (vgl. ***Tabellen 2.1 bis 2.5***). Vor dem Hintergrund der kon-

---

9 Ebenda, S. 9 – 24.

junkturellen Abkühlung rechnen Wirtschaftsexperten auch für die kommenden Jahre nicht mit einer grundlegenden Besserung.

In den neuen Bundesländern leben auf einem Drittel der Fläche Deutschlands etwa ein Fünftel der deutschen Bevölkerung. Sie tragen derzeit in Deutschland zum Bruttoinlandsprodukt nur rund 11%, zur Industrieproduktion knapp 8% und zum Export nicht einmal 5% bei (vgl. ***Tabelle 2.1***). Die Arbeitslosenquote ist in Ostdeutschland etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland. In einzelnen Ländern übersteigt sie die Quote einiger westdeutscher Ländern fast um das Vierfache. Das Steueraufkommen der ostdeutschen Kommunen liegt bei etwa einem Drittel des westdeutschen Durchschnitts.

Tabelle 2.1

Wirtschaftliches Gewicht der neuen Bundesländer (einschließlich Berlin-Ost) in Deutschland, 2002

	Absolut	Anteil an D ges
Fläche	108 327 qkm	30,4%
Bevölkerung	15 066 Mill.	18,3%
Erwerbstätige	6 508 Mill.	17,7%
Arbeitslose	1 411 Mill.	34,8%
Industrieumsatz	104,1 Mrd. €	7,8%
BIP nominal	219,6 Mrd. €	11,1%
BIP je Einwohner	17.077 €	67,7% (WD=100)
je Erwerbstätigen	40.678 €	71,1%
Exportquote	(OD) 23,9%	(WD) 39,2%
Export	23,8 Mrd. €	4,7%
Anlageinvestitionen je Einwohner	5.100 €	98% (WD=100)
Bruttodurchschnittslohn je Arbeitnehmer u. Jahr	25.646 €	77,5%
FuE-Aufwand der Wirtschaft je Erwerbstätigen (1999)	272 €	25,6%

Quelle: BMWA: Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer, in :Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin September 2003, Stifterverband Datenreport, StaBua Reihe 4.1.1 Fachserie1.

Der wirtschaftliche Aufholprozess ist seit 1997 ins Stocken geraten (vgl. ***Tabelle 2.2***). Seither bleibt das wirtschaftliche Wachstum in den neuen Bundesländer hinter dem der alten Bundesländer zurück. Wichtige Gründe dafür sind, erstens die seit 1996 abnehmende Intensität der Erneuerung des Kapitalstocks und zweitens die rückläufige Entwicklung des vorhandenen Humankapitals und seine zunehmende Entwertung (vgl. ***Tabelle 2.5***).

Auch der Anpassungsprozess in der ostdeutschen Bauwirtschaft beeinträchtigt derzeit das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den Abbau der hohen Arbeitslosigkeit. Anlass zur Hoffnung gibt allerdings die Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes. Die Industrie der neuen Bundesländer hat – nach dem Deindustrialisierungsprozess Anfang der Neunzigerjahre – höchst bemerkenswerte Zuwachsraten erzielt und das industrielle Wachstum hält ungebrochen an (vgl. ***Tabelle 2.4***).

Tabelle 2.2

Veränderung des realen BIP in den alten und neuen Bundesländern gegenüber dem Vorjahr in %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
alte Bundesländer	1,7	-2,6	1,4	1,4	0,6	1,5	2,3	2,1	3,1	0,7	0,3
neue Bundesländer	7,7	11,9	11,4	4,5	3,2	1,6	0,4	2,4	1,5	0,0	-0,2

Quelle: BMWA Wirtschaftsdaten neue Bundesländer, Berlin April 2003, S. 4

Betrachtet man die Wertschöpfung differenziert nach Wirtschaftsbereichen, so ist festzustellen, dass der Aufholprozess im Verarbeitenden Gewerbe am stärksten vorangekommen ist: Dort hat die Wertschöpfung im vergangenen Jahr mit einem Plus von 4,4% erneut stärker zugelegt als in allen anderen Wirtschaftsbereichen (vgl. ***Tabelle 2.3***) und die Unternehmen konnten auf Grund der gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit vermehrt auf internationalen Märkten Fuß fassen. Die Exportquote stieg von 18,7% im Jahre 1999 auf 24,7% im Jahre 2002 an.

Tabelle 2.3

Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung einzelner Wirtschaftsbereiche (WB) in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) gegenüber dem Vorjahreszeitraum in %

- Basis in Preisen von 1995 –

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche	7,8	12,1	11,3	4,9	3,6	2,1	0,8	2,6	2,0	0,6	0,3
Land, Forstwirtschaft, Fischerei	19,9	35,7	-12,4	13,1	3,4	6,5	9,2	5,3	-5,6	5,1	-5,4
Produzierendes. Gewerbe o. Bau	-5,8	14,7	12,3	6,3	9,2	4,0	3,8	2,3	8,7	4,8	3,9
darunter											
Verarbeitendes Gewerbe	1,2	19,5	20,8	8,5	7,6	9,4	6,0	2,8	9,8	5,9	4,4
Baugewerbe	31,5	17,1	22,2	2,7	-1,5	-3,8	-11,0	-7,6	-11,8	-11,6	-9,8
Handel, Gast u. Verkehr	16,6	13,1	10,8	2,4	2,0	0,8	3,5	10,5	7,2	2,6	1,7
Finanzg., Vermietg., Unternehmensdienstleister	9,6	16,9	13,6	10,8	8,0	6,7	6,3	4,0	3,7	1,8	1,6
öff. u. priv. Dienstleister	3,5	3,9	6,0	2,4	1,4	1,5	-1,1	1,7	-0,1	0,6	-0,5

Quelle: Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer, in: Jahresbericht zum Stand deutsche Einheit, Berlin September 2003, S.203.

Da die Produktivität dieser Unternehmen schneller gestiegen ist als das Arbeitsentgelt je Beschäftigten, sind die Lohnstückkosten gesunken und die Ertragslage hat sich gebessert. Die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern liegen nun etwa auf dem Niveau des früheren Bundesgebiets. Als positiv bewertet der Arbeitskreis wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute in diesem Zusammenhang die moderate Lohnpolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen verbessert hat.

Obwohl das verarbeitende Gewerbe in den letzten Jahren in Ostdeutschland zum Wachstumsmotor geworden ist, hat es bei weitem noch nicht eine solche Dynamik erreicht, dass es die Wirtschaftskraft der schrumpfenden Wirtschaftbereiche, insbesondere das Baugewerbe, kompensieren kann (vgl. ***Tabelle 2.3 und 2.4***).

Tabelle 2.4

Anteil der Bruttowertschöpfung ausgewählter Wirtschaftsbereiche an der ostdeutschen Bruttowertschöpfung 1999 bis 2002

Wirtschaftsbereiche	1999	2000	2001	2002	aBl 2002
Land, Forstwirtschaft, Fischerei	2,7	2,4	2,5	2,1	1,0
Produzierendes. Gewerbe o. Bau	17,8	18,6	19,7	19,6	25,2
Darunter					
Verarbeitendes Gewerbe	14,4	15,2	16,1	16,3	23,2
Baugewerbe	12,0	9,6	8,2	7,1	4,1
Handel, Gast u. Verkehr	15,9	15,8	16,7	17,9	18,8
Finanzg., Vermietg., Unternehmensdienstleister	24,1	26,0	25,0	25,0	30,5
öff. u. priv. Dienstleister	28,0	27,6	27,8	28,2	20,3

Quelle: BMWA Wirtschaftsdaten neue Bundesländer, in Jahresbericht zum Stand Deutsche Einheit, Berlin September 2003, S. 203,Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer 2000, 2001, 2002.

Bedeutende Unterschiede zum westdeutschen Niveau der Anteile zur Bruttowertschöpfung der einzelnen Wirtschaftsbereiche gibt es vor allem im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe. Das verarbeitende Gewerbe liegt bei etwa zwei Drittel des westdeutschen Niveaus. Das Baugewerbe hat immer noch einen fast doppelt so hohen Anteil wie in Westdeutschland.

Die Wachstumsraten über alle Wirtschaftsbereiche gingen seit 1994 zurück. Im Wesentlichen wurde das durch die Rückgänge im Verarbeitenden Gewerbe, im Baugewerbe und bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern bewirkt. Das Baugewerbe in Ostdeutschland der Wachstumsmotor in den ersten 90er-Jahren schrumpft seit 1998 auf hohem Niveau. Dies ist in dort mit einem hohen Abbau der Beschäftigten verbunden. Auch die Beschäftigung bei den öffentlichen und privaten Dienstleistern schrumpft seit 1994 und besonders seit Beginn der ESF-Förderperiode. Sowohl im Baugewerbe als auch im öffentlichen Sektor werden die im Zuge der deutschen Wiedervereinigung entstandenen Überkapazitäten abgebaut.

Dagegen kann das Verarbeitende Gewerbe auf ein gutes Wachstum – mit Ausnahme des Jahres 1999 – verweisen. Gleichwohl traten dort nicht die erwarteten Beschäftigungseffekte ein. Vielmehr ist das Wachstum im Verarbeitenden Gewerbe auf die Fertigstellung einiger Neuinvestitionen vor allem in der Automobilbranche, in der Elektrotechnik/Elektronik sowie im Druckgewerbe und auf die Modernisierung des Kapitalstocks insgesamt zurückzuführen.

Der Rückgang des Wachstums ist – wie in ***Tabelle 2.5*** ersichtlich – im Wesentlichen eng mit dem Rückgang der Investitionstätigkeit in Anlagen und Ausrüstungen verbunden.

Tabelle 2.5
Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess in Ostdeutschland

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Westdeutschland = 100								
BIP je Einw.	57,2	59,6	61,7	62,2	61,5	62,1	61,4	62,0	62,7
Arb-prod.	64,2	65,0	67,0	68,0	67,7	68,4	69,2	70,7	71,5
Entgelt je Arbeitn.	72,6	75,2	75,8	76,1	76,3	77,1	77,2	77,3	77,6
Bauinv. je Einw	164,1	175,8	180,8	172,8	153,3	137,0	120,6	110,0	105,1
Inv. in AuA je Einw.	**98,5**	**101,1**	**99,8**	**90,4**	**88,5**	**87,2**	**84,4**	**84,6**	**80,6**
Lohnstückkosten	113,2	115,7	113,1	111,8	112,6	112,7	111,7	109,3	108,5
	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr								
Bevölkerung									
Ostdeutschland	**-0,6**	**-0,4**	**-0,4**	**-0,3**	**-0,4**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,8**	**-0,8**
Westdeutschland	0,5	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4
Erwerbstätige									
Ostdeutschland	**2,4**	**1,9**	**-0,7**	**-1,2**	**0,2**	**0,6**	**-0,9**	**-1,6**	**-1,6**
Westdeutschland	-0,6	-0,1	-0,2	0,0	1,2	1,4	2,3	0,8	-0,4

Quelle: Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute 2003.

Gesamtwirtschaftlich werden die Entwicklungen vor allem durch das geringe Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland bestimmt. Die industrielle Basis ist in Ostdeutschland noch sehr schmal und kann die Schrumpfung bisher tragender Säulen der Wirtschaft in den neuen Ländern[10] nicht kompensieren. Die Mitglieder des Arbeitskreises deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute rechnen auch in den nächsten zwei Jahren nicht damit, dass der gesamtwirtschaftliche Aufholprozess durch die Eigendynamik der ostdeutschen Wirtschaft wieder in Gang gesetzt werden kann. Um diese offensichtlichen Wettbewerbsnachteile in den neunen Bundesländern auszugleichen, sind sie auch weiterhin auf Förderung angewiesen.

Die ostdeutsche Produktionslücke, d. h. die Differenz zwischen Eigenerzeugung und regionalem Endverbrauch von Konsumtions- und Investitionsmittel in jährlicher Höhe von rund 90 Mrd. €, verstetigt sich und muss – vor allem wegen fehlender eigener Produktion – durch Transfers und Kapitalimporte aus Westdeutschland bzw. aus dem Ausland geschlossen werden.[11]

---

10 Dies betrifft zum einen die Bauwirtschaft (deren Beitrag zur Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft mittlerweile aber unter 10 % gesunken) und zum anderen den Staatssektor.

11 IWH: Wirtschaft im Wandel, Heft 9/2002, S. 260, Tabelle 2.

2.2.2. Nachhaltigkeit transformationsbedingter Folgen

Auf einige transformationsbedingte Folgen der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland, die besonders auf die Beschäftigungsentwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen wirken, soll hier hingewiesen werden, weil sie langfristig nachwirken werden. Vier wesentliche Felder erscheinen von besonderer Relevanz:

(1) Zu geringer Anteil produktiver und wertschöpfender Wirtschaftsbereiche/Branchen.

Der bisherige Verlauf der Investitionstätigkeit mit einer starken Sachkapitalförderung hat mit dazu beigetragen, dass eine strukturelle Schieflage in der ostdeutschen Wirtschaft entstanden ist. Im Sog des Baugeschehens und des Ausbaus des Dienstleistungsgewerbes erfolgte eine überdimensionierte Sachkapitalförderung, die zu Überkapazitäten in mehreren Wirtschaftsbereichen, wie in der Bauwirtschaft, beim Wohnungsbau, im Handel oder bei Banken, Kredit- und Versicherungsanstalten geführt hat. So sind beispielsweise heute über zwei Drittel aller vorhandenen Industriearbeitsplätze direkt oder indirekt vom Baugewerbe oder von Produktionen für regionale Märkte abhängig. Gerade sie unterliegen aber sehr stark konjunkturellen Einflüssen. Es fehlen qualifizierte in die internationale Arbeitsteilung integrierte Arbeitsplätze. Dies sind vor allem Arbeitsplätze in forschungsintensiven Branchen wie beispielsweise Chemie, Maschinenbau, Elektrotechnik, Elektronik einschließlich EDV-, Medien- Mess- und Regeltechnik sowie Fahrzeugbau, Feinmechanik und Optik und produktionsnahen Dienstleistungen.[12]

Deutschland insgesamt braucht diese innovativen Branchen dringender den je, vor allem um Beschäftigung zu initiieren und international wettbewerbsfähig zu bleiben. Der globale Wettbewerb ist im hohen Grade ein Innovationswettbewerb. Weil:

- Innovationen Schlüssel für die Lösung unserer heutigen ökonomischen, arbeitsmarktpolitischen und ökologischen ja unserer gesellschaftlichen Probleme insgesamt sind. Sie sind Wegbereiter für Wohlstand in unserer Gesellschaft.

- Grundlage dafür ist eine gute Ausbildung und eine ständige Weiterbildung aller sich am Arbeitsprozess beteiligenden Menschen.

Mit Innovationen entstehen neue Arbeitsplätze, die auch in Zukunft Bestand haben. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in erster Linie in solchen Unternehmen eingestellt, die mit innovativen Ideen neue Produkte und neue Dienstleistungen auf den Markt bringen und damit auch neue Märkte erschließen. Hinter erfolgreichen Marktneuheiten steht meist ein schneller intensiver Innovationsprozess in den Unternehmen, für den hoch qualifizierte und motivierte Mitarbeiter benötigt werden. Nicht umsonst

---

12 Ragnitz, J., et. al.: Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Bundesländer – IWH, Sonderheft 3/2001

sind Unternehmen, die in Forschung und Entwicklung investieren, erfolgreicher am Markt.

So schaffen bereits heute die innovations- und forschungsintensiven Branchen per Saldo die meiste neue Beschäftigung. In den FuE-intensiven Industriezweigen sind in Deutschland zwischen 1997 und 2000 rund 92.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden, während im gleichen Zeitraum in den nicht FuE-intensiven Branchen 110.000 Arbeitsplätze verloren gingen.

Technologische Neuentwicklungen der forschungsintensiven Branchen führen darüber hinaus zu zahlreichen neuen Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich. Oft ist es erst das begleitende Bündel an Dienstleistungen, wie Software, Marketing und Wartung, das die Einführung eines neuen Produktes richtig erfolgreich macht. So sind im Zeitraum 1997 bis 2000 mehr als eine halbe Million zusätzlicher Arbeitsplätze bei wissensintensiven Dienstleistungen in Deutschland neu entstanden.[13] Investitionen in FuE sind und bleiben die entscheidenden „Investitionen in die Zukunft".

Die FuE-intensiven Branchen mit Erzeugnissen der Spitzentechnologien und höherwertigen Technik haben einen bedeutend geringeren Anteil am gesamten Produktionswert als in den alten Bundesländern. Rund drei Viertel aller Erzeugnisse sind der Standardtechnik zuzuordnen, in den alten Bundesländern sind es nur etwa 50 %. In Ostdeutschland entfallen 27 % der Erzeugnisse auf Spitzentechnologien und höherwertige Technik, in Westdeutschland sind es 46 %.[14] Die innere Industriestruktur trägt ein sehr kapitalintensives Muster. Das Gewicht FuE-intensiver Branchen – oder auch humankapitalintensiver Branchen - ist noch zu gering. Der Umsatz der forschungsintensiven Branchen am gesamtdeutschen Umsatz dieser Branchen liegt mit 5,5 % unter dem des gesamten Industriedurchschnitts, der bei 7,8 % liegt. Vielen Unternehmen dieser Branchen am ostdeutschen Standort fehlen Headquarter-Funktionen wie Unternehmensführung, Forschung und Entwicklung sowie Marketing. Sie bleiben gewöhnlich am Firmensitz in den alten Bundesländern oder im Ausland. Vorhandene Arbeitsplätze in diesen Bereichen an ostdeutschen Betriebsstandorten wurden sogar ausgelagert.

2) <u>Die sehr kleinteilige Unternehmensstruktur und das Fehlen von Großunternehmen</u>.

Die ostdeutsche Wirtschaft ist überwiegend durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt (vgl. ***Schaubild 2.1***). Großunternehmen, die vor der Wiedervereinigung die Unternehmenslandschaft auf dem heutigen Gebiet der neuen Bundesländer prägten, gibt es nicht mehr. Regional sind sogar ganze Branchen weggebrochen bzw. auf ein Minimum geschrumpft. Beispiele dafür sind die Textilindustrie in Sachsen oder der Maschinenbau in Sachsen-Anhalt.

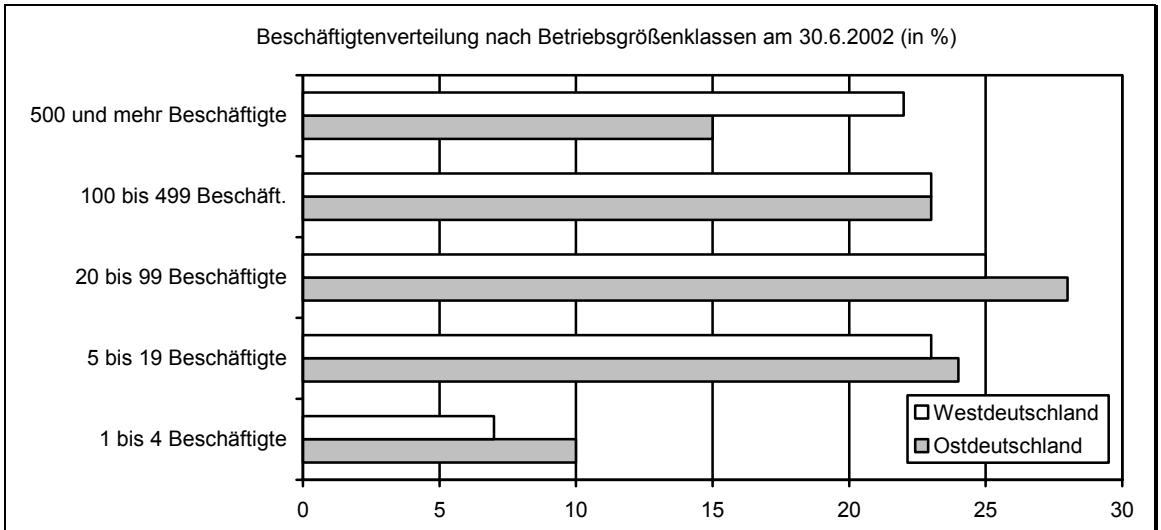
---

13 BMWi/BMBF: Innovationspolitik – Mehr Dynamik für zukunftsfähige Arbeitsplätze, Berlin, Bonn April 2002, S. 5.

14 Holst, K.: Technologische Spezialisierungsmuster des Verarbeitenden Gewerbes: Ein innerdeutscher Vergleich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 7/1997

Die durchschnittliche Beschäftigungszahl der in Ostdeutschland ansässigen Betriebe liegt nur bei der Hälfte vergleichbarer Betriebe Westdeutschlands. Im Jahre 2001 bewegte sich beispielweise sowohl der Industriebesatz (Betriebe pro Einwohner) als auch die Industriequote (Industriebeschäftigte pro Einwohner) weit unter dem westdeutschen Niveau. Ostdeutschland erreichte - Westdeutschland gleich 100 gesetzt - beim Industriebesatz 80 % und bei der Industriequote 45 %. Danach fehlen in Ostdeutschland rund eine Million Industriearbeitsplätze.

Schaubild 2.1
Beschäftigte nach Betriebsgrößenklassen in Ost- und Westdeutschland im Vergleich



Quelle: Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Diese Defizite sind im Osten Deutschlands flächendeckend. 2001 gab es kein ostdeutsches Land, dass das schwächste industriell entwickelte westdeutsche Land im industriellen Besatz und in der Leistungsfähigkeit erreicht hat. (vgl. ***Tabelle 2.6***) Im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe gibt es rund 690 Betriebe mit mehr als 1 000 Beschäftigten, in denen 21 % der Industriebeschäftigten tätig sind. In Ostdeutschland dagegen nur 27 Betriebe mit rund 4 % aller ostdeutschen Industriebeschäftigten. Von diesen 27 sind bis auf Jenoptik alle im Besitz westdeutscher und einiger ausländischen Unternehmen und firmieren gegenwärtig als reine Produktionsstätten.[15]

In Ostdeutschland gibt es zu wenige Großbetriebe in der Industrie. Diese sind in der Regel Kerne für internationale Vernetzungen und für große Agglomerationen von wirtschaftlichen Unternehmen. Darüber hinaus sind sie auch bedeutend produktiver.

15 SÖSTRA: IAB-Betriebspanel Ost, Ergebnisse der siebenten Welle, Berlin Februar 2003

Tabelle 2.6
Industriebesatz und Industriequote in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland (2001)

Land	Betriebe je 100 Tsd. Einwohner	Beschäftigte je		Umsatz je	
		Betrieb	1.000 Einwohner	Betrieb	Beschäftigten
	Anzahl	Personen	Personen	Mill. DM	TDM
Westdeutschland insgesamt	62	140	86	53	376
darunter:					
Schleswig-Holstein	53	95	51	36	318
Ostdeutschland insgesamt	50	78	39	22	279
davon:					
Berlin-Ost	20	75	15	23	302
Brandenburg	44	79	35	25	315
Mecklenburg-Vorp.	34	75	26	21	275
Sachsen	61	79	48	20	259
Sachsen-Anhalt	48	82	39	25	311
Thüringen	67	76	51	20	261

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, FS. 4, R. 4.1.1, 2002; BMWA: Wirtschaftsdaten neue Bundesländer, Berlin, April 2003; eigene Berechnungen.

(3) Arbeitsplatzmangel und hohe Unterbeschäftigung bestimmen die Entwicklung auf den Arbeitsmarkt.

Mit dem Transformationsprozess der ostdeutschen Wirtschaft war ein enormer Arbeitsplatzabbau in fast allen Wirtschaftsbereichen verbunden. Daher spielte von Beginn des Transformationsprozesses eine aktive Arbeitsmarktpolitik eine gewichtige Rolle. Sie verfolgte sowohl beschäftigungspolitische Ziele, nämlich durch die Erhöhung individueller Chancen auf eine neue Beschäftigung, als auch sozialpolitische Ziele, von subventionierter Beschäftigung bis hin zu Altersübergangsregelungen. In den ersten Jahren gab es auch einen breiten Konsens in Deutschland, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in diesem Umfang in Ostdeutschland durchzuführen, vor allem weil bewusst war, welche gesamtwirtschaftlichen Belastungen durch soziale Konflikte und Wanderungsbewegungen von Ost nach West entstanden wären. Unter diesen Gesichtspunkten sind auch die schnellen Lohnerhöhungen in Ostdeutschland zu betrachten.

Obwohl das Niveau der aktiven Arbeitsmarkpolitik in den neuen Bundesländern stark schwankte, war der Umfang in den Jahren bis 1993 am höchsten und sank bis 1996 auf ein Niveau, das auch in den Folgejahren noch beobachtet werden konnte. Durch die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) wurden vom Gesetzgeber die beschäftigungspolitischen Ziele in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eindeutig in den Vordergrund gerückt (vgl. ***Tabelle 2.7***).

Tabelle 2.7
Entwicklung der Entlastung des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Jahresdurchschnittlich in 1.000 Personen

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.919	1.934	1.608	1.284	1.038	817	609	512	523	488	447
Quelle: IAB										

Einige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen spielten in der Transformationsphase eine nicht zu übersehende wirtschaftliche Rolle bei der Restrukturierung Ostdeutschlands. Viele ABM- und später SAM-Teilnehmer, in Beschäftigungsgesellschaften zusammengefasst, waren u. a. damit beschäftigt, Industriebrachen zu beseitigen, ökologische Altlasten zu beseitigen und Industrie- und Gewerbeflächen für die Privatisierung vorzubereiten. Ebenso haben – bei allen Schwierigkeiten einer genauen Voraussage künftiger Bedarfe - Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen dazu beigetragen, strukturelle Umbrüche vor allem im Dienstleistungsgewerbe, im öffentlichen Sektor, bei Banken und Versicherungen zu unterstützen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat auch heute noch in Ostdeutschland einen wichtigen Stellenwert. Ohne aktive Arbeitsmarktpolitik wäre in der ESF-Förderperiode die Zahl der registrierten Arbeitslosen jährlich um über 400 000 Personen höher gewesen.

(4) Geringe wirtschaftsintegrierte innovative Potenziale in ostdeutschen Unternehmen der Wirtschaft.

Nach dem dramatischen Abbau der Forschungspotenziale der Wirtschaft in den neuen Bundesländern von rund 85.000 im Jahr 1990 auf etwas über 15.000 im Jahr 1994 ist erst seit 1995 wieder eine Zunahme der FuE-Beschäftigten auf rund 24.500 (2001) festzustellen.[16]

Im Bericht „Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands“ wird eingeschätzt, dass sich das FuE-Personal auf diesen „Stamm (seit 2000) eingependelt“ hat.[17]

Die Lücke im FuE-Potenzial Ostdeutschlands im Vergleich mit Westdeutschland konnte bis heute nicht geschlossen werden. Von 1994 bis 2001 wuchs der FuE-Personalbestand in kontinuierlich FuE-betreibenden Unternehmen im Wirtschaftssektor der neuen Bundesländer insgesamt auf knapp 24.500 Personen an, darunter im verarbeitenden Gewerbe auf rund 15.000 Personen. Zwischen 1999 und 2001 wurde beim FuE-Personal in kontinuierlich FuE-betreibenden Unternehmen des Wirtschaftssektors ein Zuwachs von

16 EuroNorm GmbH: Strukturelle Analyse der Entwicklung von FuE-Potenzialen im Dienstleistungssektor und verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern, Neuenhagen bei Berlin, Juli 2002

17 BMBF: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands - Zusammenfassender Endbericht 1998, Bonn Januar 1999, S. 121

9% erreicht.[18] Den Schwerpunkt bilden kleine und mittlere Unternehmen (KMU): Rund 95% der FuE-betreibenden Unternehmen Ostdeutschlands sind der Betriebsgröße bis 250 Beschäftigte zuzuordnen.[19]

Tabelle 2.8

Anteil der Beschäftigten in FuE an den Gesamtbeschäftigten im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe, Anteil interner FuE-Aufwand am Umsatz und pro Erwerbstätigen nach Bundesländern im Jahr 1999

Bundesland	Anteil FuE-Personal an Beschäftigten	Anteil der internen FuE-Aufwendungen am Umsatz	Interne FuE-Aufwendungen je Erwerbstätigen
	%		€
Baden-Württemberg	5,23	3,80	1.765
Bayern	5,40	3,10	1.287
Berlin	9,35	3,89	*
Bremen	3,02	1,16	804
Hamburg	5,69	1,47	946
Hessen	6,42	3,91	1.345
Niedersachsen	3,67	2,17	817
Nordrhein-West.	2,61	1,62	658
Rheinland-Pfalz	4,14	2,43	855
Saarland	0,67	0,41	189
Schleswig-Holstein	1,82	0,94	225
Alte Bundesländer	**4,37**	**2,62**	**1.061**
Brandenburg	2,50	1,37	205
Mecklenburg-Vorpommern	0,83	0,33	42
Sachsen	4,06	2,23	443
Sachsen-Anhalt	1,69	0,77	165
Thüringen	2,94	1,51	281
Neue Bundesländer	**2,97**	**1,53**	**272**
Deutschland	**4,24**	**2,54**	**919**

Quelle: Stifterverband: FuE Datenreport 2001, S. 33 und 35, Statistischen Bundesamt Reihe 4.1.1 Fachserie 1 Stand und Entwicklung der Erwerbstätigen , eigene Berechnungen. – *Berlin wird nicht mehr nach den Zielgebieten der ESF-Förderung getrennt ausgewiesen, jedoch in die alten und neuen Bundesländern eingerechnet (Die Werte für interne FuE-Aufwendungen je Erwerbstätigen liegen in Berlin-West bei 1.392 € und in Berlin-Ost bei 332 €).

18 Vgl. EuroNorm: Strukturelle Analyse der Entwicklung von FuE-Potenzialen im Dienstleistungssektor und verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern, Berlin, Juli 2002.

19 Vgl. EuroNorm: Strukturelle Analyse der Entwicklung von FuE-Potenzialen im Dienstleistungssektor und verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern, Berlin, Juli 2002.

Trotzdem kann von einer generellen Konsolidierung bei den unternehmensinternen FuE-Kapazitäten auch in KMU noch nicht die Rede sein. Die FuE-Personalbestände im verarbeitenden Gewerbe wachsen seit Ende der 90er-Jahre im Vergleich zum Wirtschaftssektor insgesamt nur sehr geringfügig.[20] Ein Vergleich zu der Situation in den alten Bundesländern zeigt die Rückstände. (vgl. ***Tabelle 2.8***)

Während in den alten Bundesländern im Jahr 1999 zu Beginn der ESF-Förderperiode durchschnittlich 1.061 € an internen FuE-Aufwendungen pro Erwerbsperson aufgebracht wurden, waren es in den neuen Bundesländern nur 272 €, also rund 25%. Im Einzelnen liegen die neuen Bundesländer unter dem Niveau der meisten alten Bundesländer.[21]

Ein Grund dafür liegt sicherlich darin, dass der Anteil von FuE-Beschäftigten in kleineren Unternehmen in Ostdeutschland besonders hoch ist. Von dem gesamten FuE-Potenzial sind 78 % in Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten tätig. Der Anteil von FuE-Beschäftigten in besonders kleinen Unternehmen (Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten) ist auf 19 % des unternehmensinternen FuE-Personal angestiegen.[22] In Westdeutschland sind die Relationen umgekehrt. Dort arbeiten etwa 85 % aller unternehmensinternen FuE-Beschäftigten in Unternehmen mit über 500 Beschäftigten.

Die strukturellen Defizite im ostdeutschen Innovationssystem konnten – vor allem bedingt durch die nicht kurzfristig überwindbaren Unternehmensgrößen und Branchenstrukturen – bisher nicht spürbar reduziert werden.[23] In den neuen Bundesländern werden nur etwa 5,3% der internen FuE-Aufwendungen von Deutschland insgesamt eingesetzt – ein Anteil, der deutlich unter dem ostdeutschen Anteil an der Industrieproduktion (7,6 %) liegt.

Bei aller notwendigen Relativierung dieser Zahlen wegen der Struktur des Wirtschaftssektors in Ostdeutschland ist dieser unterkritische Anteil eine entscheidende Ursache dafür, dass die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie – dem Kern des Wirtschaftssektors – dort stagniert bzw. weiter abgebaut wird. Dass die unternehmensinterne Industrieforschung wichtige gesamtwirtschaftliche Wirkungen hat, belegen u. a. vom Institut SÖSTRA ausgewertete IAB Befragungen[24] bei Betrieben in den neuen Bundesländern. Danach haben Unternehmen mit aktiver Innovationstätigkeit eine bedeutend höhere Produktivität, mit Abstand eine höhere Exportquote, weisen expandierende Beschäfti-

---

20 Ebenda, S. 19

21 Neuere Zahlen liegen vom Stifterverband veröffentlicht nicht vor. Rückfragen ergaben jedoch, dass die laufenden Erhebungen des Stifterverbandes kaum wesentliche Verschiebungen erwarten lassen.

22 EuroNorm, a. a. O., Juli 2002, S. 29.

23 Vgl. dazu DIW/SÖSTRA: Wirksamkeit der Programme zur Förderung von Forschung, Technologie und Innovation für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft. Gutachten für das BMWi, Berlin, April 2001, S. 75 ff.

24 IAB Betriebspanel 2001 Ostdeutschland, Berlin, März 2002, S. 19

gungszahlen auf, betreiben eine aktivere Investitionspolitik und zahlen deutlich höhere Löhne und Gehälter.

In Baden-Württemberg wie auch in Bayern und Hessen, die bei dem Indikator „Interner FuE- Aufwand je Erwerbstätigen“ an der Spitze stehen, ist auch im Ergebnis der Innovationsförderanstrengungen eine Zunahme von industriellen Arbeitsplätzen zu beobachten – besonders in Zukunftsbranchen. Es sind schon über einen längeren Zeitraum auch die drei Länder mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit in Deutschland.

Aktuelle Vergleichsdaten der Europäischen Länder belegen ebenfalls, dass die Länder mit den größten Innovationsanstrengungen nicht nur die höchsten wirtschaftlichen Wachstumsraten, sondern auch die niedrigsten Arbeitslosenzahlen ausweisen[25].

Nicht zuletzt deswegen haben die EU-Länder auf ihrem letzten Gipfel im März 2002 in Barcelona sich darauf verständigt, kurzfristig mindestens 3 % des Bruttoinlandsproduktes in den jeweiligen Länder für FuE einzusetzen. Dies ist ein anspruchsvolles Ziel – jedoch unumgänglich, um neue Wachstums- und Beschäftigungspotenziale zu erschließen.

Ein Bereich erfordert in Deutschland und vor allem in Ostdeutschland besondere Aufmerksamkeit: die Verbindung von Wirtschaft und Wissenschaft. Noch gelingt es zu wenig, Ergebnisse aus der öffentlichen Forschung in Innovationen am Markt umzusetzen. Neben der Bildung von innovativen Netzen geht es darum, Impulse für einen Ausgründungsboom aus Hochschulen und öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen mit innovativen Ideen zu geben. Die Voraussetzungen dafür sind in Ostdeutschland relativ günstig, jedoch fehlen entsprechende Anreize.

In Deutschland existiert eine breit gefächerte öffentliche Forschungslandschaft, und zwar sowohl im Hochschulbereich als auch außerhalb der Hochschulen. Zu den außeruniversitären öffentlichen Forschungseinrichtungen zählen Institute der Fraunhofer- und Max-Planck-Gesellschaft, die Helmholtz-Zentren, die Akademien, Institute der Leibnitz-Wissenschaftsgemeinschaft, Fachinformationszentren und andere. Nicht dazu gehören Technologie- und Gründerzentren und Technologietransferstellen. Mittlerweile sind diese Einrichtungen auch in den neuen Bundesländern personell und institutionell fast genauso stark vertreten wie in den alten. Auf je 100 000 Einwohner sind in Forschung und Entwicklung in den Hochschulen in den neuen Bundesländern 110 Personen und in den alten Bundesländern 115 vollzeitig tätig. Die Relation bei den außeruniversitären öffentlichen Forschungseinrichtungen ist mit 86 zu 74 in den neuen Bundesländern bereits günstiger.

Diese Potenziale bieten eine große Chance, zu Innovationen durch beschleunigten Wissens- und Technologietransfer in Unternehmen und durch Ausgründungen junger FuE-intensiver Unternehmen zu kommen. Das wird um so wichtiger, weil

---

25 BMBF: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2002, Bonn 2003

– erstens vor allem nur über neue Produkte und Verfahren die Unternehmen neue Märkte erschließen können,

– zweitens die wirtschaftsintegrierten Forschungspotenziale trotz erheblicher staatlicher Unterstützung seit 1995 auf einem relativ gleichem Niveau verharren und

– drittens die Unternehmensbasis FuE-intensiver Unternehmen in Ostdeutschland viel zu schmal ist.

Zu jungen FuE-intensiven Unternehmen werden in der Regel solche Unternehmen gezählt, die kontinuierlich FuE betreiben bzw. eine FuE-Umsatzintensität von über 8,5 % im Spitzentechnologiebereich aufweisen, nicht viel älter als fünf Jahre sind und nicht mehr als 250 Beschäftigte haben.[26] Unterschiedliche Schätzungen gehen davon aus, dass es in Deutschland etwa 4.000 bis 5.000 solcher Unternehmen gibt.[27] Sie bilden, ob in West- oder Ostdeutschland, Keimzellen neuen wirtschaftlichen Wachstums und bieten Chancen für Beschäftigung mit qualifizierten Arbeitsplätzen und höherem privatem Einkommen. Sie tragen dazu bei, dass sich innovative regionale Strukturen herausbilden, die wiederum in den Regionen das Steueraufkommen erhöhen. Wachsendes Einkommen und höheres Steueraufkommen sind die entscheidenden Indikatoren für eine stabile und erfolgreiche Regionalentwicklung.

Anlass zu Optimismus gibt es jedoch wenig. Nach einer Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft[28] nimmt zwar der Unternehmergeist an deutschen Hochschulen zu, aber im Jahre 2001 waren nur 59 staatliche Hochschulen – das sind etwa ein Viertel der deutschen Universitäten und Fachhochschulen – an insgesamt 72 Unternehmensgründungen beteiligt. Dabei nannte aber nur jedes vierte Unternehmen finanzielle Motive für eine Unternehmensgründung. Daran wird sichtbar, dass diese Entwicklung auf absehbare Zeit keine gesamtwirtschaftliche Breitenwirkung ohne zusätzliche Anreizstrukturen erreichen wird. Zurzeit streben die universitären Start-ups vielmehr danach, als Forschungstransferunternehmen und als Forschungs- und Gründerzentren Forschungsergebnisse Regionen und/oder Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Dadurch erhoffen sie, schneller lukrative neue privatwirtschaftliche Forschungs- und Entwicklungsaufträge einwerben zu können.

Darüber hinaus wird es für ostdeutsche kleinere und mittlere Unternehmen zunehmend schwerer, ingenieurtechnische Nachwuchskräfte zu gewinnen. Vor allem wegen des deutlich geringeren Gehaltsniveaus und der unsicheren Perspektiven vieler Unternehmen wandern junge und gut ausgebildete Menschen nach Westdeutschland ab. Darüber

---

26 Pleschak, F.; Berteit, H.; Ossenkopf, B.; Stummer, F.: Gründung und Wachstum FuE-intensiver Unternehmen, Physica-Verlag, Heidelberg 2002, S. 4.

27 Vgl. u.a. Datenquellen vom Stifterverband, EuroNorm, ZEW und Prognos AG.

28 Konegen-Grenier, C.; Winde, M.: Hochschulunternehmen – Ergebnisse einer empirischen Befragung. Beiträge des IW Köln zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Nr. 255, Köln 2002.

hinaus ist der Anteil der in der ingenieurtechnischen Ausbildung befindlichen jungen Menschen in Deutschland insgesamt viel zu niedrig.

Alles in allem ist das Fehlen innovativer Unternehmensgründer in Ostdeutschland ein wesentlicher Grund für die gegenwärtige Wachstums- und Beschäftigungsschwäche.

Ein Exkurs zur internationalen Entwicklung zeigt, dass Deutschland insgesamt auf diesem Gebiet ins Hintertreffen geraten ist. Seit der verbreitet einsetzenden Innovationoffensive in allen modernen Industriestaaten verwiesen diese auf ein durchschnittlich höheres gesamtwirtschaftliches Wachstum als Deutschland (vgl. ***Tabelle 2.9***).

Tabelle 2.9
Durchschnittliches Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes ausgewählter Industrieländer 1994–2001 in %

Ausgewählte Länder	Durchschnittliches BIP-Wachstum
Irland	9,3
Luxemburg	8,8
Finnland	4,2
Spanien	3,6
USA	3,5
Portugal	3,3
Niederlande	3,3
Griechenland	3,2
Schweden	3,0
Großbritannien	2,8
Belgien	2,7
Dänemark	2,5
Frankreich	2,4
Österreich	2,3
Italien	2,1
Deutschland	1,6

Quelle: Zur Technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2002, Bonn März 2003.

Die meisten vor Deutschland im durchschnittlichen BIP-Wachstum liegenden Länder weisen auch ein höheres staatliches Engagement in FuE-intensiven Branchen aus als Deutschland. Die Hinwendung solcher Länder wie Irland, Finnland, Spanien, Niederlande, Schweden, Großbritannien, Belgien, Dänemark, Frankreich und Österreich auf Hightech-Branchen ist besonders beachtlich. Lediglich bei Luxemburg und Portugal spielen auch andere Faktoren eine bedeutende Rolle. So wird das Wachstum in Luxemburg zum größten Teil von Banken und Versicherungen getragen und in Portugal ist in den letzten Jahren das Engagement der EU besonders hervorzuheben.

Gemessen an den FuE-Anstrengungen liegt Schweden im weltweiten Vergleich in den letzten Jahren an der Spitze, gefolgt von Finnland. Deutschland, das Anfang der 90er-

Jahre noch einen Spitzenplatz mit Japan und den USA einnahm, ist nunmehr ins Mittelfeld gerutscht (vgl. ***Tabelle 2.10***).

Tabelle 2.10
Gesamte FuE-Ausgaben ausgewählter OECD-Länder in % des BIP

Land	Anteil am BIP (2000 bzw. 2001
Deutschland	2,4
Frankreich	2,4
Südkorea	2,5
Schweiz	2,7
USA	2,7
Japan	2,9
Finnland	3,2
Schweden	3,8
Quelle: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2002, Bonn März 2003.	

Daher sind viele Länder verstärkt bemüht, Anreize über Förderung für alle Akteure – vom Unternehmen bei FuE bis zum Erwerbslosen durch Um- und Weiterschulung – zu bieten und diesen Prozess aktiv zu unterstützen. Eine wichtige Form dabei bilden FuE-Fördermaßnahmen in den Unternehmen selbst (vgl. ***Tabelle 2.11***).

Tabelle 2.11
Anteil staatlicher Finanzierung von FuE in Unternehmen 1999

Land	Anteil staatlicher FuE-Finanzierung in Unternehmen in %
USA	13,7
Italien	13,4
Großbritannien	10,3
Norwegen	9,8
OECD	9,5
Frankreich (1998)	9,1
Spanien	8,6
Schweden	7,8
Deutschland	7,5
Quelle: Technologische Leistungsfähigkeit Deutschland, Bericht 2002, Bonn März 2003.	

Gleichwohl muss festgehalten werden, dass Deutschland gute Voraussetzungen hat, sich im internationalen Innovationswettbewerb zu behaupten. Dafür stehen das im internationalen Vergleich

– hohe Qualifikationsniveau der Menschen in Deutschland. Jeder Fünfte im Alter von 25 bis 64 Jahre verfügt über eine Hoch- oder Fachschulausbildung und darüber hin-

aus haben über 60 % aller Menschen in diesem Alter eine Berufsausbildung oder weiterführende Schulausbildung und

– das gut entwickelte Innovationssystem mit seinen fünf Hauptsäulen: Hochschulbereich, außeruniversitären öffentlichen Forschungseinrichtungen, ein breit gefächertes System wirtschaftsnaher FuE-Infrastruktur, externe Industrieforschungseinrichtungen und -dienstleister sowie wirtschaftsinterne Forschungspotenziale.

2.2.3. Die ostdeutsche Wirtschaft in der aktuellen ESF-Förderperiode

Die transformationsbedingten Folgen sind Hauptgründe für das Fortbestehen des Rückstandes wirken sich gravierend auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands aus. Dies kann in einem Vergleich des BIP auf den Punkt gebracht werden:

Insgesamt konnte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit Beginn der aktuellen ESF-Förderperiode keine nachhaltigen Impulse für das Beschäftigungswachstum und den deutschen Arbeitsmarkt geben. Die neuen Bundesländer waren sogar von einer noch schlechteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gekennzeichnet als die alten. Nach Wachstumsraten von durchschnittlich rund 6 % in der ersten Hälfte der 90er-Jahre ging das Wachstum in den Jahren 1996 und 1997 stark zurück. Seit 1998 blieb es sogar hinter dem der alten Bundesländer zurück. Lediglich im Jahr 1999 erreichte Ostdeutschland nochmals mit 2 % das westdeutsche Niveau. Dabei ist zu bedenken, dass dieses niedrige Wachstum in den neuen Bundesländern von einem bedeutend niedrigeren Niveau ausgeht.

Im Jahr 2002 wurde in den neuen Bundesländern ein BIP von 17 077 € pro Einwohner erzielt (siehe ***Tabelle 2.12***). Sie erreichten somit im Durchschnitt nur etwa 74 % des Niveaus Niedersachsens – des westdeutschen Flächenlands mit dem geringsten BIP pro Einwohner – bzw. sogar nur 54 % von Hessen, dem westdeutschen Flächenland mit dem höchsten BIP pro Einwohner. Die Spannbreite zwischen dem ostdeutschen Bundesland mit dem höchsten (Sachsen) und niedrigsten BIP pro Einwohner (Sachsen-Anhalt) ist dabei relativ gering.

Im zweiten Teil der Tabelle wird sichtbar, dass das Wachstum des BIP je Einwohner im Zeitraum der ESF-Intervention in den neuen Bundesländern schneller gestiegen ist. Dies ist vor allem auf die bedeutend niedrigere Ausgangsbasis zurückzuführen; es sind also Basiseffekte.

Die ostdeutsche Wirtschaft wird darüber hinaus von vielen gegenläufigen Entwicklungen geprägt, die in aggregierten Daten nicht zum Ausdruck kommen. Beispielsweise zeigt eine Analyse des Wirtschaftsforschungsinstituts Halle in einer schrumpfenden Branche (Bekleidungsgewerbe) und einer sehr stark expandierenden Branche (Mess- und Regeltechnik) solche gegenläufigen Tendenzen. Dort wird analysiert, dass nicht alle

Tabelle 2.12
Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner nach Bundesländern
1999–2002, in Preisen von 1995

	1999	2000	2001	2002
Neue Bundesländer (ohne Berlin) insgesamt	15 828	16 014	16 514	17 077
Mecklenburg-Vorpommern	15 881	15 896	16 355	16 891
Brandenburg	15 714	15 906	16 299	17 054
Sachsen-Anhalt	15 348	15 589	16 272	16 886
Thüringen	15 865	16 060	16 473	16 929
Sachsen	16 136	16 356	16 871	17 358
Berlin	22 748	22 691	22 377	22 756
Zum Vergleich:				
Alte Bundesländer (ohne Berlin) insgesamt	26 021	26 730	27 004	27 481
Hessen	29 490	29 890	30 538	31 496
Schleswig-Holstein	22 851	22 629	22 537	23 362
Rheinland-Pfalz	21 814	22 287	22 715	23 038
Niedersachsen	22 175	22 379	22 593	22 977
Neue Bundesländer insgesamt		101,2	104,3	107,9
Mecklenburg-Vorpommern	100,0	100,1	100,0	106,4
Brandenburg	100,0	101,2	103,7	108,5
Sachsen-Anhalt	100,0	101,6	106,0	110,0
Thüringen	100,0	101,2	103,8	106,7
Sachsen	100,0	101,4	104,6	107,6
Berlin	100,0	99,7	98,4	100,0
Zum Vergleich:				
Alte Bundesländer insgesamt	100,0	102,7	103,8	105,6
Hessen	100,0	101,4	103,6	106,8
Schleswig-Holstein	100,0	99,0	98,6	102,2
Rheinland-Pfalz	100,0	102,2	104,1	105,6
Niedersachsen	100,0	100,9	101,9	103,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis „VGR der Länder“ und BMWA Wirtschaftsdaten neue Bundesländer, April 2003, Eigene Berechnungen.

Betriebe der schrumpfenden Branche von Produktionsrückgängen betroffen sind und nicht alle Betriebe der expandierenden Branche Produktionszuwächse aufweisen.[29] Das IWH schreibt: „Offenbar findet auf Branchen- und Betriebsebene ein nach wie vor intensiver Selektionsprozess statt.“

29 IWH: Wirtschaft im Wandel, Heft 2/2001, S. 38 ff.

Offensichtlich wurden auch Rückstände im wirtschaftlichen Erneuerungsprozess in Ostdeutschland unterschätzt. Es stellte sich heraus, dass die Umstrukturierung erheblich mehr Zeit brauchen und Ressourcen binden würde, als ursprünglich angenommen. Zunehmend setzte sich die Erkenntnis durch, dass die nach der Wiedervereinigung in Ostdeutschland recht rasch aufgebauten Produktionskapazitäten zunächst in starkem Maße den Nachholbedarf im Bau- und Infrastrukturbereich sowie bei bestimmten Konsumgütern widerspiegelten. Demzufolge war bereits frühzeitig absehbar, dass eine zweite Umstrukturierungswelle folgen müsse, in deren Verlauf sich dann dauerhaftere und weltmarktfähigere Strukturen herausbilden würden. Zwischenzeitlich war dieser Prozess allerdings mit erheblichen strukturellen Anpassungsprozessen verbunden, und zwar sowohl für ost- als auch für westdeutsche Produktionsstandorte. Hiervon ist insbesondere auch der Arbeitsmarkt betroffen, da diese Strukturwandelprozesse mit neuen Anforderungen an die Arbeitnehmer verbunden sind, so dass die möglichst effektive und kosteneffiziente Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein besonders Gewicht bekommt.

Zahlreiche Unternehmen reagierten auf die strukturellen Herausforderungen in den letzten Jahren zum Teil mit einschneidenden Maßnahmen. Um verlorenes Terrain im internationalen Wettbewerb zurückzugewinnen und den Produktionsstandort Deutschland zu sichern, bemühten sie sich intensiv um Kosteneinsparungen durch Rationalisierungsmaßnahmen. Die Fokussierung auf Rationalisierungsinvestitionen hatte zwangsläufig Folgen für den Arbeitsmarkt, da diese in Verbindung mit der schwachen Konjunktur nahezu ungebremst auf die Beschäftigung durchschlug. Per Saldo wurden von 1992 bis 1995/96 auch in Westdeutschland nahezu anderthalb Millionen Arbeitsplätze abgebaut.

Unter strukturellem Aspekt ist bedeutsam, dass dieser Rückgang der Beschäftigtenzahlen nahezu alle großen Wirtschaftsbereiche der ost- wie der westdeutschen Wirtschaft erfasste. Auch die meisten Dienstleistungsbereiche bauten Arbeitsplätze ab, was in gewisser Weise im Widerspruch zu der These steht, dass es in hoch entwickelten Volkswirtschaften auf lange Sicht zu einer Verlagerung der Arbeitsplätze aus dem primären und sekundären in den tertiären Sektor kommt. Erwerbsmöglichkeiten, die im primären und im industriellen Sektor verloren gehen, werden im Dienstleistungssektor nicht kompensiert. Der tertiäre Sektor expandiert vor allem dann, wenn der sekundäre Sektor bestimmte Dienstleistungen nachfragt, um seine Produkte auf den nationalen und internationalen Märkten absetzen zu können.

Mitte der 90er-Jahre hellte sich das gesamtwirtschaftliche Umfeld dann wieder auf. Infolge einer neuerlichen Belebung des Welthandels erholte sich der westdeutsche Export zunehmend auch mit Wirkungen auf Ostdeutschland, dort jedoch von einem sehr niedrigen Niveau, nachdem der Außenbeitrag unmittelbar nach der Wende als Folge der hohen internen Absorption drastisch zurückgegangen war, während der Konsum auf hohem Niveau verharrte, trotz eher stagnierender Nettorealeinkommen. Neben konjunkturell bedingten zyklischen Komponenten beeinflussten dies vor allem

- die weltweit vorangetriebene Öffnung der Grenzen für Güter und Kapital,

- das investitionsfreundlichere Umfeld,
- ein intensiverer Wettbewerb,
- eine geschickte Makropolitik (gleichzeitige fiskalische Konsolidierung und geldpolitische Honorierung) und
- singuläre Ereignisse (wie z. B. Rohstoffpreisverfall).

Dies hatte eine Kapitalintensivierung der Produktion durch wieder verstärkt vorgenommene Erweiterungsinvestitionen trugen auch andere Gründe zu dieser Entwicklung bei.

Auch die stark fallenden Rohstoff- und IKT-Güterpreise spielten eine wichtige Rolle. In dieser Phase wurden viele zukunftsfähig (erscheinende) und attraktive Arbeitsplätze geschaffen, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausbreitung der sog. *new economy*, einer auf der Produktion und Anwendung von IKT beruhenden Kombination aus beschleunigtem Wirtschaftswachstum und monetärer Stabilität (siehe Bericht Ziel-3-Gebiet)

Seit dem Jahr 2000 hat sich das Wirtschaftwachstum in vielen Teilen der Welt wieder deutlich verlangsamt. Dies wurde wesentlich durch die Entwicklung der Weltwirtschaft beeinflusst, die in Folge politischer Ereignisse wie die Anschläge des 11. September in den USA 2001, den darauf folgenden militärischen Konflikt in Afghanistan sowie Spannungen im Nahen Osten, die im Jahr 2003 ihren vorläufigen Höhepunkt im zweiten Irak-Krieg fanden, unter großen Schwierigkeiten geriet. Dies blieb nicht ohne Auswirkungen vor allem auch für die deutsche und ostdeutsche Wirtschaft und insbesondere den deutschen Arbeitsmarkt, zumal nunmehr die negativen Auswirkungen der noch nicht in ausreichendem Maße vollzogenen Strukturreformen offen zu Tage traten.

Angesichts dieser Entwicklung wurden einschneidende Veränderungen der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen eingeleitet. Die „Hartz-Gesetze“ implizieren grundlegende Reformen der Arbeitsverwaltung und -vermittlung, in gewissem Maße auch eine Reform der Arbeitsmarktpolitik. Die eingeleiteten bzw. noch umzusetzenden Reformen werden sich auf die ESF-Fördermaßnahmen und deren Ausrichtung auswirken. Inwiefern die Reformbestrebungen tatsächlich zu einer Verbesserung der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt beitragen werden, dürfte nicht zuletzt von deren Implementierung und der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Ob die Hartz-Gesetze auch „Eins zu eins“ auf Ostdeutschland umzusetzen sind, wird gegenwärtig noch sehr kontrovers diskutiert. Auf Initiative des Landes Mecklenburg-Vorpommern fand dazu Anfang September 2003 ein Gespräch aller Arbeitsminister der neuen Bundesländer in Berlin statt. Die Arbeitsminister aller neuen Bundesländer brachten dabei zum Ausdruck, dass die Hartz-Gesetze die Bedingungen in Ostdeutschland ungenügend berücksichtigen.

Einstweilen nehmen die Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland weiter zu (Frühjahrsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute; Sachverständigenrat

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2002). Die unbefriedigende Dynamik der Weltwirtschaft und damit auch der deutschen und ostdeutschen Wirtschaft könnte sich demzufolge weiter abschwächen und mit weiteren negativen Wirkungen für den ostdeutschen Arbeitsmarkt verbunden sein.

Trotz der zuletzt enttäuschenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind Bruttowertschöpfung und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland seit 1999 – also seit dem Jahr der ESF-Programmimplementierung – sowohl in jeweiligen (vgl. ***Tabelle 2.13***) als auch in Preisen von 1995 (vgl. ***Tabelle 2.14***) moderat aber kontinuierlich gestiegen. Die neuen Bundesländer konnten dazu aber in den letzten beiden Jahren nichts beitragen. Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen weisen negative Entwicklungen. Lediglich Sachsen kann im Untersuchungszeitraum auf eine positive Entwicklung, wenn auch stark abnehmend, verweisen.

Tabelle 2.13
Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern

- in Millionen € in Preisen von 1995 -

	1999	2000	2001	2002	Anteil an Deutschland in % - 2002
Baden-Württemberg	275 372	284 551	287 019	287 362	14,5
Bayern	326 046	342 765	345 694	347 816	17,5
Berlin	72 816	73 643	73 074	72555	3,7
Brandenburg	40 973	42 289	42 055	41 826	2,1
Bremen	20 584	21 214	21 383	21 556	1,1
Hamburg	67 735	69 327	69 953	70 243	3,5
Hessen	174 229	180 795	183 423	184 073	9,3
Mecklenburg-Vorpommern	28 065	28 248	27 950	27 904	1,4
Niedersachsen	166 381	169 468	170 502	170 958	8,6
Nordrhein-Westfalen	426 304	435 202	436 613	435 658	22,0
Rheinland-Pfalz	85 044	87 035	87 257	88 089	4,4
Saarland	23 302	23 874	24 092	24 301	1,2
Sachsen	70 163	70 715	71 385	71 430	3,6
Sachsen-Anhalt	40 146	40 635	40 424	40 451	2,0
Schleswig-Holstein	60 220	61 627	61 778	62 125	3,1
Thüringen	37 419	38 110	38 198	37 953	1,9
Deutschland	1 914 800	1 969 500	1 980 800	1 984 300	100,0

Nach Arbeitskreis VGR der Länder.

Tabelle 2.14
Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes nach Bundesländern
- in Preisen von 1995, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %, -

	1999	2000	2001	2002
Baden-Württemberg	2,5	3,3	0,9	0,1
Bayern	2,6	5,1	0,9	0,6
Berlin	-0,6	1,1	-0,8	-0,7
Brandenburg	3,6	3,2	-0,6	-0,5
Bremen	0,8	3,1	0,8	0,8
Hamburg	1,5	2,4	0,9	0,4
Hessen	3,1	3,8	1,5	0,4
Mecklenburg-Vorpommern	3,5	0,7	-1,1	-0,2
Niedersachsen	1,7	1,9	0,6	0,3
Nordrhein-Westfalen	1,3	2,1	0,3	-0,2
Rheinland-Pfalz	2,6	2,3	0,3	1,0
Saarland	1,9	2,5	0,9	0,9
Sachsen	2,0	0,8	0,9	0,1
Sachsen-Anhalt	1,3	1,2	-0,5	0,1
Schleswig-Holstein	2,1	2,3	0,2	0,6
Thüringen	2,3	1,8	0,2	-0,6
Deutschland	2,0	2,9	0,6	0,2

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder.

2.2.4. Regionale Disparitäten

Die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland muss weiterhin die regionalen Unterschiede nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch zwischen den einzelnen neuen Bundesländern im Auge behalten. Seit Beginn der aktuellen ESF-Förderperiode hat sich das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts nach einer mehr oder minder ausgeprägten Steigerung im Jahr 2000 in den Jahren 2001 und 2002 deutlich schwächer gestaltet. 2002 lagen die Wachstumsraten bei maximal einem Prozent in allen ostdeutschen Ländern und in Berlin. Damit lagen sie um rund 2,5 Prozentpunkte unter dem deutschen Durchschnitt. Berlin und Mecklenburg-Vorpommern wiesen sogar eine negative Entwicklung aus (vgl. ***Tabelle 2.15***).

Über die gesamte erste Hälfte der aktuellen Förderperiode hinweg gesehen wies Bayern die stärkste Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts auf. Auch in Hessen, Bremen, Baden-Württemberg, dem Saarland und Hamburg gestaltete sich das Wachstum in dieser Periode mehr oder minder günstiger als der gesamtdeutsche Durchschnitt, den Rheinland-Pfalz erreichte.

Tabelle 2.15
Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts nach Bundesländern
- in Preisen von 1995, 1999 = 100 -

	2002	2001	2000
Baden-Württemberg	104,4	104,2	103,3
Bayern	106,7	106,0	105,1
Berlin	99,6	100,4	101,1
Brandenburg	102,1	102,6	103,2
Bremen	104,7	103,9	103,1
Hamburg	103,7	103,3	102,4
Hessen	105,7	105,3	103,8
Mecklenburg-Vorpommern	99,4	99,6	100,7
Niedersachsen	102,8	102,5	101,9
Nordrhein-Westfalen	102,2	102,4	102,1
Rheinland-Pfalz	103,6	102,6	102,3
Saarland	104,3	103,4	102,5
Sachsen	101,8	101,7	100,8
Sachsen-Anhalt	100,8	100,7	101,2
Schleswig-Holstein	103,2	102,6	102,3
Thüringen	101,4	102,1	101,8
Deutschland	103,6	103,4	102,9

Quelle: Eigene Berechnungen nach Arbeitskreis VGR der Länder.

Insgesamt sind die einzelnen neuen Bundesländer im Aufholprozess hinter der durchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland zurückgeblieben. Dies ist an mehreren Indikatoren wie BIB, Beschäftigung, Unterbeschäftigung, Einkommen und Produktivität in diesem Bericht nachgewiesen worden. Zwischenzeitlich haben sich zwar regionale Wachstumspole wie im Raum Leipzig/Halle, Dresden oder um Berlin herausgebildet, die den westdeutschen hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Potenzials kaum nachstehen. Entscheidend ist jedoch, dass in den neuen Bundesländern noch großflächige strukturschwache Regionen existieren, die nicht die Vorteile der produktionssteigernden Effekte großer Ballungsräume besitzen. Eine Reihe beschriebener wirtschaftlicher Probleme bestehen fort, die nur die ostdeutschen Länder in diesem Umfang flächendeckend betreffen, so dass bei aller Freude über einige ostdeutsche „Leuchttürme“ die gesamte kritische Situation Ostdeutschlands als Ganzes gesehen werden muss.

In mehreren Untersuchungen[30] wird an unterschiedlichen Indikatoren deutlich, dass im Aufholprozess gegenüber Westdeutschland einzelne Regionen der neuen Bundesländer

30 Vgl. dazu Untersuchungen des DIW, IWH und IfW im Rahmen des Forschungsprojektes „Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte“ im Auftrag des BMWA (1995, 1998, 1999, 2001) und Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland in IWH Sonderheft 3/2002.

unterschiedlich vorangekommen sind. Neben den genannten Wachstumspolen gibt es jedoch keine Regionen, die sich nach unterschiedlichen Indikatoren positiv darstellen lassen.

Das durchschnittliche regionale Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (berechnet pro Kopf der Beschäftigten) wird als ein guter Indikator für die wirtschaftliche Situation in einer Region angesehen. Ein hoher Pro-Kopf-Verdienst ist ein Zeichen von hoher regionaler Kaufkraft und wirtschaftlichem Wohlstand. Oft wird jedoch Einkommen nur auf Beschäftigte reduziert. Hierbei zeichnet sich für Ostdeutschland ein relativ positives Bild. Denn das Bruttoeinkommen je Beschäftigten ist in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung kontinuierlich gestiegen. Der Abstand zu den durchschnittlichen Bruttoeinkommen der Beschäftigten in den alten Bundesländern verringerte sich von 56,1% im Jahre 1991 auf 81,2% im Jahre 2002; dabei seit 1996 jedoch nur um 1,3 %. So erfreulich diese Fortschritte sind, zeigen aktuelle Betrachtungen, dass die Einkommen in Regionen Ostdeutschlands selbst für gleiche Tätigkeiten in gleichen Berufen immer noch deutlich niedriger sind. Schon eine Betrachtung der Nettoeinkünfte zeigt, dass diese von etwa 66% im Jahre 1996 auf unter 64% bis 2002 sanken. Der Abwärtstrend hielt auch im ersten Halbjahr 2003 an.

Da in Ostdeutschland die Zahl der Arbeitslosen und Rentner relativ hoch ist, die der Sozialhilfeempfänger steigt, haben sich in den letzten Jahren innerhalb der neuen Bundesländer auf alle Einwohner bezogen erhebliche Einkommensdisparitäten herausgebildet. Seit 1998 kam es in 62 von den 112 ostdeutschen Regionen sogar zu einer Verringerung des Pro-Kopf-Einkommens. Das hat neben den genannten vor allem zwei weitere Ursachen: erstens gibt es eine deutliche Zunahme von besser verdienenden Angestellten in den alten Bundesländern und zweitens sind in den neuen Bundesländern viel mehr Frauen tätig, deren Verdienste deutlich unter denen der Männer liegen. Auch ostdeutsche Regionen mit den höchsten Einkommen wie die kreisfreien Städte Berlin, Potsdam, Rostock, Schwerin, Leipzig, Dresden, Chemnitz und Zwickau erreichen erst annähernd 90% des Pro-Kopf-Einkommens des Bundesdurchschnitts.

Die Entwicklung der regionalen Einkommen ging in Ostdeutschland insgesamt seit 1996 in allen ostdeutschen Bundesländern zurück. Die Zahl der Beschäftigten konnte trotz Einkommenssteigerung diese negative Entwicklung nicht kompensieren. Während die effektiven Bruttolöhne in den alten Bundesländern seit 1996 zwischen 5% (Bremen) und 15% (Bayern) anstiegen, sanken diese in den neuen Bundesländern im gleichen Zeitraum erheblich und zwar um bis zu 20 %. In Berlin und Thüringen um fast 10 Prozent, in Mecklenburg-Vorpommern um etwa 13%, in Brandenburg und Sachsen um 15% und in Sachsen-Anhalt um 20 Prozentpunkte. Nur 11 ostdeutsche Kreise können auf ein gleich bleibendes bzw. steigendes Einkommen verweisen. In 52 ostdeutschen Kreisen sank das durchschnittliche Bruttoeinkommen um mehr als 10%. Absoluter

Tiefpunkt ist der Kreis Hoyerswerda mit einem Rückgang des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens im Zeitraum von 1996 bis 2002 um 40,8%.[31]

Mit der Verringerung der Einkommen versiegt die zentrale Quelle des privaten Konsums. Die einkommensschwächsten Kreise konzentrieren sich auf Vorpommern, auf den Süden von Sachsen-Anhalt, auf den Nord- und Südosten Brandenburgs, auf den Osten und Süden von Sachsen sowie auf die mittlere Kreise von Thüringen.

Der Indikator regionale Produktivitätsentwicklung zeigt keine Vergleichsmuster mit der Einkommensbetrachtung. Vergleichsweise hohe Produktivitäten von 85 bis 90% des Bundesdurchschnitts weisen die stark durch den Kohlebergbau und die Chemie geprägten Kreise in südlichen Brandenburg und angrenzenden Kreisen in Sachsen und Sachsen-Anhalt aus. Alle anderen Kreise liegen weit darunter.

Besonders benachteiligte Regionen sind vor allem die, die ehemals durch einseitige Industrieentwicklungen geprägt waren, wie Sachsen-Anhalt mit Chemie und Schwermaschinenbau, Ostbrandenburg mit Kohlebergbau und Stahlindustrie oder Mecklenburg-Vorpommern mit der Werftenindustrie. In diesen Regionen ist gegenwärtig auch die Arbeitslosigkeit und Abwanderung am größten. Hinzu kommt noch der ostsächsische Raum, der ehemals sehr stark von der Textilindustrie und dem Schienenfahrzeugbau geprägt war.

Dagegen partizipieren vor allem Westsachsen, Thüringen, einige Kreise der Harz-Region, Westmecklenburg und das Brandenburger Umland von Berlin durch die Aufnahme von Tätigkeiten in angrenzende westdeutsche Bundesländer wie Bayern, Hessen, Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein sowie Berlin.

So liegt die Arbeitslosenquote im Osten Mecklenburg-Vorpommerns bei über 25 % in Westmecklenburg hingegen bei rund 15 %; der Osten Brandenburgs hat eine Arbeitslosenquote von 21 bis 24 %, der Raum um Berlin nur (!) 15 %. Gleiche Muster sind auch in West- und Ostsachsen zu beobachten. Lediglich Thüringen hat in fast allen Arbeitsamtsbezirken eine Arbeitslosenquote von unter 20 %. Besonders betroffen von hoher Arbeitslosigkeit ist noch der Süden und Osten von Sachsen-Anhalt und der Nord-Westen von Brandenburg.

2.2.5. Selbstständigkeit und Existenzgründung

Ein Vergleich der Selbstständigenquote Ostdeutschlands mit der Westdeutschlands macht deutlich, dass es in Ostdeutschland nach wie vor Anpassungsdefizite gibt: 2002 betrug die Selbstständigenquote in Ostdeutschland 8,6 % in Westdeutschland lag sie bei 10,3 %. Gleichwohl hat sich die Selbstständigkeit in Ostdeutschland schneller entwickelt als in Westdeutschland. Sie ist im Zeitraum von 1996 bis 2002 um 13 % gestiegen, in Westdeutschland dagegen nur um etwa 6 %.

---

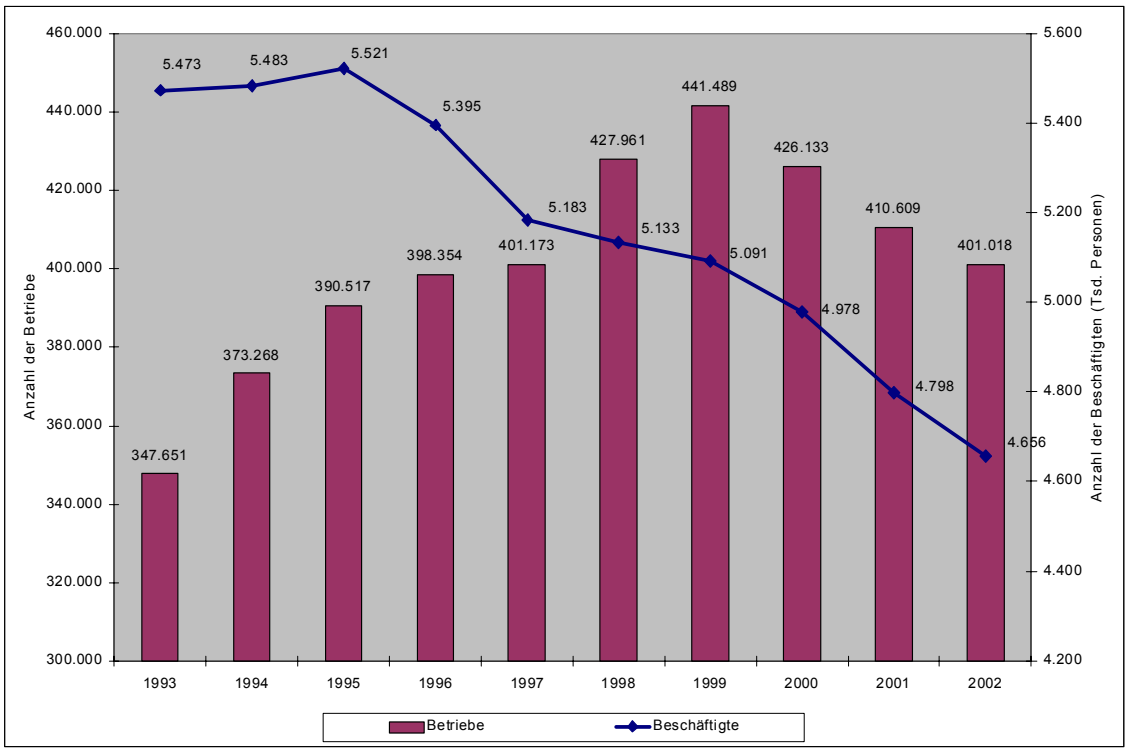
[31] IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 13 vom 14. 8. 2003

Die Unternehmensdichte gehört mit zu den wichtigsten Entwicklungsindikatoren einer Region, denn sie beeinflusst die Beschäftigung, den Wettbewerb, das Steueraufkommen und das Innovationsgeschehen. Gemessen an den Verhältnissen in Westdeutschland hat Ostdeutschland eine Unternehmenslücke. Die Zahl der Umsatzsteuerpflichtigen je 10.000 Einwohner lag im Jahr 2001 in Ostdeutschland bei 293 und in Westdeutschland bei 367. Würde Ostdeutschland die gleiche Unternehmensdichte aufweisen wie Westdeutschland müssten hier 100.000 Unternehmen mehr existieren.

Seit Mitte der 90er Jahre ist in Ostdeutschland die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten gesunken – von 5,5 Millionen 1995 auf unter 4,7 Millionen im Jahr 2002. Die Zahl der Betriebe stieg von 350 Tausend im Jahr 1993 auf 440 Tausend bis 1999 an. Danach ging die Zahl der Betriebe auf bis zum Jahr 2002 auf 400 Tausend zurück. Diese Zahlen machen deutlich, dass die durchschnittliche Betriebsgrößenstruktur in Ostdeutschland immer kleiner wurde. Waren 1995 pro Betrieb im Durchschnitt etwa 14 sozialversicherungspflichtige Personen beschäftigte so waren es 2002 noch 11.

Schaubild 2.2

Entwicklung der Zahl der Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Ostdeutschland



Quelle: IAB-Betriebspanel Ost

Eine Analyse der Gewerbeanzeigestatistik über Betriebsgründungen und –aufgaben im Jahr 2002 zeigt, dass die Zahl der Betriebsgründungen in Ostdeutschland seit 1998 kontinuierlich zurück geht (von 110.400 im Jahre 1998 auf 87.300 im Jahre 2002). Stellt man die Zahl der Betriebsaufgaben der Gründungszahl gegenüber so muss man feststellen, dass sich Gründungen und Betriebsaufgaben fast ausgleichen. 1998 gab es noch

einen Saldo bei den Unternehmensgründungen von 19.500, 2002 waren es nur noch 5.300. Hieraus ist also nicht erkennbar, dass sich die Unternehmenslücke in den neuen Bundesländern schließt. Die Stärkung der unternehmerischen Basis bleibt auch weiterhin ein entscheidendes Fördergebiet in dem Ziel-1-Gebiet.

2.3. Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in Ostdeutschland

2.3.1. Beschäftigung in Ostdeutschland

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nahm in Deutschland zwischen 1999 und 2001 um rund 320.000 zu. Der Anstieg wird aber ausschließlich durch die alten Bundesländer getragen, denn in den neuen Bundesländern nahm die Zahl im gleichen Zeitraum um annähernd 300.000 Personen ab (vgl. ***Tabelle 2.16***).

Die regionalen Unterschiede in der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bestehen jedoch nicht nur zwischen alten und neuen Bundesländern.

Tabelle 2.16
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1999-2002
1999–2002; Jahresdurchschnitte; in 1 000 Personen

	Insgesamt			Darunter Ausländer		
	Insgesamt	männlich	Weiblich	Insgesamt	männlich	weiblich
1999						
Deutschland	27 483	15 423	12 059	1 633	1 268	655
Bundesgebiet West	21 646	12 757	9 634	1 241	1 238	643
Bundesgebiet Ost	5 8371	2 666	2 425	392	30	12
2000						
Deutschland	27 826	15 544	12 282	1 632	1 284	679
Bundesgebiet West	22 098	12 964	9 884	1 249	1 256	667
Bundesgebiet Ost	5 727	2 580	2 398	384	28	12
2001						
Deutschland	27 817	15 445	12 373	1 614	1 294	714
Bundesgebiet West	22 267	12 990	10 029	1 251	1 264	697
Bundesgebiet Ost	5 550	2 455	2 343	363	29	18
2002						
Deutschland	27 571			1 602		
Bundesgebiet West	22 183			1257		
Bundesgebiet Ost	5 389			344		

Ergebnisse der Beschäftigtenstatistik. Nach ANBA Sondernummer 30. Juli 2003: Arbeitsmarktstatistik 2002 – Jahreszahlen.

In den neuen Bundesländern ging die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im gleichen Zeitraum insgesamt auf 92,7 % (zum Vergleich: in den alten Bundesländern stieg sie auf 101,5%) des Niveaus von 1999 zurück; in Berlin auf 96,6 %, in Branden-

burg auf 92,0 %, in Mecklenburg-Vorpommern aus 90,9 %, in Sachsen auf 92,1 %, in Sachsen-Anhalt auf 91,2 % und in Thüringen auf 92,0 % (vgl. ***Tabelle 2.17***).

Tabelle 2.17
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Bundesländern
Stichtag 30. September

	1999	2000	2001	2002
Baden-Württemberg	3 775 672	3 862 423	3 897 772	3 884 872
Bayern	4 339 786	4 449 049	4 497 323	4 460 020
Berlin	1 149 495	1 155 000	1 138 977	1 110 970
Brandenburg	838 312	819 780	790 236	771 587
Bremen	284 700	287 918	289 867	287 451
Hamburg	755 510	774 388	782 178	772 593
Hessen	2 162 249	2 216 728	2 240 378	2 214 694
Mecklenburg-Vorpommern	609 316	595 516	572 243	554 009
Niedersachsen	2 432 369	2 480 184	2 463 031	2 443 161
Nordrhein-Westfalen	5 911 526	6 014 847	6 004 180	5 931 094
Rheinland-Pfalz	1 199 710	1 214 968	1 214 680	1 209 416
Saarland	358 236	363 714	363 523	357 921
Sachsen	1 575 245	1 542 279	1 487 689	1 450 481
Sachsen-Anhalt	876 704	844 693	824 710	799 715
Schleswig-Holstein	824 149	832 907	830 876	822 587
Thüringen	850 516	830 651	807 492	782 820
Deutschland West (ohne Berlin)	*22 043 907*	*22 497 126*	*22 583 808*	*22 383 809*
Deutschland Ost (mit Berlin)	*5 899 588*	*5 787 919*	*5 621 347*	*5 469 582*

Nach ANBA Sondernummer: Arbeitsmarktstatistik 2002 - Jahreszahlen, Übersicht II/1.

Eine Einschätzung der Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern nach 2002 ist schwierig und kann nur unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen erfolgen. Da in absehbarer Zeit keine konjunkturelle Erholung in Sicht ist, muss eher davon ausgegangen werden, dass die Beschäftigung in Ostdeutschland abnimmt.

Die größten Wirtschaftsbereiche in Ostdeutschland im Jahre 2002 waren das Dienstleistungsgewerbe mit 35 % der Beschäftigten, das Verarbeitende Gewerbe (16 %), der Bereich Handel / Reparatur (13 %) sowie das Baugewerbe und die öffentliche Verwaltung (jeweils 10 %).

Im Vergleich zu Westdeutschland werden immer noch das hohe Gewicht des Baugewerbes, aber auch die höheren Anteile in der öffentlichen Verwaltung, im Bereich Erziehung und Unterricht sowie in der Land- und Forstwirtschaft und andererseits der relativ geringe Anteil des Verarbeitenden Gewerbes und des Bereiches Handel / Reparatur deutlich (vgl. ***Tabelle 2.18***)

Tabelle 2.18

Betriebe und Beschäftigte in Ostdeutschland 2002 (Stand 30. Juni) nach Branchen

Branche	Betriebe			Beschäftigte			
	Anzahl	Verteilung Ostdeutschland	Verteilung Westdeutschland	Anzahl	Anzahl je Betrieb	Verteilung Ostdeutschland	Verteilung Westdeutschland
	Tsd.	Prozent		Tsd. Personen	Personen	Prozent	
Land- und Forstwirtschaft	15	4	3	157	11	3	1
Bergbau / Energie / Wasser	2	0	0	94	57	2	1
Verarbeitendes Gewerbe	41	10	12	849	21	16	25
Baugewerbe	58	14	10	559	10	10	6
Handel und Reparatur	87	21	22	715	8	13	16
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	21	5	5	371	17	7	6
Kredit- und Versicherungsgewerbe	9	2	2	116	13	2	4
Dienstleistungen	158	39	40	1.913	12	35	32
Unternehmensnahe Dienstleistungen	61	15	16	619	10	11	12
Erziehung und Unterricht	9	2	2	332	37	6	3
Gesundheits- und Sozialwesen	41	10	10	572	14	11	10
Sonstige Dienstleistungen	47	12	12	390	8	7	7
Organisat. ohne Erwerbscharakter	10	3	4	109	11	2	2
Öffentliche Verwaltung	9	2	2	548	61	10	7
Insgesamt	410	100	100	5.431	13	100	100

Quelle: IAB-Betriebspanel Ost, Berlin Februar 2003, S. 14.

In Ostdeutschland besteht hoher Arbeitsplatzmangel (vgl. Pkt. 2.3.2) und in dessen Folge eine extrem hohe Unterbeschäftigung. Bekannterweise kommen im Durchschnitt in den neuen Bundesländern auf einen freien Arbeitsplatz etwa 25 Bewerber, in manchen Regionen sogar bis zu 50 bis 60.

Das – nicht zuletzt aus der beschriebenen wirtschaftlichen Wachstumsschwäche resultierendes – Merkmal ist das strukturelle Arbeitsplatzdefizit: Nach den jüngsten Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurden in 2002 in den neuen Bundesländern 411 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner gezählt, in den alten Bundesländern waren es hingegen 498.

Dabei gibt es zu wenig abhängige bzw. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten: Im Juni 2002[32] gab es in den neuen Bundesländern je 1.000 Einwohner 314 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, in den alten Bundeslän-

32 Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Arbeitsortprinzip

dern waren es demgegenüber 339.[33] Des Weiteren wurden je 1.000 Einwohner in Ostdeutschland 22 Beamte gezählt, in Westdeutschland 29.[34] Andererseits ist der Umfang selbstständiger Beschäftigung in Ostdeutschland etwas geringer: Im April 2002[35] waren in Ostdeutschland je 1.000 Einwohner 39 Personen selbstständig, in Westdeutschland im Vergleich dazu 46.(vgl. ***Abbildung 2.2.5-1)***

Das strukturelle Arbeitsplatzdefizit schlägt sich auch in der Zahl der den Arbeitsämtern zur Vermittlung gemeldeten **offene Stellen**[36] nieder: Kamen in Ostdeutschland im Jahresdurchschnitt 2002 auf eine offene Stelle etwa 25 Arbeitslose, so waren es in Westdeutschland 6 bis 7.

Eine Entlastung des Arbeitsplatzmangels ist mittelfristig nicht zu erwarten; auch nicht in der Industrie – dem wachsenden Wirtschaftszweig in Ostdeutschland. Insgesamt ist die Industrie in Ostdeutschland noch auf sehr niedrigem Niveau entwickelt und nicht in dem Maße vorhanden, dass ein gesamtwirtschaftlich durchgreifendes Wachstum mit Beschäftigungsimpulsen sichern kann.

Tabelle 2.19

Industrialisierungsniveau in Ostdeutschland, September 2001

westdeutsches Niveau jeweils = 100

Gegenstand	Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes		
	20 u. m. Besch.	Ind. Kleinbetr.[1]	Alle Betriebe
Betriebsdichte[2]	87,10	83,80	85,31
Beschäftigungsgrad[3]	48,69	85,32	50,36
Umsatzniveau[4]	37,63	71,45	38,47
Effektivitätsniveau[5]	77,29	83,75	76,38
Produktivitätsniveau[6]	67,07	.	.
Lohn- und Gehaltsniveau[7]	66,96	.	.
Kapitalausstattung[8]	46,12	.	.

Quellen: Berechnet nach: StBA., Wiesbaden, FS 4, R. 4.1.2, 2001, S. 84 ff.; DIW, B. Görzig, G. Noak, a.a.O.. Jeweils OD einschl. Berlin-Ost, WD einschl. Berlin-West. – [1]Industriebetriebe mit 1 bis 19 Beschäftigte. – [2]Zahl der Industriebetriebe je Einwohner. – [3]Zahl der Industriebeschäftigten je Einwohner. – [4]Industrieller Umsatz je Einwohner – [5]Umsatz je Beschäftigten. – [6]Brutto-Wertschöpfungsvolumen je Beschäftigten, im Jahr 2001. – [7]Brutto-Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten, im Jahr 2001. – [8]Volumen des Bruttoanlagevermögens je Einwohner, im Jahr 2001.

33 Wie noch zu zeigen sein wird, trugen bislang arbeitsmarktpolitische Interventionen – beispielsweise ABM und SAM – in erheblichem Maße dazu bei, dass die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Ostdeutschland nicht noch geringer ist.

34 Mikrozensus

35 Ebenda.

36 Wenngleich bekannt ist, dass bei weitem nicht alle zur Besetzung stehenden Arbeitsplätze den Arbeitsämtern von den Betrieben gemeldet werden, so zeigen doch die Zahlen für Ost- und Westdeutschland die unterschiedlichen Problemdimensionen auf. Dies um so mehr, als dass der Einschaltungsgrad der Arbeitsämter in Ostdeutschland deutlich höher ist als in Westdeutschland (SÖSTRA 2003: 82 ff.).

Ein Vergleich zum westdeutschen Industriealisierungsniveau zeigt, dass es in Ostdeutschland an Industriebetrieben und vor allem an Industriebeschäftigten fehlt (vgl. ***Tabelle 2.19 bis 2.20***). Bei der industriellen Betriebsdichte fehlen 15 % und bei der industriellen Beschäftigungsdichte sogar 50 % zum vergleichbaren Niveau mit Westdeutschland. Besonders gravierend ist das Fehlen industrieller Großbetriebe. Um in den neuen Bundesländern – einschließlich Berlin-Ost – Betriebe mit 1.000 und mehr Beschäftigten zu haben, müssten 123 Betriebe dieser Größenordnung dort neu entstehen. Für eine solche Angleichung lassen sich weder in Ostdeutschland selbst – noch durch Investoren von Außen Arbeitsplätze schaffen. Die Lücke ist damit auf absehbare Zeit verstetigt.

Tabelle 2.20

Bestand und Lücke von Industriebetrieben in Ostdeutschland im September 2001

Zahl der Betriebe

Betriebe	Vorhandene Betriebe	Besatz b. westd. Niveau[1]	Betriebslücke
Betriebe mit 20 u. m. Besch.	7.783	8.936	1.153
Industrielle Kleinbetriebe	8.851	10.562	1.711
Alle Betriebe	16.634	19.498	2.864

Quelle: Berechnet nach: StBA, Wiesbaden, FS 4, R. 4.1.2, 2001, S. 84 ff. – [1]Zahl der Betriebe bei wd. spezifischen Industriebesatz (Betriebe je Einwohner).

Ein Vergleich des Bestandes an Industriebetrieben in Ostdeutschland mit dem westdeutschen Niveau zeigt, dass der Besatz auch mit industriellen Kleinbetrieben in Ostdeutschland nicht westdeutsches Niveau erreicht (vgl. ***Tabelle 2.20***). Besonders groß ist jedoch das Defizit an Arbeitsplätzen in ostdeutschen Industriebetrieben und hier vor allem bei größeren Unternehmen (vgl. ***Tabelle 2.21***).

Tabelle 2.21

Reale Beschäftigung im Sept. 2001 und Beschäftigungslücke zum westdeutschen Niveau

Personen

Betriebe	Beschäftigte	Besch. B. westd. Niveau[1]	Beschäftigungslücke
Betriebe mit 20 u. m. Besch.	621.135	1.275.599	654.464
Industrielle Kleinbetriebe	51.927	60.862	8.935
Alle Betriebe	673.062	1.336.461	663.399

Quelle: Berechnet nach: StBA., Wiesbaden, FS 4, R. 4.1.2, 2001, S. 84 ff. – [1]Beschäftigte im Verarbeitenden Gewerbe je Einwohner.

Aus Tabelle 2.21 wird sichtbar, dass ein enormes Arbeitsplatzdefizit in der ostdeutschen Industrie besteht. Um westdeutsches Niveau zu erreichen müsste die Zahl der Industriearbeitsplätze verdoppelt werden. Eine stärkere Hinwendung der ESF-Förderung auf industrielle Existenzgründungen in Ostdeutschland wäre sehr hilfreich. Industrielle Ar-

beitsplätze sind im Allgemeinen mit relativ hoher Wertschöpfung verbunden und ziehen in produktionsnahen Dienstleistungen Arbeitsplätze nach sich. Darüber hinaus sichern sie Einkommen und Steueraufkommen, was wiederum zur Erhöhung des privaten Verbrauchs und der regionalen Investitionstätigkeit beiträgt.

2.3.2. Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt

Auch zehn Jahre nach der Vereinigung ist der ostdeutsche Arbeitsmarkt durch einen – wenn auch verlangsamten – Beschäftigungsabbau und eine auf hohem Niveau verstetigte Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, eine hohe Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie durch ein fehlendes Arbeitsplatzangebot gekennzeichnet (vgl. ***Tabelle 2.22***).

Tabelle 2.22

Arbeitsmarkt, Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern

Jahresdurchschnitt; in 1 000 Personen

	1992	1993	1995	1998	1999	2000	2001
Bevölkerung	15.730	15.645	15.505	15.335	15.267	15.120	15.066
Erwerbspersonen o. stille Reserve	8.447	8.289	7.894	7.756	7.772	7.711	7.615
Arbeitslose	1.170	1.149	1.047	1.375	1.344	1.359	1.374
-quote	14,4	15,1	14,0	18,2	17,6	17,4	17,5
Erwerbstätige (Inl.)	5.943	5.796	6.048	5.950	5.983	5.917	5.799
Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen							
Kurzarbeit	370	181	71	34	27	25	27
Schlechtwetter-geld	6	18	16	1	1	1	1
ABM	388	237	206	152	168	145	116
SAM	0	22	107	165	180	101	66
Fördg. Berufl Weiterbildung	383	311	219	147	141	138	134
Teilnehmer an Sprachlehrgängen	2	5	6	6	6	6	5
Vorruhestand	295	214	33	0	0	0	0
Altersübergsgeld.	516	639	341	1	1	0	0
Altersteilzeit	0	0	0	2	5	7	10
Pers. nach § 428 SGB III	1	1	7	92	89	82	85
Entltg. d. Arbeitsm d. arb-pol. Maßn.	**1.934**	**1.608**	**1.038**	**512**	**523**	**488**	**447**

Quelle: BMWA: Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer, In: Jahresbericht zum Stand Deutsche Einheit, Berlin September 2003, S.214.

Das Erwerbspersonenpotenzial ging in Ostdeutschland durchgängig zurück. Gemindert wurde dieser Rückgang noch durch die negative demografische Komponente sowie durch die Abwanderungen von Erwerbspersonen und hohe Auspendlerzahl nach Westdeutschland. Da das Arbeitsangebot sich tendenziell verschlechterte ist die Zahl der Arbeitslosen gestiegen und verharrt seit 1997 auf einem nahezu unveränderten hohen Niveau. Hinter diesen Bestandszahlen verbinden sich aber Bewegungen in erheblichen Umfang. Aus den vom IAB seit 1996 ausgewiesenen Daten über begonnene und beendete Beschäftigungsverhältnisse geht hervor, dass jährlich immerhin knapp 2 Mill. Beschäftigungsverhältnisse begonnen und beendet werden. Diese Bewegung ist einerseits positiv, weil sie aussagt, dass ständig neue Arbeitsplätze entstehen. Darin kommt aber auch zum Ausdruck, dass gleichzeitig eben so viele Arbeitsplätze wegfallen.

Laut sozioökonomischem Panel war in den neuen Ländern seit der Wirtschafts- und Währungsunion jede zweite Erwerbsperson und jeder Dritte im Jahre 1990 Erwerbstätige von Arbeitslosigkeit betroffen. Nachdem in den beiden Jahren zuvor die starken Beschäftigungseinbußen (1996: - 90.000, 1997: - 140.000) mehr oder weniger gestoppt werden konnten, kam es 2000 zu einem erneuten Einbruch: nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gab es im April 2000 6,6 Mill. Erwerbstätige, dies sind rund 78.000 weniger als im Vorjahresmonat. Im Gegensatz dazu stieg die Erwerbstätigenzahl im Westen von 29,729 Mill. auf 30,009 Mill. Dabei entwickelte sich die Erwerbstätigkeit in den einzelnen Wirtschaftszweigen unterschiedlich, vor allem hat die anhaltende Strukturkrise im Baugewerbe weiter Spuren hinterlassen.

Tabelle 2.23

Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1992 bis 2001 (einschließlich Ost-Berlin)

Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2001
Land-, Forstw., Fischerei	-38,4	-18,1	-1,1	-1,6	-5,1	0,8	0,1	-0,7	-5,2	1,2
Prod. Gewerbe (o. Baugew.)	-35,1	-15,8	-6,6	-2,2	-3,8	-1,2	0,2	0,3	2,2	1,4
darunter										
Verarb. Gewerbe	-1,1	1,1	1,3	2,9	2,3					
Baugewerbe	12,2	14,3	13,2	5,5	-2,9	-4,4	-7,2	-6,0	-8,3	-12,8
Handel, Gastgew, u. Verkehr	-8,5	-0,6	2,4	0,8	-0,6	0,0	2,8	0,6	1,0	-0,1
Vermietung, Finanzierung, Unternehmensdienstlstg.	8,8	9,0	11,2	6,7	4,3	3,7	8,8	4,8	4,8	1,4
Öffentl. u. priv. Dienstleister	1,2	-1,9	2,0	1,2	0,7	-3,2	1,0	1,5	-2,3	-1,6
Wirtschaft ges.	-13,3	-2,5	2,9	1,7	-0,8	-1,5	0,8	0,3	-0,8	-1,7

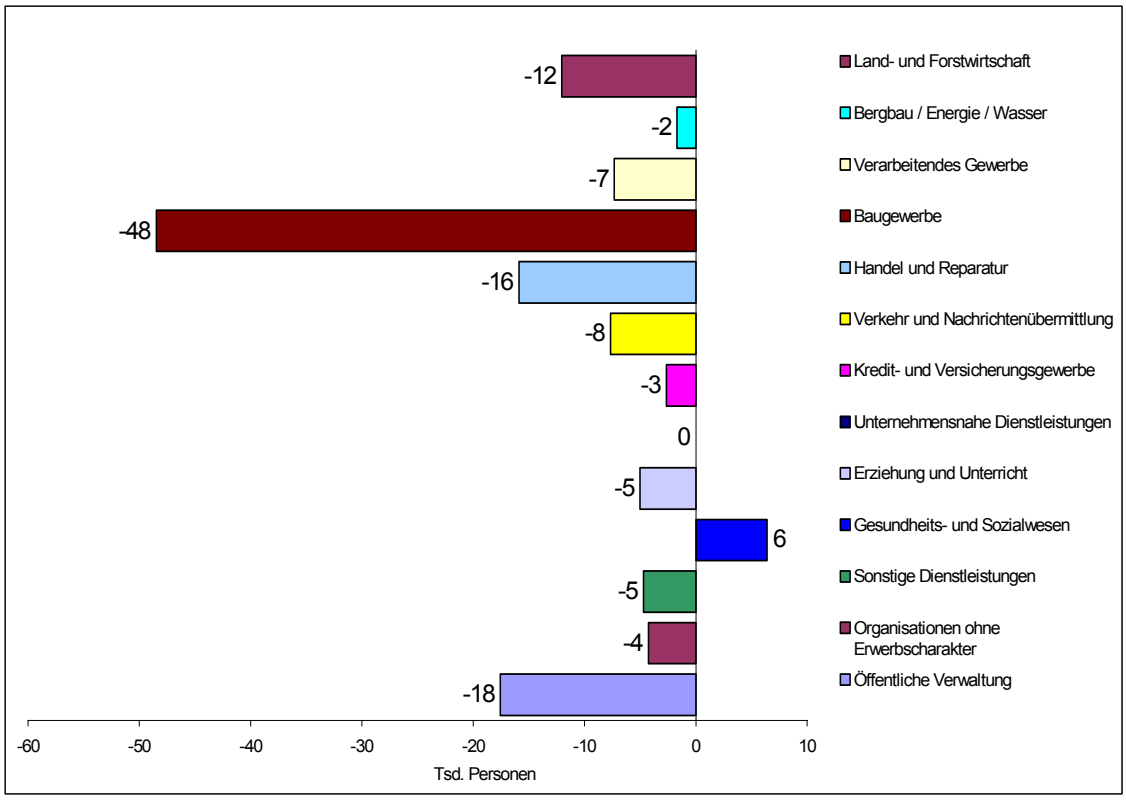
Quelle: IAB.

Was in der ersten Hälfte der 90er-Jahre noch Motor der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung (Baugewerbe) in den neuen Ländern war, ist seitdem zur Wachstums- und Beschäftigungsbremse geworden (vgl. ***Tabelle 2.23***).

Die Zahl der Erwerbstätigen ist in den neuen Bundesländern in den beiden letzten Jahren wieder gesunken. Der Abwärtstrend scheint sich fortzusetzen. Bei einem Beschäftigungsrückgang zwischen Mitte 2001 und Mitte 2002 in Ostdeutschland um ca. 120 Tsd. zeigen die Befragungsergebnisse des IAB-Betriebspanels Ost nach Wirtschaftsbereichen kaum Beschäftigungswachstum, sondern in der überwiegenden Mehrzahl deutliche Rückgänge (vgl. ***Schaubild 2.3***).

Schaubild 2.3

Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland 2001 bis 2002 (Stand 30. Juni) nach Wirtschaftsbereichen (Tsd. Personen)



Quelle: IAB-Betriebspanel Ost, Berlin Februar 2003, S. 15

Im Verarbeitenden Gewerbe ist die Beschäftigtenzahl zwischen Mitte 2001 und Mitte 2002 um etwa 1 % gesunken. Das verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland hat nach drastischen Beschäftigungseinbußen inzwischen wieder Tritt gefasst. In den letzten Jahren schlug sich das auch beschäftigungswirksam nieder. Allerdings mehren sich die Anzeichen, dass auch das verarbeitende Gewerbe (Industrie) die Auswirkungen der weltweiten Wirtschaftsschwäche zu spüren bekommt. Die zweistelligen Wachstumsraten des Verarbeitenden Gewerbes gehören der Vergangenheit an, was sich auch in der Beschäftigungsentwicklung des letzten Jahres niedergeschlagen hat. Die anhaltende

Konjunkturflaute macht deutlich, dass viele Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes Arbeitskräfte entlassen.

Für die einzelnen Wirtschaftsbereiche lassen sich aus den Befragungsergebnissen folgende Schlüsse ziehen: Es setzt sich die Tendenz fort, dass das Baugewerbe seine Beschäftigtenzahl überdurchschnittlich vermindert. Die schwierige wirtschaftliche Lage in der Bauwirtschaft hält an; ein Ende der Talfahrt ist noch nicht abzusehen. Das Baugewerbe in Ostdeutschland hat seinen Personalbestand zwischen Mitte 2001 und Mitte 2002 weiter abgebaut.

Im Ergebnis des Nachholbedarfs, aber auch einer künstlich überhöhten Nachfrage durch Steuer- und Abschreibungsvergünstigungen sind bis 1996 Kapazitäten entstanden, deren Abbau auch in den nächsten Jahren noch anhält. Die aktuellen Beschlüsse der Bundesregierung zur Reduzierung der Eigenheimzulage lassen für die Zukunft weitere negative Auswirkungen für das Baugewerbe erwarten.

Nach Einschätzungen der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute bleibt auch die Grundtendenz der Bauinvestitionen abwärts gerichtet, wobei sie zum Befragungszeitpunkt durch Aufträge zur Beseitigung der Flutschäden überzeichnet wird[37].

Auch die Beschäftigung von Bauarbeitern aus anderen EU-Ländern mit deutlich unter dem deutschen Tarif liegenden Löhnen hat beträchtliche Wirkung auf das ostdeutsche Baugewerbe. Das seit Mitte 1997 geltende Tarifsystem mit festgelegten Mindestlöhnen hat diese Entwicklung nicht aufhalten können.

Die Bauwirtschaft verliert durch diese Rückgänge langsam ihren starken Einfluss auf das ostdeutsche Wirtschaftswachstum. Die Belastung des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozesses durch die Bauflaute nimmt weiter ab. Darüber hinaus verliert die baurelevante Produktion für das Verarbeitende Gewerbe und den Dienstleistungssektor kontinuierlich an Bedeutung.

Demgegenüber war in den letzten Jahren der Dienstleistungssektor Gewinner im Strukturwandel. Im Zeitraum Mitte 2001 bis Mitte 2002 bewegte sich die Beschäftigungsentwicklung auf gleichem Niveau. Die einzelnen Bereiche des Dienstleistungssektors verzeichnen dabei eine differenzierte Entwicklung. Im Gesundheits- und Sozialwesen gab es leichte Zuwächse, wogegen Erziehung und Unterricht sowie die sonstigen Dienstleistungen in etwa adäquate Verluste hinnehmen mussten. Die relativ deutlichen Zuwächse im Gesundheits- und Sozialwesen resultieren aus einer alternden Bevölkerung, umfangreicheren Pflegedienstleistungen und sozialen Betreuungsaufgaben. Auf diesen Gebieten werden auch in Zukunft Beschäftigungseffekte zu erwarten sein.

---

37 Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002, a.a.O., S. 425

Der Verlust von drei Prozent der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung ist vor allem durch den Personalabbau infolge der angestrebten Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verursacht worden[38].

Der Rückgang der Beschäftigtenzahl im Bereich Handel / Reparatur um 2 % ist möglicherweise auf den immer noch andauernden Konzentrationsprozess im Handel und die Ausbreitung von durch die Käufer akzeptierten „billigen“ Vertriebsformen zurückzuführen. Darüber hinaus schränkt auch die geringere Kaufkraft den Umsatz im Handel ein, was wiederum die Beschäftigungssituation beeinflusst.

Relativ hoch ist der Beschäftigtenrückgang in der Land- und Forstwirtschaft um 7 %. Dieser ist offensichtlich das Resultat dramatisch hoher Umsatzeinbußen, die in diesem Wirtschaftsbereich sowohl Europa- als auch deutschlandweit im vergangenen Jahr zu verzeichnen waren. In diesem Kontext spielen sicher auch die BSE-Krise sowie die Futtermittelskandale eine nicht unwesentliche Rolle. Auch wirkt sich hier der starke Abbau geförderter Beschäftigungsverhältnisse aus.

Die leichte Abnahme im Bergbau/Energie/Wasser, im Bereich Verkehr/Nachrichtenübermittlung, bei den Organisationen ohne Erwerbscharakter und im Kredit- und Versicherungsgewerbe ist vorsichtig zu interpretieren, da die Fallzahlen für diese Branchen relativ niedrig sind. Die Entwicklung im Kredit- und Versicherungsgewerbe wird vor allem in der Zukunft durch einen starken Beschäftigungsrückgang gekennzeichnet sein. Norbert Walter, Chefvolkswirt der Deutschen Bank, hält in den kommenden zehn Jahren ein Drittel aller Arbeitsplätze bei deutschen Banken für gefährdet. Die vier deutschen Großbanken wollen bis 2004 ihr Personal weltweit um etwa 10 % reduzieren, was auch in Ostdeutschland Auswirkungen haben wird. Die Entwicklung in den Organisationen ohne Erwerbscharakter ist u. a. auf einen Rückgang der Beschäftigung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zurückzuführen.

Die Konsequenzen von gesamtwirtschaftlicher Wachstumsschwäche und Arbeitsplatzdefizit werden in der Arbeitsmarktstatistik mehr als deutlich:

- Die Zahl der registrierten Arbeitslosen hat seit 1997 die Grenze von 1,4 Millionen nicht mehr unterschritten. Im Jahresdurchschnitt 2002 waren in Ostdeutschland mehr als 1.560.000 Personen arbeitslos registriert, davon 748.600 Frauen – höhere Zahlen waren selbst unmittelbar in der Zeit der gesellschaftlichen und sozioökonomischen Transformationsbrüche nicht zu konstatieren. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 19,2% insgesamt (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) bzw. 18,9% (Frauen) und 19,5% (Männer). Die entsprechenden Vergleichswerte für

---

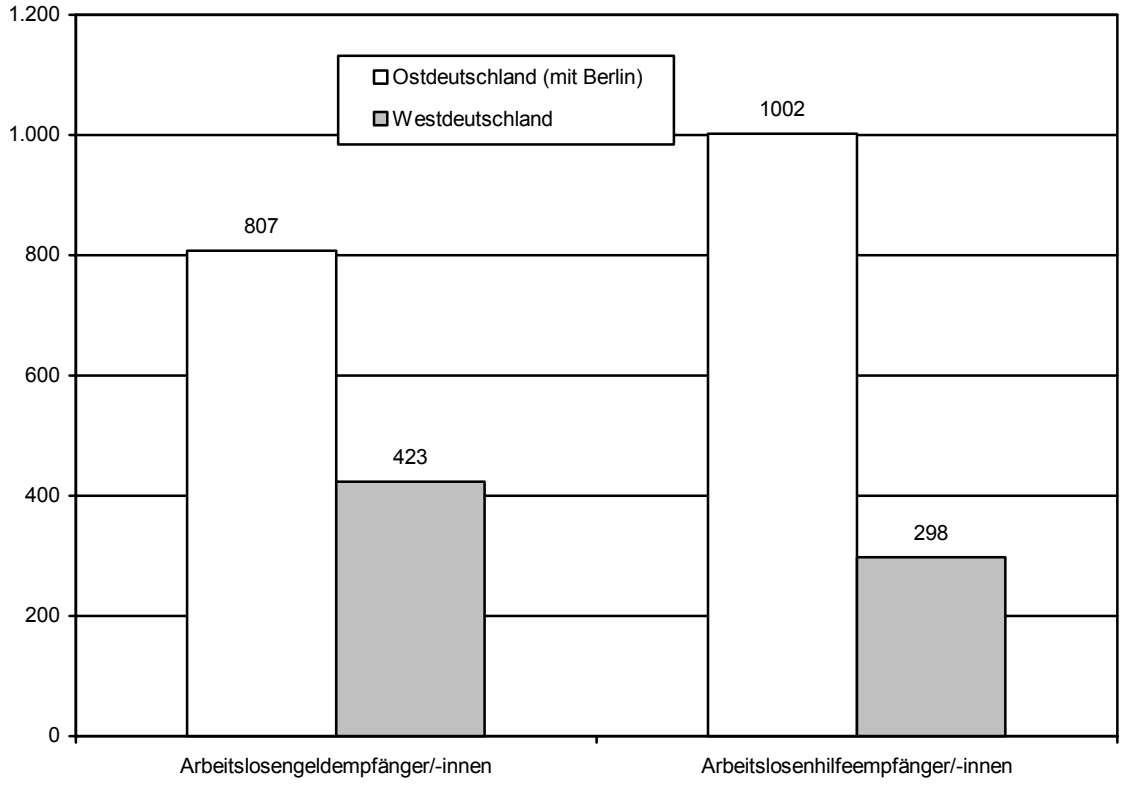
38 Andere Quellen gehen zwar von einer anderen Bezugsbasis aus, kommen aber zu ähnlichen Ergebnissen. Danach lag 1998 die Zahl der Erwerbstätigen in der öffentlichen Verwaltung je 1.000 Einwohner im Durchschnitt Ostdeutschlands bei 46 gegenüber nur 38 in Westdeutschland. An der Spitze lagen Mecklenburg-Vorpommern mit 51, Berlin mit 49, Brandenburg und Thüringen mit 47 und Sachsen-Anhalt mit 44. Sachsen hat mit 41 fast das Durchschnittsniveau der alten Bundesländer erreicht (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd) Nr. 44 vom 4. November 1999, S. 7).

Westdeutschland liegen demgegenüber bei 8,5% bzw. 7,8% (Frauen) und 9,1% (Männer).

- Verbunden mit der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit ist Umfang wie auch Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland erheblich gestiegen. Im Jahresdurchschnitt 2002 waren dort 36,7% der registrierten arbeitslosen Personen langzeitarbeitslos[39], in 1996 waren es hingegen 25,7%. Die Vergleichswerte für Westdeutschland belaufen sich auf 29,6% bzw. 31,8% – hier war die Langzeitarbeitslosigkeit mithin leicht rückläufig. Im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit insgesamt sind ostdeutsche Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit stärker betroffen als Männer: Waren in 2002 42,9% aller arbeitslosen Frauen in Ostdeutschland langzeitarbeitslos, so lag dieser Anteil unter den Männern bei 30,9%. Die geschlechtsspezifische Differenzierung von Langzeitarbeitslosigkeit ist demgegenüber in Westdeutschland wesentlich geringer, wie die Vergleichswerte von 30,9% (Frauen) bzw. 28,7% (Männer) zeigen.

Schaubild 2.4

Leistungsempfänger/-innen pro 10.000 abhängige zivile Erwerbspersonen im Jahr 2002



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

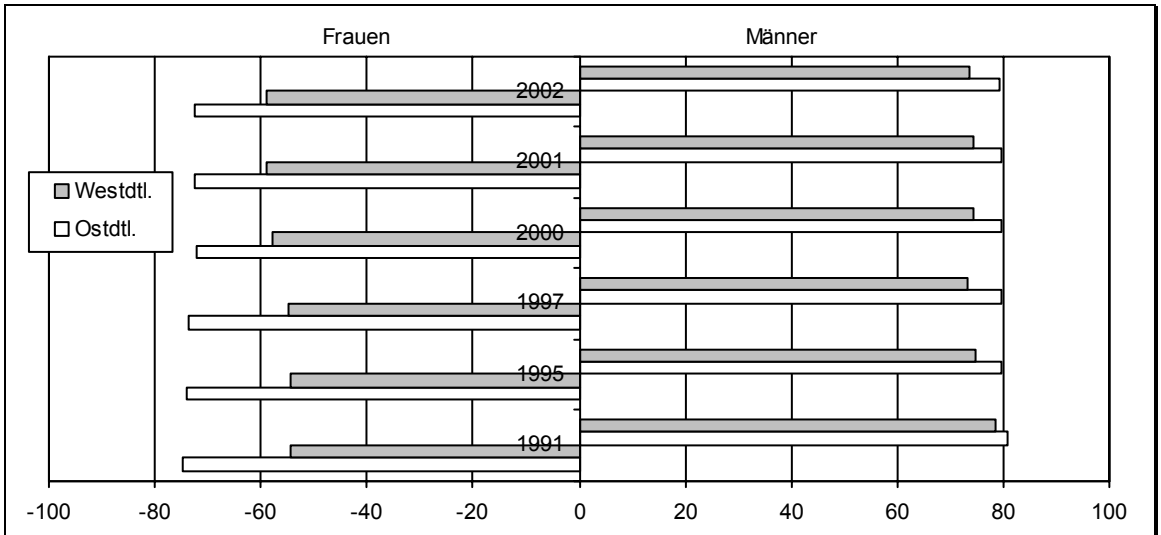
39 Damit waren also mehr als 573.200 Personen langzeitarbeitslos.

Nicht zuletzt aus der hohen Langzeitarbeitslosigkeit ergibt sich eine spezifische Struktur der Leistungsempfänger/-innen in Ostdeutschland. Von den im Jahresdurchschnitt 2002 insgesamt 1.471.700 ostdeutschen Leistungsempfänger/-innen erhielten 44,6% Arbeitslosengeld und 55,4% Arbeitslosenhilfe. In Westdeutschland war die Struktur bei insgesamt 2.119.100 Leistungsempfänger/-innen mit Anteilen von 58,6% (Arbeitslosengeld) bzw. 41,4% (Arbeitslosenhilfe) genau umgekehrt.

Diese Struktur der Leistungsempfänger/-innen ergänzt durch das Niveau der Arbeitslosigkeit ist in ***Schaubild 2.4*** dargestellt.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit äußert sich auch im sukzessive steigenden Sozialhilfebezug in Ostdeutschland: Die Zahl der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen lag am 31.12.2001 in Ostdeutschland um 7,5% über dem Vorjahreswert, während dieser Wert in Westdeutschland stabil blieb. Die Sozialhilfequote (d.h. der Anteil der Sozialhilfeempfänger/-innen an der Wohnbevölkerung) beträgt damit in Ostdeutschland 3,7% bzw. in den fünf neuen Bundesländern (ohne Berlin) 2,7%. Im Vergleich dazu liegt die Sozialhilfequote in den alten Bundesländern (ohne Berlin) bei 3,2%.[40]

Schaubild 2.5
Entwicklung geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten[1]



Quelle: Mikrozensus. – [1]Erwerbsquoten der 15-64-jährigen.

Die Erwerbsquoten in Ostdeutschland sind anhaltend hoch und nach wie vor stärker als in Westdeutschland. Beides gilt im Übrigen sowohl für Frauen als auch für Männer. Dies spricht für den hohen Stellenwert, den Erwerbstätigkeit in den individuellen Einstellungen vieler ostdeutscher Frauen und Männer spielt. Dazu dürften neben sozio-

40 Statistisches Bundesamt

psychologischen auch ökonomische Motive beitragen, die nicht zuletzt durch die prekäre Arbeitsmarktsituation geprägt werden (vgl. ***Schaubild 2.5***).

Getragen durch politische Entscheidungen, kam es in Ostdeutschland bislang zu einem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, der sich vor allem von seinem Umfang her, partiell aber auch hinsichtlich seiner Strukturen, von demjenigen in Westdeutschland unterschied. Ohne an dieser Stelle bereits auf Details einzugehen, sind für 2002 folgende Eckpunkte zu nennen:

- Während in Ostdeutschland die arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (hier ABM und SAM[41]) im Jahresdurchschnitt 2002 bei 169.000 Personen lag, waren es in Westdeutschland 53.000.

- Durch berufliche (Vollzeit)Weiterbildung wurden Entlastungswirkungen von 137.000 (Ostdeutschland) bzw. 156.000 (Westdeutschland) Personen erzielt.

- Die entsprechenden Werte für das Instrument der Kurzarbeit beliefen sich auf 19.000 (Ostdeutschland) bzw. 43.000 Vollzeitäquivalente (Westdeutschland).[42]

Bei einem Einwohneranteil Ostdeutschlands von 20,9% entfielen damit in den genannten arbeitsmarktpolitischen Interventionsbereichen 56,3% der Entlastungswirkung auf diesen Teil der Bundesrepublik.

Die einzelnen Komponenten der Unterbeschäftigung in Ostdeutschland sind in nachfolgender ***Schaubild 2.6*** zusammengefasst.

Das Schaubild zeigt, dass in Ostdeutschland über zwei Millionen reguläre Arbeitsplätze fehlen. Die Unterbeschäftigung ist in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung sprunghaft angestiegen und verzeichnete im Jahre 1992 ihren Höhepunkt mit über 3,1 Millionen Personen. In der Folgezeit nahm sie in kleinen Schritten bis 1999 ab und hat sich seit dem kaum verändert. Bis 1995 wurde durch massiven Einsatz arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen offene Arbeitslosigkeit vermieden. In der Folgezeit wurden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Vorruhestands- und Altersübergangsregelungen zurückgenommen, so dass insbesondere die verdeckte Arbeitslosigkeit abnahm.

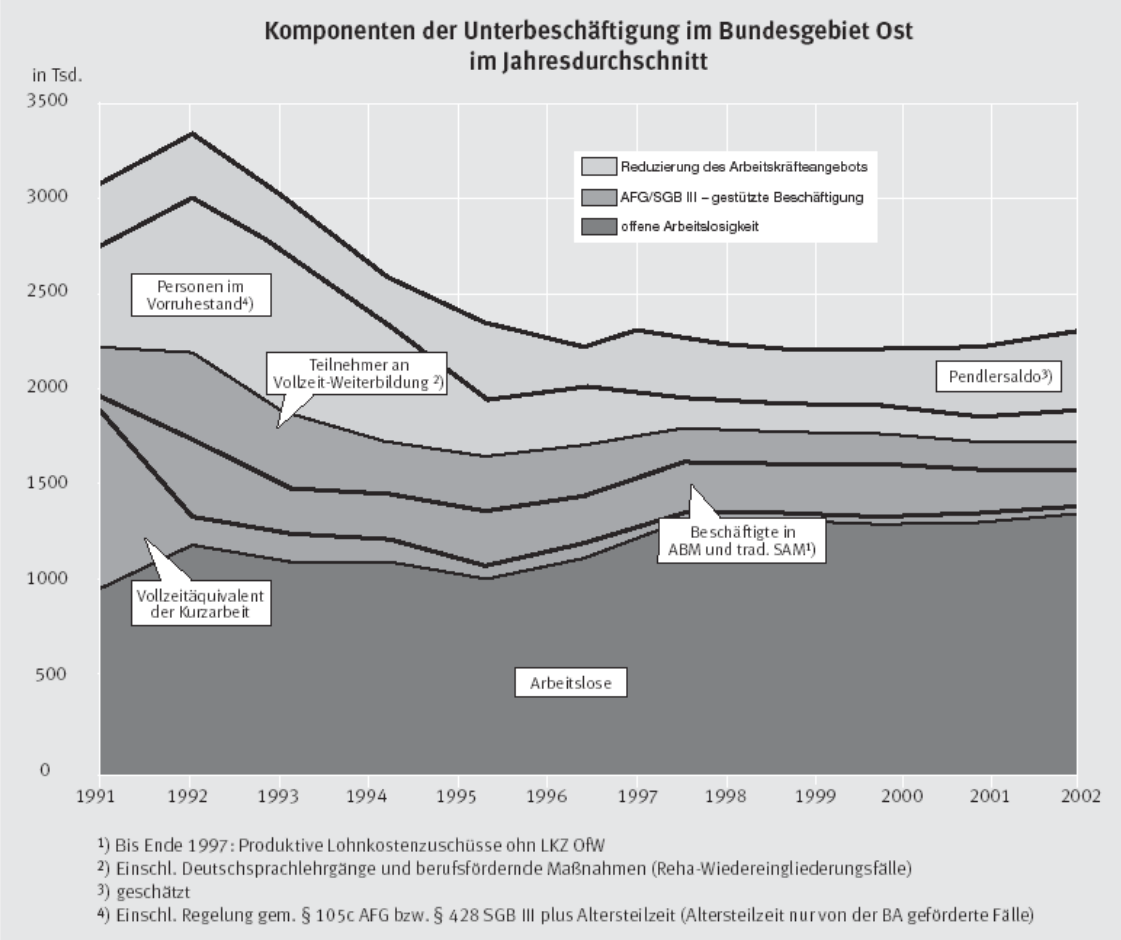
In den neuen Bundesländern stieg die Arbeitslosenquote von 17,3 % im Jahr 1999 auf 17,7 % im Jahr 2002 nur leicht an, bei den abhängig beschäftigten Erwerbspersonen im gleichen Zeitraum von 18,7 auf 19,2 %. Seit 1997 bewegt sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Ostdeutschland zwischen 1,3 und 1,4 Millionen Personen auf relativ gleichem Niveau. Die tatsächliche Unterbeschäftigung ist jedoch tatsächlich nach wie

---

41 Ohne Lohnkostenzuschüsse für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW).

42 Vergleiche dazu (IAB 2003b: 7).

Schaubild 2.6



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003a), *Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. (Sonderheft der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 18. Juni 2003). Nürnberg. Schaubild II.C.1, S. 68.

vor wesentlich höher als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Mehr als jede fünfte Erwerbsperson hat kein offizielles Beschäftigungsverhältnis. Rechnet man die verdeckte Arbeitslosigkeit von rund 600.000 Personen hinzu, sind in den neuen Bundesländern 2,2 Millionen Personen auf dem ersten Arbeitsmarkt ohne Arbeit (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/2004 Tab. 26, S. 211)[43].

Die Entwicklung und Struktur der Arbeitslosen in Ostdeutschland im bisherigen Förderzeitraum zeigt ***Tabelle 2.24***.

Relativ hoch ist der Anteil der Arbeitslosen bei den Jugendlichen von 20 bis 25 Jahren, Frauen und Männer sind in fast gleichem Umfang von der Arbeitslosigkeit betroffen.

43 Seit Jahresbeginn 2003 wird Berlin zu den neuen Bundesländern gezählt, wodurch die in der Vergangenheit aufgetretenen Abgrenzungsprobleme entfallen.

Tabelle 2.24

Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern

1999–2002; in 1 000 Personen

	Jahreszahlen (Bestandszahlen: Jahresdurchschnitte, Bewegungszahlen: kumuliert)			
	1999	2000	2001	2002
Bestand am Ende des Monats	1 495 369	1 508 320	1 531 732	1 562 639
Männer	711 706	741 061	776 278	814 020
Frauen	783 663	767 259	755 454	748 619
Arbeiter	935 575	953 582	977 341	998 790
Angestellte	559 794	554 738	554 391	563 850
Jugendliche unter 20 Jahren	34 872	37 456	36 569	36 389
darunter Frauen	15 561	16 094	15 998	16 098
Jüngere unter 25 Jahren	152 571	171 413	176 461	189 851
Darunter Frauen	62 373	66 317	67 479	71 893
50 Jahre und älter	464 510	438 181	423 135	406 243
darunter Frauen	253 870	236 068	222 358	208 954
55 Jahre und älter	318 932	283 183	244 451	204 863
darunter Frauen	171 391	149 633	125 557	103 253
Langzeitarbeitslose	481 361	509 803	529 117	573 203
darunter Frauen	298 756	308 467	308 353	321 272
schwer behinderte	42 638	43 636	43 732	39 740
darunter Frauen	18 709	19 259	18 981	16 800
Teilzeitarbeitsuchende	47 846	48 880	50 859	54 214
darunter Frauen	45 898	46 691	48 238	50 774
Spätaussiedler	20 867	18 702	17 066	14 935
darunter Frauen	11 787	10 450	9 446	7 955
Ausländer	63 924	65 350	67 856	72 811
darunter Frauen	24 114	24 835	26 108	28 180
Arbeitslosenquoten				
alle zivilen Erwerbspersonen insgesamt	17,3	17,1	17,3	17,7
abhängige Erwerbspersonen	18,7	18,5	18,8	19,2
Männer	17,3	17,8	18,5	19,5
Frauen	20,2	19,3	19,0	18,9
Jugendliche unter 20 Jahren	10,6	10,5	9,4	8,9
Jugendliche von 20 bis unter 25 Jahren	18,9	20,2	19,7	20,6
Jüngere unter 25 Jahren	16,1	16,8	16,1	16,4

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Stand 10.02.03.

Die Tatsache, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern nicht noch höher liegt, hat vor allem zwei Ursachen: Das Arbeitskräfteangebot nahm zum einen durch die zunehmende Abwanderung, zum anderen durch Ausscheiden von Per-

sonen aus dem Erwerbsleben ab. Gleichwohl wird auch im laufenden Jahr die Arbeitslosenquote trotz des Rückgangs der Erwerbstätigenzahl auf hohem Niveau verharren.

Darüber hinaus haben sich die Arbeitslosenzahlen trotz mäßiger Konjunkturdaten zuletzt saisonbereinigt vergleichsweise günstig entwickelt. Dies beruht auf erheblich mehr Abgänge aus Arbeitslosigkeit. So beendeten im Juli 670.000 Personen ihre Arbeitslosigkeit, dies sind 63.400 oder 10 % mehr als vor einem Jahr. Maßgebend dafür waren wesentlich mehr Abmeldungen in sonstige Nichterwerbstätigkeit, und zwar großenteils wegen Nichterneuerung der Meldung oder fehlender Mitwirkung sowie Übergang in den vorruhestandsähnlichen Status eines Leistungsempfängers gem. § 428 SGB III (einschl. §§ 125, 429 SGB III und § 252 Abs. 8 SGB VI). Seit gut einem Jahr werden höhere Anforderungen an Mitwirkung und Eigeninitiative der Arbeitslosen gestellt („Fördern und Fordern"); diese Bemühungen sind in letzter Zeit intensiviert worden. Vor allem Nichtleistungsempfänger ziehen sich deshalb - zumindest vorübergehend - vom Arbeitsmarkt zurück. Aber auch die Abgänge in Krankheit waren - wohl z.T. aus dem gleichen Grund - wesentlich zahlreicher. In Arbeit meldeten sich ebenfalls deutlich mehr Personen ab als vor einem Jahr. Dabei hat die Aufnahme selbstständiger Tätigkeit erneut besonders stark expandiert, unterstützt durch die neuen Existenzgründungszuschüsse. Die Abmeldungen in Ausbildung nahmen dagegen erheblich ab; dies beruht im Wesentlichen auf weniger Abgängen in berufliche Weiterbildung (einschl. Deutsch-Sprachlehrgänge und berufliche Eingliederung Behinderter).

2.4. Entwicklung des zweiten Arbeitsmarktes – Soziale Sicherungssysteme

2.4.1. Abgrenzung

In Ostdeutschland bilden die Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes heute einen entscheidenden Teil der sozialen Sicherungssysteme. Da dies jedoch nicht alle sozialen Bereiche umfasst – z. B. Stichwort demografischer Wandel, gefährdete Personen und Gruppen, Menschen mit Behinderung, Migrantinnen und Migranten, von Armut betroffene Gruppen -, soll hier einführend eine Abgrenzung zum zweiten Arbeitmarkt diskutiert werden. Dies vor allem deswegen, weil es im Zusammenhang mit den Hartz-Reformen, besonders kontroverse Diskussionen über den zweiten Arbeitsmarkt auch in den neuen Bundesländern gibt.

Der Begriff „zweiter Arbeitsmarkt“ wird allgemein als Sammelbegriff für nicht reguläre, öffentlich geförderte Beschäftigung verwendet, ist jedoch weder juristisch kodifiziert noch gibt es bisher eine wissenschaftlich allgemein anerkannte Definition.

Vor diesem Hintergrund werden die für das Ziel 3-Gebiet herausgearbeiteten typische Merkmale für die Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt übernommen. Dort heißt es: „Diese

– ist *regelmäßig subventionierte Arbeit*, aber nicht alle subventionierte Arbeit ist Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt, vielmehr können Lohnkostenzuschüsse, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen zur Förderung der Arbeitsaufnahme bzw. -vermittlung im ersten Arbeitsmarkt gewährt werden;

– ist regelmäßig Arbeit *gegen Entgelt*. Dabei reicht das Spektrum von der *Mehraufwandsentschädigung* nach dem Bundessozialhilfegesetz am unteren Ende bis zur Beschäftigung zu *tariflichen Bedingungen* am oberen, z.B. in ABM;

– ist regelmäßig auf *Zielgruppen* unter den Arbeitslosen bezogen, wobei die entscheidenden Kriterien die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. das gruppenspezifische Verbleibsrisiko sind. Beide hängen mit Merkmalen wie Alter, gesundheitliche Einschränkungen, Qualifikation und Geschlecht zusammen. Bei den Zielgruppen lassen sich zwei Typen unterscheiden: (1) Arbeitslose, die auf Zeit, d. h. auch befristet, im zweiten Arbeitsmarkt mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den ersten tätig werden sollen und (2) Arbeitslose, die als nicht mehr in den ersten integrierbar gelten;

– soll zur volkswirtschaftlichen *Wertschöpfung* beitragen, soziale Kosten durch Qualifikationsabbau, Destabilisierung der Persönlichkeit und der Familie und soziale Spannungen vermeiden;

– bedarf in einigen Varianten besonderer *Trägerinstitutionen*, kann teilweise in das Aufgabenspektrum arbeitsmarktpolitischer Trägerinstitutionen (z.B. ABS-Gesellschaften) einbezogen werden, bzw. kommt teilweise ohne eigene Institutionen aus, z. B. reine Vergabe-ABM.

In dieser Abgrenzung und Beschreibung des zweiten Arbeitsmarkts kommen neben der Vorstellung der prinzipiellen Nachrangigkeit des zweiten Arbeitsmarkts hinter dem ersten weitere Grundideen seiner Einrichtung zum Ausdruck. Einerseits gibt es eine große Zahl von schwer vermittelbaren Arbeitslosen, andererseits einen mit herkömmlichen Mitteln nicht finanzierbaren Bedarf an gesellschaftlich notwendiger, nützlicher Arbeit. Dies betrifft z. B. auf den Gebieten der Umweltsanierung, den sozialen Diensten und der Jugendhilfe. Deshalb sollen in diesen Bereichen Beschäftigungsmöglichkeiten für ansonsten arbeitslose Menschen geschaffen werden. Eine weitere Grundidee des zweiten Arbeitsmarkts ist es, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und dabei zumindest teilweise auf Selbstfinanzierungseffekte geförderter Arbeit zu setzen. Ein wesentliches Element bei der Begründung der Schaffung und des Unterhalts des zweiten Arbeitsmarkts besteht schließlich darin, der Verhärtung von Arbeitslosigkeit und der Konzentration auf bestimmte Personengruppen und Regionen entgegen zu wirken, indem durch die praktische Arbeitserfahrung berufliche Qualifikationen erhalten bzw. neue erworben werden können und auch dem Verlust sozialer Kompetenzen durch ansonsten erzwungene Abstinenz vom Arbeitsleben vorgebeugt werden kann (Wagner 1994: 113). In der Praxis machen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM, §§ 260-271, 416 SGB III) und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM, §§ 272-279, 415 SGB III) mit denen vor allem Tätigkeiten in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste, Jugendhilfe und Verbesserung der Infrastruktur gefördert werden, den zweiten Arbeitsmarkt aus. Mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz ergaben sich einige Modifikationen der bisherigen Rechtslage. Sie betrafen zum einen den Grundsatz, dass die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen u.a. voraus setzt, dass diese Arbei-

ten zusätzlich und im öffentlichen Interesse sind. Abweichend hiervon müssen seit dem 1. Januar 2002 die Arbeiten nicht zusätzlich sein, wenn sie an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden und der Maßnahmeträger die Fördermittel zusätzlich bei der Auftragsvergabe verwendet. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in Eigenregie eines Trägers durchgeführt werden, muss für die unter 56-jährigen mindestens ein Fünftel der Zeit auf Qualifizierungen oder Praktika entfallen. Zum anderen ist ab diesem Zeitpunkt eine Förderung im Rahmen von ABM ohne vorherige Arbeitslosigkeit (bisher sechs Monate) möglich geworden, wenn dies für den Arbeitslosen notwendig ist und andere Formen der Förderung nicht Erfolg versprechend sind. Auch auf das Problem der so genannten „Förderketten“ wurde in der neuen Regelung eingegangen. Um diese zu vermeiden, müssen nunmehr nach einer Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme vor einer erneuten Förderung grundsätzlich drei Jahre vergangen sein. Schließlich wurde aus Gründen der Vereinfachung für Arbeitsämter und Träger neben dem bisherigen Fördersystem ein pauschalierter Lohnkostenzuschuss eingeführt. Die bisherige Ausnahmequote zur Förderung von Nichtleistungsempfängern wurde von 5 % auf 10 % erhöht; darüber hinaus können Berufsrückkehrer gefördert werden.“

2.4.2. Beschäftigungsschaffende Maßnahmen

Im bisherigen Verlauf der Förderperiode wurden die beschäftigungsschaffenden Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts weiter eingeschränkt. Damit hat sich ein bereits in den Jahren zuvor begonnener Trend fortgesetzt und z.T. beschleunigt (vgl. ***Tabelle 2.25***). Verantwortlich hierfür ist in erster Linie die Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik auf die Förderung regulärer Beschäftigung.

In wie weit die Rückführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die neuen Bundesländer fortgesetzt werden kann, ist weiter zu diskutieren. Aus gegenwärtiger Sicht sprechen viele Faktoren dagegen. Die Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern liegt bei rund 2,4 Mill. Personen (vgl. ***Schaubild 2.5***). Dieses Schaubild zeigt darüber hinaus, dass in Ostdeutschland rund 2 Mill. reguläre Arbeitsplätze fehlen.

Wie viel der gegenwärtig arbeitslosen und der nicht in regulärer Arbeit befindlichen Personen einem „ehrlichen 2. Arbeitsmarkt“ zu geordnet werden können, ist in diesem Prozess mitzuermitteln.

Von diesem Rückgang waren in erster Linie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen betroffen, bei denen sich sowohl der Bestand an Teilnehmern als auch der jährliche Zugang für das Jahr 2002 im gesamten Bundesgebiet gegenüber dem Jahr 1999 nahezu halbiert hat (53 bzw. 57 % des Umfangs des Jahres 1999). Auch die Zahl der Maßnahmen betrug im Jahr 2002 nur noch rund 60 % der im letzten Jahr vor Beginn der laufenden Förderperiode durchgeführten. Im Bundesgebiet Ost war dabei ein etwas größerer Rückgang der Teilnehmer zu verzeichnen.

Tabelle 2.25
Teilnehmer in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen
1999 bis 2002

	1999	2000	2001	2002
	Deutschland			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen				
- Zugang	295 906	260 079	192 037	164 691
- Bestand	234 073	203 601	166 643	124 709
Nachrichtlich: Zahl der laufenden Maßnahmen	61 431	58 774	50 045	37 352
Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen				
- Zugang	57 019	54 212	54 047	53 013
- Bestand	59 180	57 165	53 216	54 443
	Bundesgebiet West			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen				
- Zugang	85 003	78 684	61 890	52 229
- Bestand	66 302	58 054	50 619	39 171
Nachrichtlich: Zahl der laufenden Maßnahmen	22 970	20 817	17 532	12 462
Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen				
- Zugang	11 183	10 657	11 466	10 654
- Bestand	10 325	10 541	10 323	10 597
	Bundesgebiet Ost			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen				
- Zugang	210 496	181 395	130 147	112 462
- Bestand	167 771	145 547	116 024	85 537
Nachrichtlich: Zahl der laufenden Maßnahmen	38 461	37 957	32 512	24 890
Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen				
- Zugang	45 836	43 555	42 581	42 359
- Bestand	48 855	46 624	42 893	43 846

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit: ANBA, *Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. (Sonderheft der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 18. Juni 2000), Tabellen II.E.1a – 1c, S. 131–133. Bestände Jahresdurchschnitte.

Nach wie vor konzentriert sich dieses arbeitsmarktpolitische Instrument in erster Linie auf die neuen Bundesländer. Der Anteil der ostdeutschen Teilnehmer an den insgesamt durchgeführten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen betrug im Jahre 1999 etwas über 70 % und im Jahre 2002 knapp unter 70 %. Bei den traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen nahm die Teilnehmerzahl im Bundesgebiet Ost relativ deutlich ab.

Die Orientierung auf bestimmte Zielgruppen ist bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach wie vor sehr ausgeprägt (vgl. ***Tabelle 2.26***). Im gesamten Bundesgebiet lassen sich zur Mitte der Förderperiode deutliche Tendenzen zur Konzentration der Maßnahmen insbesondere auf Personen von 50 Jahren und älter feststellen, deren Anteil zwischen 1999 und 2002 von knapp 30 % auf über 40 % stieg. Darin eingeschlossen sind solche mit schweren Behinderungen oder gesundheitlichen Einschränkungen.

Tabelle 2.26

Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Strukturmerkmalen

1999 bis 2002

	Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen								
			darunter in % (Mehrfachnennungen möglich)						
								in Teilzeit	
	Insgesamt	Anteil Frauen	Schwerbehindert	50 Jahre und älter	Unter 25 J.	12 Monate und länger arbeitslos	Gesundheitlich eingeschränkt	Arbeiten und Lernen	Sonst.
Deutschland									
1999	234 073	52,5	4,5	29,5	9,1	86,9	7,2	4,4	66,7
2000	203 601	51,3	5,0	33,5	9,1	82,8	9,1	4,2	68,0
2001	166 643	49,8	5,6	36,6	9,6	80,4	10,1	4,3	67,1
2002	124 709	47,3	7,2	40,6	9,7	73,9	11,1	4,4	62,5
Bundesgebiet West									
1999	66 302	37,7	8,2	18,5	19,6	82,2	10,4	13,2	14,7
2000	58 054	38,1	8,4	21,1	18,9	76,6	11,7	13,0	14,8
2001	50 619	38,5	8,7	22,9	19,8	72,3	12,5	12,9	15,1
2002	39 171	38,1	9,8	25,5	20,3	65,0	13,3	13,3	14,2
Bundesgebiet Ost									
1999	167 771	58,3	3,1	33,9	5,0	88,7	6,0	0,8	87,3
2000	145 547	56,6	3,6	38,4	5,1	85,2	8,1	0,8	89,3
2001	116 024	54,8	4,3	42,6	5,1	84,0	9,0	0,5	89,7
2002	85 537	51,5	6,1	47,4	4,9	78,0	10,1	0,4	84,7

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit: ANBA, *Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. (Sonderheft der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 18. Juni 2000), Tabellen II.E.4, S. 138. Bestände Jahresdurchschnitte.

Nach Bundesgebiet West und Ost ist diese Entwicklung allerdings differenziert zu betrachten.

Im Osten Deutschlands bilden die Älteren eine erheblich bedeutendere Zielgruppe für ABM. Dies gilt auch für Frauen, deren Anteil an den Teilnehmern solcher Maßnahmen im Bundesgebiet Ost erheblich über dem im Bundesgebiet West liegt. Der Einsatz der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dient also in Ostdeutschland vor allem älteren Personen, die kaum mehr Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben.

Dagegen ging der Anteil der Teilnehmer, die vor Beginn der Maßnahme 12 Monate und länger arbeitslos waren, in den neuen Bundesländern zwischen 1999 und 2002 von 88,7 % auf 78,0 % zurück. Offenbar werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zunehmend dazu genutzt, den Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Im Westen fiel der Anteil 2002 auf 65 %.

Der Bestand von Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist gegenüber den Vorjahresmonaten 2003 in allen 16 Bundesländern zurückgegangen. Dabei ist das Ausmaß des Rückgangs in den Ländern recht unterschiedlich. Während Hamburg und Berlin mit

5 bzw. 15 % den geringsten Rückgang verzeichnen, wurden die Bestände in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz auf fast die Hälfte abgesenkt. In immerhin acht Bundesländern (neben Thüringen und Sachsen betrifft dies Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, das Saarland, Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) ist der Bestand von ABM-Beschäftigten auf zwei Drittel des Vorjahresmonats und weniger abgesenkt worden. Moderater fällt demgegenüber der Rückgang in Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Bremen, Berlin und Hamburg aus.

Tendenziell ist in den neuen Bundesländern ein eher geringerer Rückgang zu beobachten als in den alten. Innerhalb der neuen Länder wiederum fallen die Rückgänge in Thüringen und Sachsen höher aus als in Brandenburg und Sachsen-Anhalt. In Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich der Trend, dass die Bestände bereits in den ersten Monaten dieses Jahres auf unter zwei Drittel gesenkt wurden und dieses Niveau in den letzten Monaten wieder leicht angehoben wurde. Auffällig ist auch, dass die Bestände in den drei Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg am geringsten abgesenkt wurden.

Etwas anders stellt sich die Struktur der in traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen beschäftigten Arbeitnehmer dar (vgl. ***Tabelle 2.27***). Hier lassen sich gegenläufige Entwicklungen zwischen dem Bundesgebiet Ost und dem Bundesgebiet West insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung von Langzeitarbeitslosen in diese Maßnahmen feststellen. Während deren Anteil im Westen von 1999 auf 2002 von 60,9 auf 56,6 % sank, stieg er im Osten von 45,0 auf 56,6 % an. Dies dürfte in erster Linie mit dem ungleich höheren Anteil von älteren Arbeitnehmern zusammen hängen, die in den neuen Bundesländern an solchen Maßnahmen teilnahmen. Im Jahr 2002 betrug der Anteil dieser Gruppe von Personen in Ostdeutschland 56,6 % (zum Vergleich Westdeutschland: 31,3 %). Keine Unterschiede zwischen Ost und West gab es allerdings in der deutlichen Tendenz zur relativen Zunahme des Anteils Älterer an traditioneller SAM.

Die Bestandszahlen von den in Strukturanpassungsmaßnahmen geförderten Personen in den 16 Bundesländern haben sich gegenwärtig ganz unterschiedlich entwickelt. Die Spannbreite reicht dabei von einer annährenden Halbierung in Thüringen über ein Absenken des Niveaus auf etwa zwei Drittel in Hessen, Schleswig-Holstein bis zum Halten des Vorjahresniveaus in Bremen und Hamburg und des Zuwachses im Saarland.

Vergleicht man die Absenkung des Niveaus der Bestände im Verlaufe der ersten sieben Monate des Jahres 2003, so zeigen sich auch hier in den Bundesländern ganz unterschiedliche Entwicklungstendenzen. Grob könnte man vier Gruppen von Ländern unterscheiden:

Erstens Länder, die bereits zu Beginn des Jahres ihren Bestand an SAM-Beschäftigten – wie Thüringen zum Teil erheblich – abgesenkt und dieses niedrige Niveau über die gesamte erste Jahreshälfte beibehalten haben.

Tabelle 2.27
Arbeitnehmer in traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen nach Strukturmerkmalen

1999 bis 2002

	Beschäftigte geförderte Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen								
			darunter in % (Mehrfachnennungen möglich)						
								in Teilzeit	
	Insgesamt	Anteil Frauen	Schwerbehindert	50 Jahre u. älter	Unter 25 J.	12 Monate u. länger arbeitslos	Gesundheitlich eingeschränkt	Arbeiten und Lernen	Sonst.
Deutschland									
1999	59 180	47,8	2,1	27,3	4,7	47,8	3,8	0,2	6,9
2000	57 165	49,2	2,5	33,0	4,0	54,4	5,3	0,3	9,0
2001	53 216	48,2	2,8	40,0	4,0	57,5	6,9	0,1	10,1
2002	54 444	46,3	2,7	48,5	4,1	56,8	7,0	0,0	9,6
Bundesgebiet West									
1999	10 325	42,5	5,0	21,6	10,2	60,9	9,3	1,0	10,6
2000	10 541	41,4	5,9	24,7	7,9	62,6	12,8	1,0	10,7
2001	10 323	38,5	6,5	28,3	7,7	60,8	16,4	0,3	10,8
2002	10 597	37,8	6,4	31,3	7,9	56,6	16,5	0,0	12,0
Bundesgebiet Ost									
1999	48 855	49,0	1,5	28,5	3,5	45,0	2,6	0,0	6,1
2000	46 624	51,0	1,8	34,9	3,1	52,6	3,6	0,1	8,6
2001	42 893	50,6	1,9	42,9	3,1	56,7	4,6	0,0	9,9
2002	43 846	48,4	1,8	52,7	3,1	56,6	4,7	0,0	9,1

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit: ANBA, *Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. (Sonderheft der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 18. Juni 2000), Tabellen II.E.5, S. 139. Bestände Jahresdurchschnitte.

Zweitens Länder wie beispielsweise Sachsen, in denen das Bestandsniveau ebenfalls gleich zum Jahresanfang abgesenkt, in denen jedoch im Verlauf des ersten Halbjahres das Niveau wieder angehoben wurde. Dem Absenken der Bestandszahlen im Februar auf unter die Hälfte des Vorjahresniveaus folgte anschließend ein deutlicher Anstieg, so dass es im Juli 2003 „nur“ noch bei 86 % des Vorjahreswertes lag.

Drittens Länder wie Brandenburg, in denen sich seit Beginn des Jahres ein eher sukzessiver Bestandsabbau zeigt. Hier sank das Niveau von 92 % im Februar auf nunmehr mittlerweile 72 % im Juli.

Von diesen drei Gruppen, die übergreifend durch einen Abbau gekennzeichnet sind, hebt sich eine **vierte** Ländergruppe ab, in der das Bestandsniveau entweder – wie in Bremen und Hamburg – gehalten oder – wie im Saarland – sogar ausgebaut wurde.

In den neuen Bundesländern ist tendenziell ein eher stärkerer Rückgang als in den alten Ländern zu beobachten. Innerhalb der erstgenannten Ländergruppe reicht die Reduzie-

rung von der o. g. Halbierung in Thüringen bis zu einer Absenkung auf 80 bzw. 86 % in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

Bei den Eingliederungszuschüssen beginnen sich in den 16 Bundesländern erstmals im Jahr 2003 unterschiedliche Entwicklungstendenzen in der Veränderung der Bestandszahlen gegenüber dem Vorjahresmonat abzuzeichnen. War noch der Juni dadurch gekennzeichnet, dass das Vorjahresniveau weiter ausgebaut – zumindest jedoch gehalten werden konnte, so ist im Juli erstmals in sieben Bundesländern ein – wenn auch zum Teil nur geringfügiges – Absinken gegenüber dem Vorjahresniveau zu beobachten. Dabei beläuft sich der Rückgang in den Ländern Bremen, Brandenburg und Baden-Württemberg auf immerhin fast 10 %. Gleichwohl ist in den vier Ländern Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Hamburg ein weiterer Anstieg der Bestandszahlen um 30 % und mehr zu verzeichnen.

Unter den neuen Bundesländern sind es vor allem Sachsen-Anhalt und Thüringen – aber auch Sachsen –, die über das gesamte erste Halbjahr das Bestandsniveau bei Eingliederungszuschüssen ausgeweitet haben. Demgegenüber konnten Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern im Juni ihr Vorjahresniveau nur noch halten und verzeichneten im Juli erstmals einen geringfügigen Rückgang.

Die bis Mitte des Jahres zu beobachtende „Sondersituation“ Hamburgs mit einer zum Teil Vervierfachung seines Bestandsniveaus ist kontinuierlich zurückgegangen. Im Juli verzeichnete Hamburg – wie oben erwähnt – mit einem Zuwachs von über 30 % eine ähnliche Entwicklung wie Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Abschließend soll hier nur kurz auf die Effizienz der beschäftigungsfördernden Maßnahmen eingegangen werden.[44] Als Indikator dient die so genannte Eingliederungsquote[45], definiert als Anteil der Absolventen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, die sechs Monate nach Maßnahmeende eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben (§ 11 Abs. 2 Nr. 6 SGB III). In diesen Daten sind allerdings Förderketten nicht ausgeschlossen, weshalb die Bundesanstalt auch eine Eingliederungsquote im engeren Sinne veröffentlicht. In diesem Fall wird als Erfolg gewertet, wenn der Teilnehmende sechs Monate nach der Maßnahme einer nicht geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht. Nachteil der Eingliederungs-

---

44 Vgl. Bericht zum Ziel-3-Gebiet, Punkt: Entwicklungsdeterminanten des zweiten Arbeitsmarktes

45 Oft wird dafür auch die „Verbleibsquote“ als Anteil der ehemaligen Teilnehmer sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme herangezogen. Die Verbleibsquote ist definiert als die Zahl der Personen, die sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme nicht mehr arbeitslos sind im Verhältnis zu den gesamten Austritten. Damit enthält dieser Indikator keine Aussage darüber, wie viele dieser Personen tatsächlich in den ersten Arbeitsmarkt im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung integriert werden konnten oder in neue Maßnahmen oder den Ruhestand eingetreten sind bzw. sich ganz vom Arbeitsmarkt zurück gezogen haben. Aus diesen Gründen kann die Verbleibsquote nur ein unvollkommener Ersatz für eine eigentlich wünschenswerte Eingliederungsquote gelten. Ein Vorteil der Verbleibsquoten ist jedoch, dass sie regelmäßig, zeitnah (monatlich) sowie regional (nach Arbeitsämtern untergliedert) zur Verfügung stehen.

quote ist, dass sie wegen des Meldeverfahrens zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nur mit einer Verzögerung von einem bis zu anderthalb Jahren und nur einmal jährlich ermittelt werden kann.[46]

Schaubild 2.6 und ***2.7*** zeigen, dass die Eingliederungsquoten im Osten Deutschlands bei durchschnittlich 38,5 % liegt in den westlichen Bundesländern bei über 51 %. Die entscheidende Ursache dafür ist das Fehlen von Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern.

Nach Maßnahmen betrachtet bieten Eingliederungszuschüsse und Einstellungszuschusse bei Neugründungen die höchsten Erfolgsquoten bei der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt in Ostdeutschland. Berücksichtigt werden muss jedoch dabei, dass dieser Personenkreis häufig noch andere Fördermaßnahmen in Anspruch genommen hat und vor allem nichts ausgesagt werden kann, wie lange dieser Personenkreis im ersten Arbeitsmarkt verbleibt. In den meisten fällen ist dies nur über dem Zeitraum der Förderung der Fall.

Weit unter dem Durchschnitt liegt die Eingliederungsquote in Ostdeutschland bei ABM mit 25 % und bei Überbrückungsgeld mit unter 10 %. Die niedrige Eingliederungsquote hat im Osten zwei verständliche Gründe: Zum einen verlagern Kommunen im Osten wie auch im Westen zunehmend die Kosten für eigentlich eigene Aufgaben wie die Pflege von Grünanlagen, die Pflege von Rad- und Gehwegen oder die Unterhaltung von sozialen Einrichtungen wie Kindergärten und Seniorenheimen auf die Bundesanstalt für Arbeit und den Bund, indem sie diese Aufgaben durch ABM-Kräfte erledigen lassen. Zum anderen sei es bei der Bewilligung und Durchführung von Projekten in der Vergangenheit nicht in erster Linie um die Verbesserung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer, sondern um den Erhalt einer gewissen Infrastruktur auch im Bereich der Maßnahme- und Bildungsträger gegangen. Diese Gründe werden in den östlichen Ländern auch weiterhin eine große Hilfe für die finanzarmen Kommunen bleiben.

Das Muster des Eingliederungserfolges ist in Ost- und Westdeutschland nach Maßnahmen betrachtet sehr ähnlich. Vor diesem Hintergrund muss festgestellt werden, dass auch die Eingliederungsquote nicht nur belegt, dass bei dem durch ABM und SAM geförderten Personenkreis die Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht nur schwieriger war als bei den Begünstigten anderer Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sondern diese Personen auch überdurchschnittlich oft weitere Hilfen nach Ablauf der Maßnahme erhalten, d.h. dass ihre Eingliederungsquote durch die Inanspruchnahme weiterer Hilfen deutlich schlechter als ihre Verbleibsquote ist. (siehe hierzu Bericht Ziel-3-Gebiet).

---

46 Derzeit wird in einem Gemeinschaftsprojekt des IAB und der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt auf mikroökonometrischer Basis untersucht, inwieweit die kurzfristig verfügbaren Verbleibsquoten als Proxy-Variablen für den auch die Netto-Effekte berücksichtigenden Eingliederungserfolg verwendet werden können, vgl. Brinkmann u.a. (2002), Caliendo, Hujer, Thomsen (2003): Hujer., Caliendo, Thomsen. (2003): Caliendo, Jahn (2003).

Welche Argumente es letztlich im komplexen Prozess der dezentralisierten Entscheidungsfindung über den Maßnahmenmix der aktiven Arbeitsmarktpolitik waren, die zu der anhand der Zahl der Teilnehmer und Maßnahmen dargestellten Einschränkung insbesondere der ABM geführt haben, dürfte letztendlich offen bleiben. Die damit vollzogene stärkere Orientierung hin zur Förderung regulärer Beschäftigungsverhältnisse wird auch an der Entwicklung der Ausgaben der Bundesanstalt und des Bundes für beschäftigungsschaffende Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes deutlich (vgl. ***Tabelle 2.28***).

Tabelle 2.28

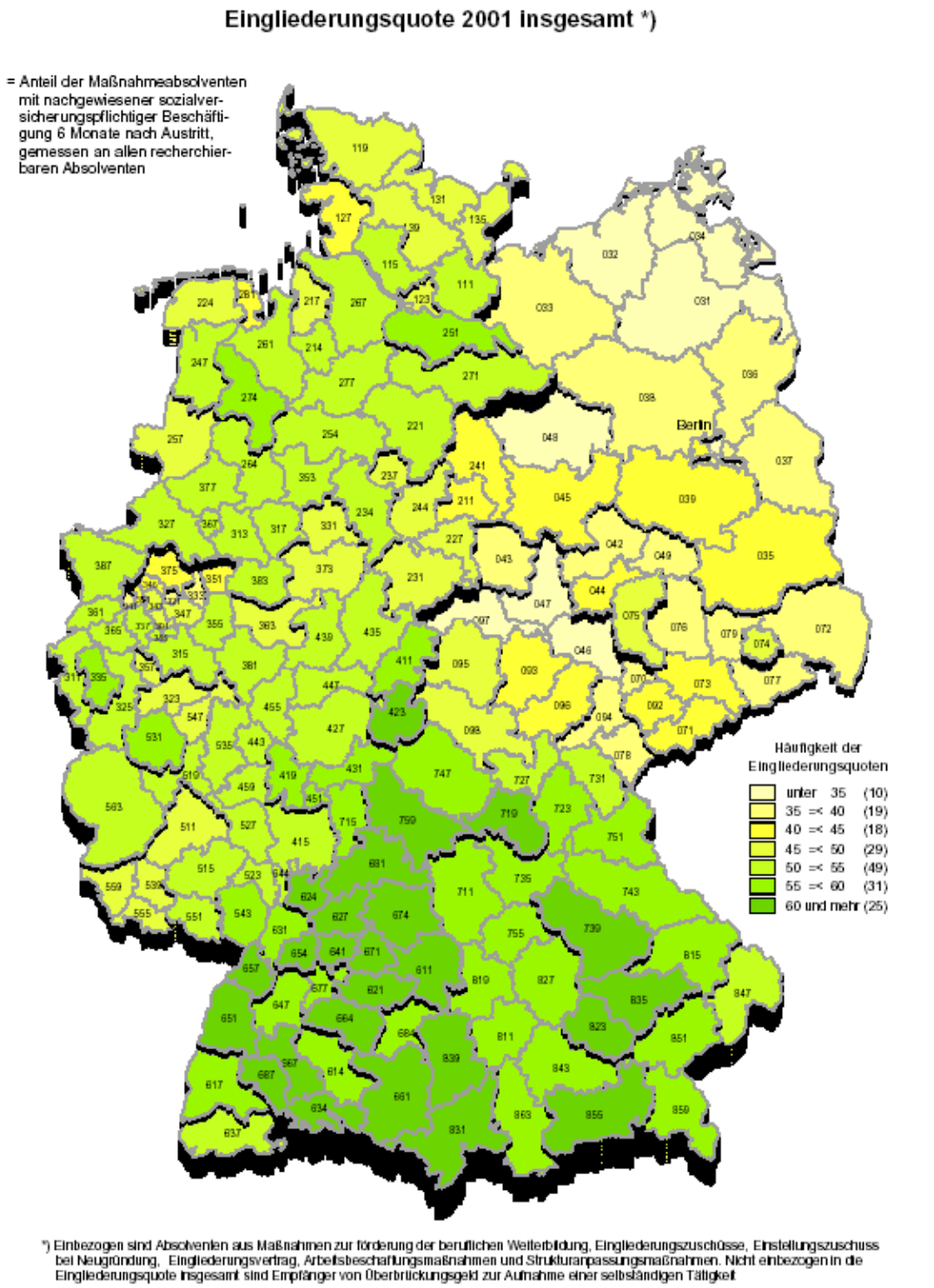
Ausgaben der Bundesanstalt und des Bundes für beschäftigungsschaffende Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts

in Mill. €

	1999	2000	2001	2002
	Deutschland			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	3 991,0	3 680,2	2 976,0	2 333,0
- Anteil an Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik in %	5,8	5,7	4,5	3,3
Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen	756,5	713,9	667,6	704,3
- Anteil an Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik in %	0,6	1,1	1,0	1,0
	Bundesgebiet West			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	1 096,4	1 021,4	863,2	693,5
- Anteil an Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik in %	2,6	2,6	2,1	1,5
Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen	127,8	127,5	123,5	129,5
- Anteil an Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik in %	0,3	0,3	0,3	0,3
	Bundesgebiet Ost			
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	2 894,6	2 658,9	2 112,8	1 639,5
- Anteil an Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik in %	10,9	10,9	8,5	6,6
Traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen	628,7	586,5	544,1	574,8
- Anteil an Ausgaben von BA und Bund für Arbeitsmarktpolitik in %	2,4	2,4	2,2	2,3
Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.				

Die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gingen in der gesamten Zeit von 1999 bis 2002 um gut 40 % zurück, wobei der Rückgang im Bundesgebiet Ost noch etwas stärker ausgeprägt war als im Bundesgebiet West. Dagegen verharrten die Ausgaben für die traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen auch im Jahr 2002 nahezu auf dem Niveau von vor Beginn der aktuellen Förderperiode, wobei sie im Westen sogar leicht anstiegen. Erst wenn man diese Ausgaben für beschäftigungsschaffende Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes auf die Gesamtausgaben des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit bezieht, wird deutlich, dass es in der Tat zu einer Umorientierung in der Arbeitsmarktpolitik gekommen ist. Bezogen auf die gesamte Bundesrepublik

Schaubild 2.7
Eingliederungsquote 2001 insgesamt

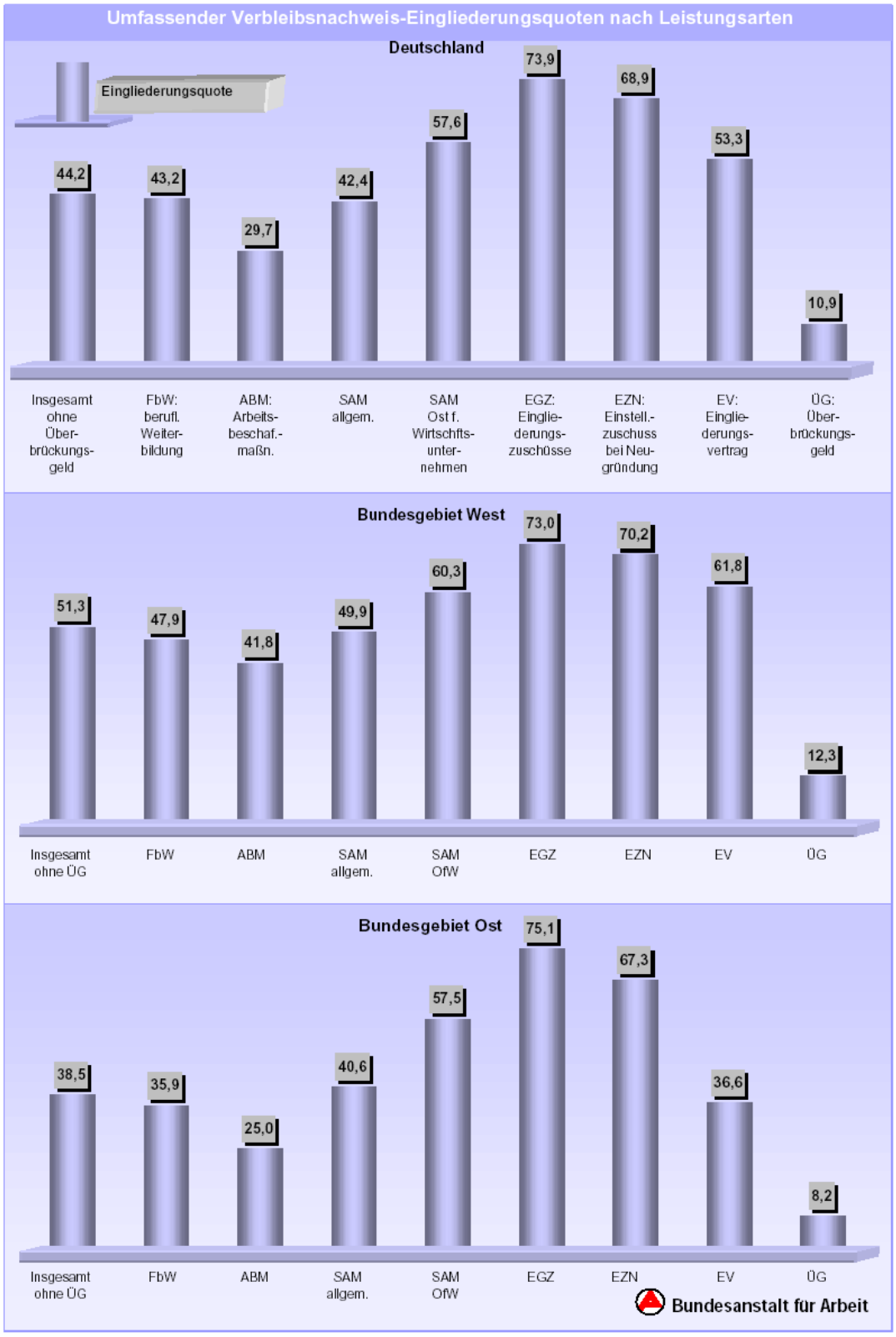


*) Einbezogen sind Absolventen aus Maßnahmen zur förderung der beruflichen Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse, Einstellungszuschuss bei Neugründung, Eingliederungsvertrag, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen. Nicht einbezogen in die Eingliederungsquote insgesamt sind Empfänger von Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit

Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 - Ergänzung Eingliederungsquote

© Bundesanstalt für Arbeit

Schaubild 2.8



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (2003b): 14

ging der entsprechende Ausgabenanteil für ABM von 5,8 auf 3,3 % zurück. Im Bundesgebiet West trug zu dieser Entwicklung der Rückgang von 2,6 auf 1,5 % bei. Im Bundesgebiet Ost wurde ABM von 10,6 auf 6,6 % an allen Ausgaben zurückgefahren.

Dagegen wurden in diesem Zeitraum die Ausgaben für traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen relativ zu den Gesamtausgaben gesehen sogar leicht von 0,6 auf 1,0 % angehoben. Allerdings sind sie mit gleich bleibenden 0,3 % im Westen eher eine Marginalie der Gesamtausgaben für den Arbeitsmarkt.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden mittlerweile als „Scheinarbeitsmärkte“ bezeichnet. Bei manchen Menschen müsse man realistisch einschätzen, dass sie am ersten Arbeitsmarkt nicht mehr unterkommen können. Wenn zusätzlich extreme Strukturprobleme vorliegen, wie das in vielen Regionen der neuen Länder der Fall ist ein „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ sinnvoll. (siehe hierzu auch Bericht Ziel-3-Gebiet)

2.4.3. Veränderungen im förderpolitischen Umfeld der ESF-Interventionen

Jeder dritte Teilnehmer an Maßnahmen der Beschäftigungsförderung in Deutschland war 2002 in einer direkten Förderung zur regulären Beschäftigung (34 %) eingebunden, gefolgt von Teilnehmern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (mit 19 %) und in Eingliederungsmaßnahmen (mit 17 %). In Strukturanpassungsmaßnahmen (einschließlich §§ 249h/242s AFG) waren 10 % aller Teilnehmer erfasst, in der freien Förderung 10 % und in den traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen 8 %. Fast zwei Drittel (64 %) aller Teilnehmer an Maßnahmen der Beschäftigungsförderung entfallen auf die neuen Bundesländer, auf die alten Bundesländer dagegen nur 36 %.

Tabelle 2.29
Anteile ausgewählter Maßnahmetypen aktiver Arbeitsmarktpolitik in den neuen und alten Bundesländern

Maßnahmetypen	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer
	%	
Direkte Förderung regulärer Beschäftigung	29	43
Strukturanpassungsmaßnahmen	25	8
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	23	17
Eingliederungsmaßnahmen	16	18
Freie Förderung	7	14
Insgesamt	**100**	**100**

Bezüglich der Struktur der Teilnehmer gibt es zwischen den alten und neuen Bundesländern einige Unterschiede. In den alten Bundesländern ist der Anteil der Teilnehmer in der freien Förderung mehr als doppelt so hoch wie in den neuen Bundesländern. Bedeutend höher – um ein Drittel – ist auch der Anteil der Teilnehmer in der direkten Förderung im regulären Arbeitsmarkt. Dagegen ist der Anteil der Teilnehmer in Strukturanpassungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern drei Mal so hoch wie in den alten

Bundesländern, bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um fast ein Drittel höher. Die Anteile der Teilnehmer bei Eingliederungsmaßnahen sind in West- und Ostdeutschland annähernd gleich.

Im Jahr 2002 betrugen die Strukturanteile der Teilnehmenden an folgenden Maßnahmetypen in den neunen und alten Bundesländern:

An der Tabelle wird sichtbar, dass in den neuen Bundesländern fast die Hälfte aller Teilnehmenden an Fördermaßnahmen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen eingebunden ist. Demgegenüber spielen diese beiden Maßnahmetypen in den alten Bundesländern eine bedeutend geringere Rolle – vor allem aber auch im Unterschied zu direkten Förderungen regulärer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Die Entwicklung und Struktur der Teilnehmer an Maßnahmen der Beschäftigungsförderung – wiederum differenziert in Deutschland insgesamt sowie alte und neue Bundesländer – ist ***Tabelle 2.30*** zu entnehmen.

Die zuvor skizzierten Veränderungen in den makroökonomischen Rahmenbedingungen verdeutlichen die Notwendigkeit grundlegender Reformen der Arbeitsmarktpolitik. In der generellen Formulierung dieser Aufgabenstellung sind sich die gesellschaftlichen Gruppen im Wesentlichen einig. Differenzen ergeben sich bei der konkreten Zielbestimmung und der inhaltlichen Ausgestaltung der Reformbemühungen. Dabei ist die Ausgestaltung der nationalen Arbeitsförderung wiederum eine entscheidende Rahmenbedingung für die spezifische Ausrichtung der ESF-Interventionen, sowohl für die Ziel-3-Interventionen des Bundes und der Länder als auch für die Ziel-1-Interventionen des Bundes. Als die Planungen der ESF-Interventionen für die Förderperiode 2000 bis 2006 vorgenommen wurden, lagen den in den Programmplanungsdokumenten konzipierten Strategien und Überlegungen die vor Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetztes am 1. Januar 2002 geltenden förderpolitischen Rahmenbedingungen zu Grunde.

Aber selbst die mit dem Job-AQTIV-Gesetz vorgenommenen Änderungen in der Arbeitsmarktförderung des Bundes haben sich durch die aktuellen Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung, die im Kontext der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission eingeführt wurden bzw. noch eingeführt werden, in einigen Punkten grundlegend verändert. Vor dem Hintergrund der Kommissionsvorschläge wurden mit Beginn des Jahres 2003 das erste und zweite „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in Kraft gesetzt. Die in diesen beiden Gesetzen eingeführten Neuerungen im Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes dürften einen nachhaltigen Einfluss auf die Umsetzung der ESF-Interventionen – sowohl beim Bund als auch in den Bundesländern – haben.

Tabelle 2.30

Entwicklung und Struktur der Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen

1999 bis 2002; in Personen

	2000	2001	2002
	Deutschland insgesamt		
Freie Förderung	57 920	66 471	62 899
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	203 601	166 643	124 709
darunter Frauen	104 409	83 020	58 966
Arbeitnehmer unter 25 Jahren in ABM	18 465	15 965	12 121
darunter Frauen	6 756	5 741	4 256
Strukturanpassungsmaßnahmen (einschl. §§ 249h/242s AFG)	109 756	76 466	67 422
darunter Frauen	54 360	37 139	31 454
Strukturanpassungsmaßnahmen (traditionell)	57 165	53 216	54 444
Eingliederungszuschüsse	90 535	100 101	112 272
Direkte Förderung regulärer Beschäftigung	227 814	211 162	222 351
Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose			
Zugänge	43 597	50 003	32 255
darunter Frauen	18 570	21 838	14 239
Bestand	32 016	33 495	32 076
darunter (Zeile 190) Frauen	13 837	14 987	14 627
	Alte Bundesländer		
Freie Förderung	32 966	37 156	34 494
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	50 695	43 495	32 724
darunter Frauen	18 778	16 304	12 089
Arbeitnehmer unter 25 Jahren in ABM	10 239	9 402	7 479
darunter Frauen	3 702	3 388	2 727
Strukturanpassungsmaßnahmen (einschl. §§ 249h/242s AFG)	8 591	9 319	9 544
darunter Frauen	3 366	3 439	3 539
Strukturanpassungsmaßnahmen (traditionell)	8 591	9 358	9 544
Eingliederungszuschüsse	47 860	42 962	42 507
Direkte Förderung regulärer Beschäftigung	100 755	95 336	101 811
Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose			
Zugänge	28 486	29 362	18 197
darunter Frauen	9 570	10 038	6 479
Bestand	20 388	19 937	17 492
darunter (Zeile 190) Frauen	6 938	6 867	6 316
	Neue Bundesländer		
Freie Förderung	24 954	29 315	28 405
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	152 907	123 148	91 985
darunter Frauen	85 631	66 716	46 878
Arbeitnehmer unter 25 Jahren in ABM	8 226	6 562	4 642
darunter Frauen	3 054	2 353	1 529
Strukturanpassungsmaßnahmen (einschl. §§ 249h/242s AFG)	101 165	67 147	57 877
darunter Frauen	50 994	33 700	27 915
Strukturanpassungsmaßnahmen (traditionell)	48 574	43 854	44 899
Eingliederungszuschüsse	42 675	57 139	69 766
Direkte Förderung regulärer Beschäftigung	127 059	115 776	120 539
Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose			
Zugänge	15 111	20 641	14 058
darunter Frauen	9 000	11 800	7 760
Bestand	11 628	13 559	14 584
darunter (Zeile 190) Frauen	6 899	8 120	8 311

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Im Folgenden werden Instrumente aufgeführt, die eine wesentliche Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit zum Ziel haben und bei denen bereits heute wesentliche Auswirkungen auf die bisherige Förderpraxis der ESF-Interventionen absehbar sind. Im ersten Gesetz „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sind es vor allem zwei Neuregelungen, die einen erheblichen Einfluss haben werden, wobei die Konsequenzen in ihrer Gesamtheit zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht eindeutig sind. Im Folgenden werden exemplarisch diese die ESF-Interventionen tangierenden Gesetzesänderungen dargestellt: die Einführung der Bildungsgutscheine und die neu eingeführte Zertifizierungspraxis für Weiterbildungseinrichtungen und Weiterbildungsmaßnahmen.

Die Einführung der *Bildungsgutscheine* ist im §§ 77, Absatz 3, SGB III (neu) geregelt worden. Danach trifft das Arbeitsamt nach wie vor die Entscheidung über die Förderung der beruflichen Qualifizierung – es vermittelt jedoch nicht mehr selbst Arbeitslose in Weiterbildungskurse. Vielmehr ist vorgesehen, dass der individuelle Bildungsbedarf festgestellt wird und ein auf diese Erfordernisse ausgerichteter Bildungsgutschein ausgehändigt wird. Künftig erhalten also diejenigen, bei denen die Voraussetzungen für eine Förderung der beruflichen Weiterbildung gegeben sind, vom Arbeitsamt einen Bildungsgutschein. Er weist auf ein bestimmtes Qualifizierungsziel hin, gibt die dafür erforderliche Dauer der Maßnahme sowie den Höchstbetrag der Förderung an. Weiterhin ist der Gutschein von dem Berechtigten innerhalb von drei Monaten bei einem zugelassenen Weiterbildungsträger seiner Wahl einzulösen. Er kann somit sowohl zeitlich als auch regional begrenzt sein. Dabei muss sowohl der Bildungsträger als auch die Qualifizierungsmaßnahme zugelassen sein. Damit wird die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit – der Abschnitt 6 des SGB III – seit 2003 grundlegend neu organisiert.

Von den Arbeitsvermittlern/-beratern ist zu prüfen, ob mit dem angestrebten Bildungsziel mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden kann. Damit ist die Wiedereingliederung in Beschäftigung nach wie vor der entscheidende Maßstab für den Erfolg arbeitsamtsgeförderter beruflicher Weiterbildung. Verstärkt wird dies durch die geschäftspolitische Zielsetzung der Bundesanstalt für Arbeit, dass die Bildungsträger zu Gewähr leisten haben, dass 70 % der Teilnehmenden an Qualifizierungsmaßnahmen sechs Monate nach Abschluss der Maßnahme nicht wieder arbeitslos gemeldet sind. Offen bleibt damit allerdings die Frage, welche Chancen jene Personengruppen für eine Teilnahme an beruflicher Qualifizierung haben, deren Vermittlungschancen – beispielsweise auf Grund individueller Vermittlungshemmnisse – deutlich geringer ausfallen.

Die neue *Zertifizierungspraxis* für Bildungseinrichtungen wie für Bildungsmaßnahmen wird in den §§ 84-86 SGB III (neu) geregelt. Danach werden Bildungsträger und Bildungsmaßnahmen künftig von Zertifizierungsagenturen zugelassen. In der Zeit bis diese Agenturen eingerichtet sind, kann weiterhin das Arbeitsamt Träger wie auch Bildungsangebote zulassen. Die Fachkunde der Zertifizierungsstelle wiederum wird durch Akkreditierung einer noch einzurichtenden Stelle auf Bundesebene festgestellt.

Durch die Zertifizierungsagentur soll geprüft werden, ob ein Träger die erforderliche Leistungsfähigkeit besitzt, eigene Vermittlungsbemühungen nachweisen kann und ein Qualitätssicherungssystem anwendet. Damit wird das Arbeitsamt künftig nicht mehr (allein) über die Zulassung einer Weiterbildungseinrichtung entscheiden. Die künftig vorgesehene Trennung von Entscheidungen über die Förderung durch das Arbeitsamt, die Zulassung von Trägern durch eine fachkundige Zertifizierungsagentur und die Ausgabe von Bildungsgutscheinen soll eine größere Objektivität und mehr Wettbewerb Gewähr leisten. Ziel dieser Maßnahmen ist eine generelle Qualitätsverbesserung im Bereich der öffentlich geförderten beruflichen Weiterbildung. Angesichts des vielfach konstatierten „Wildwuchses“ auf dem Weiterbildungsmarkt und der ebenso vielfach geäußerten Kritik an der Qualität durchgeführter Qualifizierungen kann dies ein wichtiger Schritt sein, um Qualitätsverbesserungen in diesem Bereich erreichen zu können. Das konkrete Verfahren einer externen Zertifizierung soll durch Rechtsverordnung des BMWA in Verbindung mit dem BMBF erlassen werden. Daher sind die Grundsätze der Überprüfung wie auch die anzuwendenden Verfahren im Gesetzestext nicht enthalten. Bisher sind daher transparente Standards für die Anerkennungsverfahren noch nicht bekannt.

Ziel der genannten Neuregelungen ist eine Verstärkung des Wettbewerbs auf dem Weiterbildungsmarkt. Zugleich wird die Wahl- und Entscheidungsfreiheit des Einzelnen gestärkt. Allerdings ist auch auf schwierige Rahmenbedingungen bei der praktischen Anwendung der skizzierten nachfrageorientierten Finanzierung öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung zu verweisen. So birgt die vielfach konstatierte Intransparenz des Weiterbildungsmarktes die Gefahr, dass gerade Zielgruppen des ESF dieser Situation hilflos gegenüberstehen – ihre Freiräume also praktisch kaum nutzen können. Obwohl es bereits heute eine Vielzahl von Beratungseinrichtungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung gibt und auch neue Medien wie das Internet in Form spezieller Datenbanken Informationsmöglichkeiten anbieten, bedarf eine Reihe von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik der besonderen Hilfe und Unterstützung. Wie solche Beratungs- und Unterstützungsstrukturen konkret ausgestaltet und wirksam werden sollen, ist derzeit ebenfalls nicht bekannt.

Welche Auswirkungen lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus den beiden skizzierten Beispielen aus der Einführung der ersten beiden Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für die ESF-Förderung absehen? Insbesondere die genannten Neuerungen haben einen erheblichen Einfluss auf die künftige Realisierung der ESF-Interventionen. Dies trifft in besonderem Maße auf jene ESF-Mittel der Bundesländer zu, die zur Aufstockung von Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit nach dem SGB III eingesetzt wurden. Diesen Kofinanzierungsstrategien lagen unterschiedliche Motive zu Grunde. Ein Aspekt war beispielsweise, dass mit Hilfe von ESF-Mitteln solche Maßnahmen eingerichtet werden konnten, in denen neue Lehr- und Lernmethoden erprobt wurden, die dann wiederum in anderen Qualifizierungsmaßnahmen der Länder eingesetzt werden konnten. Durch die oben skizzierten Umstellungen der Weiterbildungsförderung nach dem SGB III (neu) werden den bisherigen Formen der Projektförderung die „Geschäftsgrundlagen“ entzogen.

Zugleich kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht auf praktische Erfahrungen mit den seit Januar 2003 in Kraft getretenen Neuregelungen aufgebaut werden. Dies betrifft sowohl die Auswirkungen, die sich aus der Implementierung der Neuregelungen ergeben, als auch besonders Erfahrungen mit ihrer Inanspruchnahme und praktischen Wirksamkeit. Da solche Erfahrungen zwingend einen gewissen zeitlichen Abstand gegenüber dem jeweiligen Ende einer Förderleistung voraussetzen, wird es auch in den kommenden Monaten schwierig sein, über den Status von plausiblen Abschätzungen zu erwartender Wirkungen hinauszukommen. Dabei wird vor allem auf das Erfahrungswissen der Arbeitsmarktakteure „vor Ort“ im Kontext der Einführung der Neuregelungen in die förderpolitische Praxis zurückzugreifen sein.

Eine weitere Schwierigkeit für die Ableitung von Empfehlungen für eine künftige Neuausrichtung der Förderung im Rahmen der ESF-Interventionen ergibt sich aus heutiger Sicht daraus, dass der Reformprozess noch keinesfalls abgeschlossen ist. So wird erst in den kommenden Monaten die inhaltliche Ausrichtung des dritten und vierten „Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, deren Inkrafttreten für den Beginn des Jahres 2004 geplant ist, Gestalt annehmen. Die in diesen Gesetzesänderungen des SGB III vorgesehenen Neuregelungen werden – zusammen mit den ersten beiden Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – aber maßgeblich den förderpolitischen Rahmen der ESF-Interventionen in der zweiten Hälfte der Förderperiode ab 2004 bestimmen.

Damit ist gegenwärtig nicht absehbar, welche Auswirkungen sich aus diesen Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik des Bundes für die Neujustierung der ESF-Interventionen ergeben werden. Vor diesem Hintergrund wird es für die weitere Arbeit an der Halbzeitbewertung der ESF-Interventionen nach dem EPPD Ziel 3 und dem OP des Bundes Ziel 1 darauf ankommen, mit Hilfe von Expertengesprächen die praktischen Erfahrungen mit den skizzierten Neuregelungen zu sammeln und zu systematisieren, um daraus Schlüsse für erforderliche Umsteuerungsmöglichkeiten ableiten zu können.

2.5. Soziales Sicherungssystem

In Deutschland erhielten am Jahresende 2002 in Deutschland rund 2,76 Mill. Personen in 1,44 Mill. Haushalten laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (= sog. „Sozialhilfe im engeren Sinne“). Das waren 2,2 % mehr als im Vorjahr. Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt dient der Deckung des Grundbedarfs vor allem an Nahrung, Kleidung, Unterkunft und Heizung (sog. „soziokulturelles Existenzminimum“).

Die Sozialhilfequote (Anteil der Hilfebezieher an der jeweiligen Bevölkerung) lag zum Jahresende 2002 – wie im Vorjahr – auf Bundesebene bei 3,3 %. Für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch verschiedene Bevölkerungsgruppen ergab sich dabei folgendes Bild:

- Kinder (unter 18 Jahren) gehören mit einer Sozialhilfequote von 6,6 % relativ häufiger zu den Sozialhilfeempfängern als ältere Menschen (65 Jahre und älter), deren Quote 1,3 % beträgt.

- Frauen beanspruchen mit einer Quote von 3,7 % relativ häufiger Sozialhilfe als Männer (3,0 %).

- Ausländer haben mit 8,4 % eine deutlich höhere Sozialhilfequote als Deutsche (2,9 %).

Am Jahresende 2002 lebten rund 406 000 Sozialhilfeempfänge in den neuen Ländern (ohne Berlin). Das sind rund 15 % aller in Deutschland Sozialhilfe beziehender Personen. Während sich die Empfängerzahl im Westen gegenüber dem Vorjahr um 2,0 % erhöhte, stieg sie im Osten Deutschlands mit 7,0 % deutlich stärker. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland äußert sich auch im steigenden Sozialhilfebezug. Dennoch ist die Sozialhilfequote im Westen mit 3,2 % nach wie vor höher als im Osten (3,0 %).

Knapp über 60 % der Sozialhilfeempfänger sind im Alter zwischen 15 und 65 Jahren. Alle ostdeutschen Länder (von Thüringen mit 61,0 % bis Brandenburg mit 64,4 %) liegen über diesen Durchschnittswert, d. h. in den ostdeutschen Ländern sind unter den Empfängern/-innen relativ mehr Personen im arbeitsfähigen Alter.

Die höchsten Sozialhilfequoten gab es Ende 2002 – wie in den Jahren zuvor – in den drei Stadtstaaten Bremen (8,9 %), Berlin (7,4 %) und Hamburg (7,0 %). Unter den Flächenländern wiesen Schleswig-Holstein (4,3 %) und das Saarland (4,2 %) die höchsten Quoten auf. Die niedrigsten Sozialhilfequoten hatten Bayern (1,8 %), Baden-Württemberg (2,1 %) und Thüringen (2,2 %) (vgl. ***Tabelle 2.31***).

Insgesamt wurden im Jahr 2002 in Deutschland brutto 24,7 Mrd. € für Gesamtleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (d.h. für die Hilfe zum Lebensunterhalt und für die Hilfe in besonderen Lebenslagen) ausgegeben, 3,0 % mehr als im Vorjahr. Nach Abzug der Einnahmen in Höhe von 2,7 Mrd. €, die den Sozialhilfeträgern zum größten Teil aus Erstattungen anderer Sozialleistungsträger zuflossen, beliefen sich die Sozialhilfeausgaben netto auf 21,9 Mrd. €. Das bedeutet eine Steigerung um 3,3 % gegenüber 2001 und um 7,4 % gegenüber dem ersten Jahr (1999) der ESF-Intervention. Die Kommunen haben dabei im Jahr 2002 für die Hilfe zum Lebensunterhalt netto 8,8 Mrd. € ausgegeben (+ 2,8 % gegenüber dem Jahr 2001, aber 1,1 % weniger als 1999).

Tabelle 2.31

Sozialhilfe im Ländervergleich – Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31. Dezember 2002

Länder	Empfänger/-innen insgesamt			Davon			
				Deutsche		Ausländer/-innen	
	Insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr	Sozialhilfequote*	Zusammen	Sozialhilfequote*	Zusammen	Sozialhilfequote*
	1 000	%		1 000	%	1 000	%
Baden-Württemberg	223	6,3	2,1	163	1,7	60	4,6
Bayern	224	5,9	1,8	167	1,5	57	4,9
Berlin	252	– 3,8	7,4	180	6,1	72	16,3
Brandenburg	71	8,1	2,7	67	2,7	4	6,5
Bremen	59	– 2,9	8,9	42	7,3	16	20,6
Hamburg	121	2,9	7,0	86	5,9	35	13,2
Hessen	239	4,3	3,9	161	3,0	78	11,1
Mecklenburg-Vorpommern	62	9,0	3,5	57	3,3	5	13,3
Niedersachsen	313	2,0	3,9	251	3,4	62	11,7
Nordrhein-Westfalen	654	– 0,9	3,6	493	3,1	161	8,1
Rheinland-Pfalz	102	2,3	2,5	83	2,2	19	6,2
Saarland	45	–1,9	4,2	36	3,7	9	9,6
Sachsen	126	6,7	2,9	116	2,7	10	9,1
Sachsen-Anhalt	93	6,3	3,6	87	3,4	6	13,7
Schleswig-Holstein	120	2,3	4,3	102	3,8	18	11,7
Thüringen	53	5,4	2,2	50	2,1	3	5,9
Deutschland	2 757	2,2	3,3	2 143	2,9	614	8,4
nachrichtlich:							
Westdeutschland ohne Berlin	2 100	2,0	3,2	1 585	2,7	515	7,8
Ostdeutschland ohne Berlin	406	,0	3,0	378	2,8	28	9,3

*Anteil der Empfänger/-innen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe; Bevölkerungsstand: 31.12.2001.

Die Nettoausgaben für die Hilfe in besonderen Lebenslagen stiegen im Jahr 2002 auf 13,2 Mrd. € (+ 3,7 % gegenüber dem Vorjahr und + 13,9 % gegenüber 1999). Darunter sind insbesondere die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen mit 9,1 Mrd. € (+ 3,4 %gegen über dem Vorjahr und 15,0 gegenüber 1999) und die Leistungen für Pflegebedürftige, die so genannte „Hilfe zur Pflege“, mit insgesamt 2,4 Mrd. € (+3,1 % gegenüber 2001 und + 4,4 % gegenüber 1999) sowie die Hilfe bei Krankheit mit 1,3 Mrd. € (+ 6,8 %) von Bedeutung.

Je Einwohner wurden für die Sozialhilfe im Jahr 2002 durchschnittlich 266 € netto ausgegeben. Das bedeutet ein Anstieg gegenüber dem Jahr 1999 um fast 7 %. Im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) waren es mit 271 € je Einwohner wesentlich mehr als in den neuen Ländern (ohne Berlin) mit 178 €. Die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Ausgaben hatten im Jahr 2002 die drei Stadtstaaten Bremen (601 €), Hamburg (528 €) und Berlin (523 €). Die geringsten Ausgaben je Einwohner wurden im früheren Bundesgebiet in Baden-Württemberg und Bayern mit 173 € bzw. 205 € festgestellt. In den neuen Ländern waren in Sachsen (147 €) und Thüringen (160 €) die Pro-Kopf-Ausgaben am niedrigsten (vgl. ***Tabelle 2.32***).

Tabelle 2.32
Ausgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz (netto)

Jahr/Land	Ausgaben der Sozialhilfe (netto)					
	Insgesamt		davon			
			Hilfe zum Lebensunterhalt	Hilfe in besonderen Lebenslagen	darunter:	
					Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	Hilfe zur Pflege
	Mill. €	€ je Einwohner[1]	Mill. €			
	Deutschland					
1991	15 500	194	x	x	x	x
1992	17 914	222	x	x	x	x
1993	20 546	253	x	x	x	x
1994[2]	20 704	254	7 158	13 546	5 793	6 599
1995	21 788	267	8 021	13 766	6 171	6 264
1996	20 952	256	8 379	12 573	6 426	4 823
1997	19 775	241	9 003	10 772	6 883	2 509
1998	20 286	247	9 297	10 989	7 208	2 284
1999	20 405	249	8 859	11 547	7 754	2 320
2000	20 863	254	8 721	12 142	8 322	2 308
2001	21 213	258	8 524	12 688	8 772	2 349
2002	21 914	266	8 761	13 153	9 071	2 421
	2002 nach Ländern					
Baden-Württemberg	1 836	173	696	1 140	711	270
Bayern	2 528	205	730	1 799	1 314	313
Berlin	1 775	523	886	888	476	213
Brandenburg	488	189	175	312	261	25
Bremen	397	601	204	193	115	36
Hamburg	912	528	392	520	276	122
Hessen	1 881	309	801	1 080	709	216
Mecklenburg-Vorpommern	377	215	163	214	172	18
Niedersachsen	2 349	295	924	1 426	1 075	183
Nordrhein-Westfalen	5 597	310	2 283	3 314	2 244	689
Rheinland-Pfalz	946	234	295	651	480	118
Saarland	308	289	149	159	115	24
Sachsen	644	147	312	331	265	33
Sachsen-Anhalt	546	213	232	313	255	28
Schleswig-Holstein	945	336	387	559	386	113
Thüringen	384	160	130	254	216	20
nachrichtlich:						
Westdeutschland ohne Berlin	17 701	271	6 862	10 839	7 425	2 084
Ostdeutschland ohne Berlin	2 439	178	1 013	1 426	1 170	125

X = Für die Jahre vor 1994 liegen hierzu keine Angaben vor. – [1]Bevölkerungsstand: Jeweiliger Jahresdurchschnitt; für 2002 vorläufiges Ergebnis. – [2]Am 1. November 1993 ist das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Kraft getreten.

Im Bundesdurchschnitt wurden 379 € pro Monat und Empfänger/-in netto ausbezahlt. Alle neuen Bundesländer lagen darunter (von Sachsen-Anhalt mit 356 € bis Brandenburg mit 308 €).

Angaben zur Entwicklung und aktuellen Struktur der Sozialhilfeempfänger sowie zu den Sozialhilfeausgaben (netto) enthält die übernächste ***Tabelle 2.33***.

Von 1997 bis 1999 ist eine rückläufige Tendenz der Empfänger/-innen insgesamt zu beobachten. Ab dem Zeitpunkt der Orientierung auf präventive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nimmt die Zahl der Empfänger/-innen wieder beachtlich zu.

Tabelle 2.33

Sozialhilfe in Deutschland – Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen jeweils am Jahresende

1 000 Personen

Jahr	Empfänger/-innen				
	Männlich	weiblich	insgesamt	Deutsche	Ausländer
1991	907	1 129	2 036	1 469	567
1992	1 071	1 268	2 339	1 581	758
1993	1 107	1 344	2 450	1 705	745
1994	966	1 292	2 258	1 813	445
1995	1 088	1 428	2 516	1 995	520
1996	1 178	1 517	2 695	2 057	637
1997	1 272	1 621	2 893	2 228	665
1998	1 262	1 617	2 879	2 215	665
1999	1 218	1 574	2 792	2 163	629
2000	1 167	1 510	2 677	2 083	594
2001	1 182	1 517	2 699	2 097	602
2002	1 216	1 541	2 757	2 143	614

Die Menschen in Großstädten beanspruchen relativ häufiger Sozialhilfe als in den kleineren Städten. Nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes betrug die durchschnittliche Sozialhilfequote (Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen an der Bevölkerung in Prozent) in 76 ausgewählten Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern zum Jahresende 2001 rund 5,5 %. Die Quote lag damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 3,3 % (bei insgesamt 2,7 Mill. Hilfeempfängern). Die höchste Empfängerquote war in Bremerhaven (11,7 %), gefolgt von Kassel (9,9 %) und Saarbrücken (9,3 %) festzustellen. Die niedrigsten Quoten wiesen Erlangen (1,9 %) sowie Gera und Jena (jeweils 2,1 %) auf. Insgesamt liegen die ostdeutschen Städte weit unter dem Niveau der Städte in den alten Bundesländern.

Rückläufig waren insgesamt die Aufwendungen für Asylbewerber und sonstige nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Berechtigte. Diese erhalten seit 1. November 1993 an Stelle der Sozialhilfe Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Im Jahr 2001 betrugen in Deutschland die Bruttoausgaben für Asylbewerberleistungen 1,7 Mrd. € und lagen damit um 12,1 % niedriger als im Vorjahr. Mit 1,3 Mrd. € entfiel der größte Teil

auf die Deckung des notwendigen Bedarfs an Nahrung, Kleidung, Unterkunft etc. Daneben wurden besondere Leistungen, z.B. bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt, in Höhe von rund 0,4 Mrd. € gewährt. Nach Abzug der Einnahmen in Höhe von 0,1 Mrd. € ergaben sich Nettoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 1,6 Mrd. €, 13,6 % weniger als im Vorjahr.

Derzeit gibt der Bund rund 13 Mrd. € für Arbeitslosenhilfe pro Jahr aus. Die Ausgaben der Kommunen für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger belaufen sich auf etwa 5 Mrd. €. Hinzu kommen noch rund 4 Mrd. € aus dem Etat der Bundesanstalt für Arbeit, die im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslosenhilfeempfänger ausgegeben werden. Die Kommunen wenden für ähnliche Beschäftigungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger noch einmal rund 1 Mrd. € auf.

Die bisherige Trennung in Arbeitslosen- und Sozialhilfe führt zu einem Nebeneinander beider Systeme und Behörden (Arbeitsamt und Kommune). Die Folge sind so genannte ‚Verschiebebahnhöfe', um die eigenen Kosten zu Ungunsten des jeweils anderen Systems zu senken. Zwei überwiegend steuerfinanzierte Hilfesysteme für dieselbe Zielgruppe sind intransparent und ziehen durch die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen eine teure und kaum überschaubare Bürokratie nach sich. Es ist kaum zu begründen, warum langzeitarbeitslose Arbeitslosenhilfeempfänger umfangreiche Integrationshilfen aus dem Topf der Bundesanstalt für Arbeit erhalten, langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger aber auf freiwillige Angebote der Kommunen angewiesen sind.

Die Konzentration der Aufgaben in einem neuen einheitlichen Hilfesystem ist jedoch mit erheblichen Finanzverschiebungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen verbunden.

Hartz IV" regelt nun durch die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (Alg II) für erwerbsfähige Personen die Notwendigkeit der Konzentration beider Hilfssysteme in einem einheitliche System. Im Gesetz ist vor allem der Leitgedanke des „Förderns und Forderns" verankert. Eigenaktivitäten der Arbeitssuchenden werden künftig stärker eingefordert, Regelungen der Zumutbarkeit enger gefasst. Für die BA ist das Arbeitslosengeld II eine völlig neue Leistungsart, die sich stärker an der Sozialhilfe als an der Arbeitslosenhilfe orientiert. Somit steht nicht wie bisher nur der Leistungsempfänger im Vordergrund, sondern auch die Familienangehörigen, die zur Bedarfsgemeinschaft gehören. In diesem Zusammenhang ist die Verlängerung der Frist für die Umstellung der insgesamt 1,2 Mill. Fälle von Arbeitslosenhilfe vom 30.10.2004 auf den 31.12.2004 organisatorisch von Bedeutung. Für die bisherigen Empfänger von Sozialhilfe gilt eine Übergangsphase für die Umstellung bis 31.12.2006.

Zwar wird durch die Pauschalierung von Einzelleistungen für die Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II der Verwaltungsaufwand reduziert, trotzdem hat die Übernahme der Trägerschaft entscheidende Auswirkungen auf das Aufgabenvolumen der künftigen Bundesagentur für Arbeit. Die BA rechnet mit 4,3 Mill. Empfängern der neuen Leistung, inklusive 2,2 Mill. Menschen, die als Familienmitglieder der Bedarfsgemein-

schaft angehören. Um eine erfolgreiche Integration und Leistungsgewährung durch die BA zu ermöglichen, müssen im weiteren Gesetzgebungsverfahren jedoch noch einige Risiken aus dem Weg geräumt werden. So will die Bundesanstalt sichergestellt sehen, dass unabhängig von der Gesamtverantwortung für das Integrationsmanagement die Kommunen auch weiterhin für die soziale Integration der Erwerbsfähigen und ihrer Bedarfsgemeinschaften verantwortlich bleiben. Daher müssen die bestehenden Strukturen zum Beispiel für Kinderbetreuung, Schuldnerberatung oder Suchtberatung erhalten bleiben oder im erforderlichen Umfang aufgebaut werden. „Wir können diese Aufgabe nur gemeinsam mit den Trägern der Sozialhilfe bewältigen", erklärt Florian Gerster.

2.6. Bildungssysteme – Berufliche Erstausbildung und betriebliche Weiterbildung

2.6.1. Berufliche Erstausbildung

Der Ausbildungsstellenmarkt stellt sich kurz vor dem Stichtag des Ausbildungsjahres 2003 in keiner guten Verfassung dar. Im Juli 2003 suchten in den neuen Bundesländern nach Angaben der Bundesanstalt noch 41 % oder 84 000 der 205 000 gemeldeten jungen Bewerber Ausbildungsplätze. Zum gleichen Zeitpunkt gab es in den alten Bundesländern noch eine Lücke zwischen unvermittelten Bewerbungen und unbesetzten Stellen von 148 000, die um 36 000 größer war als zum gleichen Zeitpunkt im Vorjahr. Problematisch ist, dass in den letzten Jahren in der Bundesrepublik jährlich rund 90 000 Jugendliche die Schule ohne Abschluss verließen. Ihnen Ausbildungsplätze zu vermitteln, ist besonders schwierig. Erstens fehlen Lehrstellen mit niedriger Qualifikation in diesem Umfang und zweitens ist es den Unternehmen nicht zuzumuten, das nachzuholen was die Schulen eigentlich hätten leisten müssen.

Der erhebliche Rückgang betrieblicher Ausbildungsangebote gefährdet nicht nur die Berufschancen vieler Jugendlicher und die Sicherung des Fachkräftenachwuchses in den Unternehmen und Verwaltungen, sondern mittelfristig auch den Bestand des dualen Berufsbildungssystems selbst. Sowohl die Berufsausbildungsstellen je Bewerber als auch die der unbesetzten Berufsausbildungsstellen je nicht vermitteltem Bewerber gingen folglich zurück (vgl. ***Tabelle 2.34***).

Die aktuelle Verschlechterung der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt geht in erster Linie auf die neuen Bundesländer zurück. Hier erhöhte sich der Bestand an noch nicht vermittelten Bewerbern innerhalb eines Jahres um rund 20 %, obwohl ihre Zahl sogar etwas geringer war als im Jahr 2000.

Um die Situation in Ostdeutschland näher beschreiben zu können, wurde das IAB Betriebspanel Ost[47] ausgewertet:

---

47 IAB Betriebspanel Ost – Ergebnisse der siebenten Welle 2002, Berlin Februar 2003.

Das Verhältnis von ausbildenden zu nicht ausbildenden Betrieben lag nach den Ergebnissen des Betriebspanels in Ostdeutschland Mitte 2002 bei 26 zu 74 %[48]. Die Werte sind im Vergleich zu den Ergebnissen der Vorjahre relativ stabil.

Tabelle 2.34
Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt in Deutschland
09/2000 – 09/2002, in Personen

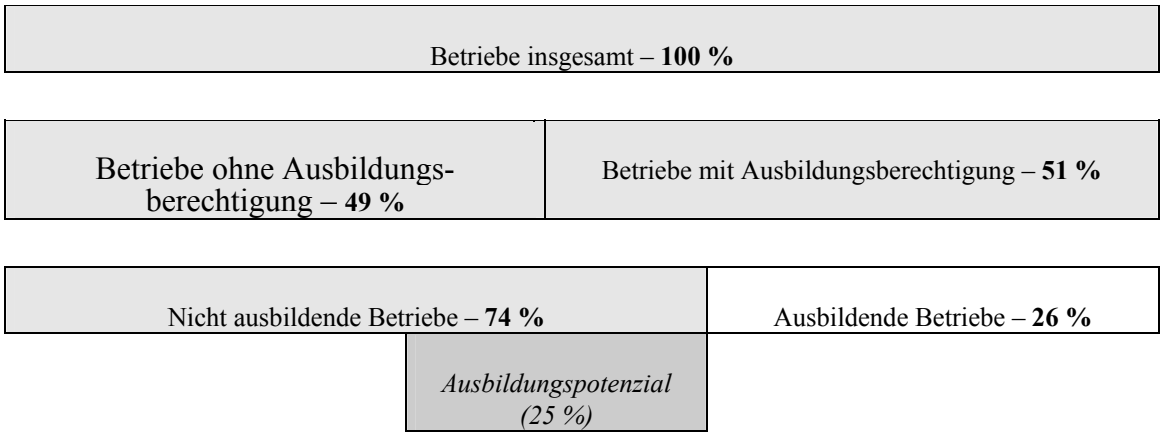
Deutschland insgesamt		2000	2001	2002
Berufsausbildungsstellen	gemeldet seit Beginn des Berichtsjahres	625 442	631 048	586 144
	Bestand an unbesetzten Berufsausbildungsstellen	25 690	24 535	18 005
Bewerber für Berufsausbildungsstellen	gemeldet seit Beginn des Berichtsjahres	770 348	737 797	711 393
	Bestand an noch nicht vermittelten Bewerbern	23 642	20 462	23 383
Berufsausbildungsstellen je Bewerberstellen		0,81	0,86	0,82
unbesetzte Berufsausbildungsstellen je nicht vermittelten Bewerber		1,09	1,20	0,77
Alte Bundesländer				
Berufsausbildungsstellen	gemeldet seit Beginn des Berichtsjahres	498 098	509 607	474 713
	Bestand an unbesetzten Berufsausbildungsstellen	24 906	23 77	17 276
Bewerber für Berufsausbildungsstellen	gemeldet seit Beginn des Berichtsjahres	545 952	524 708	506 116
	Bestand an noch nicht vermittelten Bewerbern	15 174	13 138	14 625
Berufsausbildungsstellen je Bewerberstellen		0,91	0,97	0,94
unbesetzte Berufsausbildungsstellen je nicht vermittelten Bewerber		1,64	1,81	1,18
Neue Bundesländer				
Berufsausbildungsstellen	gemeldet seit Beginn des Berichtsjahres	127 344	121 441	111 431
	Bestand an unbesetzten Berufsausbildungsstellen	784	758	729
Bewerber für Berufsausbildungsstellen	gemeldet seit Beginn des Berichtsjahres	224 396	213 089	205 277
	Bestand an noch nicht vermittelten Bewerbern	8 468	7 324	8 758
Berufsausbildungsstellen je Bewerberstellen		0,57	0,57	0,54
unbesetzte Berufsausbildungsstellen je nicht vermittelten Bewerber		0,09	0,10	0,10
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.				

Wenn in drei von vier ostdeutschen Betrieben nicht ausgebildet wird, dann ist jedoch bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass ca. die Hälfte aller Betriebe (49 %) nicht ausbildungsberechtigt ist. 25 % der Betriebe bilden allerdings trotz vorhandener Ausbildungsberechtigung nicht aus (vgl. ***Schaubild 2.9***).

Diese Gruppe der ausbildungsberechtigten, aber nicht ausbildenden Betriebe bildet mit 25 % ein beachtliches Potenzial für ein höheres Ausbildungsplatzangebot. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass vor allem kleine Betriebe auf Grund ihres geringen Bedarfs oft nur in mehrjährigem Abstand ausbilden.

48 im Produzierenden Gewerbe bei 37 zu 63 %.

Schaubild 2.9
Ausbildungsberechtigung und Ausbildungsbeteiligung der Betriebe in Ostdeutschland 2002



Die Bemühungen des Bundes, der Länder, der Kammern und Arbeitsämter richten sich direkt an nicht ausbildende Betriebe, indem sowohl durch Appelle als auch durch zielgerichtete Förderung zur Ausbildungsbeteiligung motiviert wird. Auch Unternehmen, die gegenwärtig keine Ausbildungsberechtigung haben, werden angesprochen. Oftmals ist es möglich, mit Hilfe entsprechender Unterstützung der Kammern die Ausbildungsberechtigung zu erlangen. Ein besonders effektives Mittel, gerade kleineren Unternehmen Ausbildungsmöglichkeiten zu eröffnen, ist die Verbundausbildung, die in Ostdeutschland von den Betrieben in hohem Maße genutzt wird. Trotz großer Anstrengungen zur Einbeziehung von mehr Betrieben in den Ausbildungsprozess ist der Anteil der Betriebe, die eine Ausbildungsberechtigung haben, aber nicht ausbilden, in der Tendenz gestiegen und liegt gegenwärtig bei 25 %.

Die Wirtschaftsbereiche unterscheiden sich deutlich darin, welche Bedeutung sie der Ausbildung zumessen (vgl. ***Tabelle 2.35***). Im Verarbeitenden Gewerbe ist die Ausbildungsbeteiligung überdurchschnittlich hoch. 42 % dieser Betriebe bildeten Mitte 2002 aus. Die Beteiligung der Betriebe an der Ausbildung im Baugewerbe liegt bei 34 %. Dies ist ein beträchtlicher Rückgang gegenüber 1997, wo noch Werte von ca. 50 % erreicht wurden. Die jetzigen Werte liegen aber immer noch deutlich oberhalb des ostdeutschen Durchschnitts von 26 %.

In Westdeutschland verfügen prozentual mehr Betriebe über eine Ausbildungsberechtigung als in den neuen Bundesländern (58 gegenüber 51 %). Dementsprechend unterscheidet sich der Anteil der tatsächlich ausbildenden Betriebe in Ost und West (26 gegenüber 31 %).

Auch in Abhängigkeit von der Betriebsgröße treten bei der Ausbildungsbeteiligung deutliche Unterschiede auf. In der Tendenz gilt: Mit zunehmender Betriebsgröße steigt der Anteil der ausbildenden Betriebe – von 10 % in Kleinstbetrieben (1 bis 4 Beschäftigte) auf 92 % in Großbetrieben mit mehr als 500 Mitarbeitern (vgl. ***Tabelle 2.36***). Der

geringe Anteil in kleineren Unternehmen ist sicher nicht vorrangig auf mangelnde Ausbildungsbereitschaft zurückzuführen. Zum einen haben 61 % der Kleinstfirmen keine Ausbildungsberechtigung, zum anderen legen gerade kleine Betriebe auch „Ausbildungspausen" ein. Der relativ geringe Eigenbedarf dieser Betriebe sowie die betrieblichen Anforderungen, die eine Ausbildung mit sich bringt, führen offensichtlich dazu, dass Kleinbetriebe Ausbildungsleistungen nur diskontinuierlich anbieten. Trotz der geringeren Ausbildungsbeteiligung von kleinen Betrieben erfolgen 56 % der Ausbildung in Betrieben mit weniger als 100 Beschäftigten.

Tabelle 2.35

Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsberechtigung der Betriebe in Ostdeutschland 1997 bis 2002 (Stand 30. Juni) nach Wirtschaftsbereichen

in %

Wirtschaftsbereiche	Ausbildende Betriebe			Nicht ausbildende Betriebe					
				mit Ausbildungsberechtigung			ohne Ausbildungsberechtigung		
	1997	2001	2002	1997	2001	2002	1997	2001	2002
Land- und Forstwirtschaft	21	26	32	19	26	14	60	48	54
Bergbau / Energie / Wasser	50	44	35	4	8	25	46	48	40
Verarbeitendes Gewerbe	39	43	42	19	22	30	43	35	28
Baugewerbe	51	34	34	19	32	39	31	33	27
Handel und Reparatur	22	28	28	24	21	25	54	51	47
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	10	13	13	11	15	21	79	72	66
Kredit- und Versicherungsgewerbe	18	35	20	29	21	22	54	43	58
Dienstleistungen	21	22	20	24	21	25	55	57	55
Unternehmensnahe Dienstleistungen	19	24	20	22	17	23	58	59	57
Erziehung und Unterricht	14	17	15	13	20	28	73	63	57
Gesundheits- und Sozialwesen	26	26	20	39	29	34	35	45	46
Sonstige Dienstleistungen	21	18	21	17	19	19	63	63	60
Organisationen ohne Erwerbscharakter	2	3	4	5	3	3	93	94	93
Öffentliche Verwaltung	26	25	22	9	9	10	65	67	68
Ostdeutschland insgesamt	27	27	26	21	22	25	52	51	49
Westdeutschland	35	30	31	21	26	27	44	44	42

Insgesamt gab es Mitte 2002 in Ostdeutschland nach den Ergebnissen des Betriebspanels 315 Tsd. Auszubildende (darunter 121 Tsd. mit neuen Verträgen für das Ausbildungsjahr 2001 / 2002). Dies entspricht einer Auszubildendenquote[49] von 6 %. Diese

49 Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten.

Tabelle 2.36
Ausbildungsbeteiligung und Ausbildungsberechtigung der Betriebe in Ostdeutschland 2002 (Stand 30. Juni) nach Betriebsgrößenklassen
in %

Betriebsgrößenklasse am 30.6.2002	Ausbildende Betriebe	Nicht ausbildende Betriebe	
		mit Ausbildungsberechtigung	ohne Ausbildungsberechtigung
1 bis 4 Beschäftigte	10	29	61
5 bis 19 Beschäftigte	37	25	38
20 bis 99 Beschäftigte	59	13	28
100 bis 499 Beschäftigte	75	8	17
ab 500 Beschäftigte	92	2	6
Insgesamt	26	25	49

über Jahre hinweg stabilen Auszubildendenquoten können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der Auszubildenden in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat, vor allem im Baugewerbe und im Bereich Handel/Reparatur (vgl. ***Tabelle 2.33***).

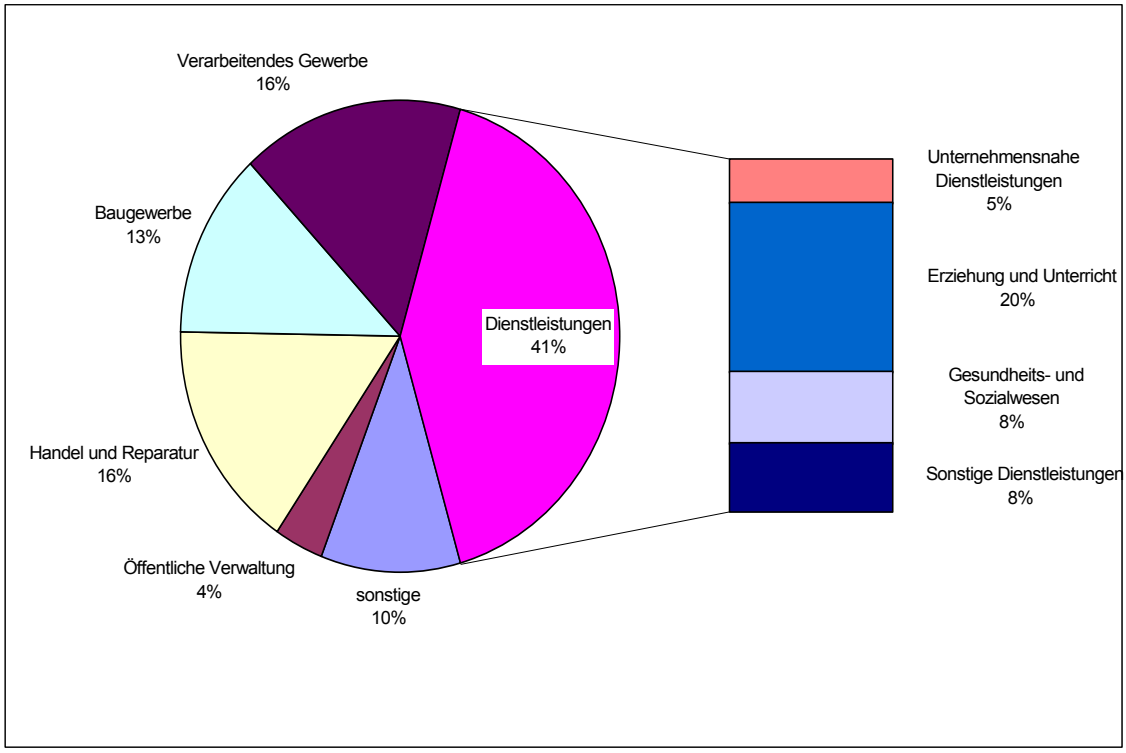
Der Anteil der weiblichen Auszubildenden an den Auszubildenden insgesamt beträgt 40 % das ist weniger als der Frauenanteil an den Beschäftigten (46 %). In den Branchen ist der Anteil der weiblichen Auszubildenden in Abhängigkeit von der jeweiligen Tätigkeitsbeschreibung sehr unterschiedlich. Er reicht von 77 % im Gesundheits- und Sozialwesen, 69 % bei den sonstigen Dienstleistungen, 60 % in der öffentlichen Verwaltung bis hin zu 6 % im Baugewerbe und 24 % im verarbeitenden Gewerbe.

Die Ausbildungssituation ist in den ostdeutschen Betrieben der einzelnen Branchen sehr differenziert. Mitte 2002 entfielen 41 % der Auszubildenden auf das Dienstleistungsgewerbe. Dieser hohe Anteil des Dienstleistungsgewerbes resultiert aber auch daher, dass etwa die Hälfte der Auszubildenden in diesem Bereich auf Erziehung und Unterricht entfällt, dem im Wesentlichen die Bildungswerke freier Träger, überbetriebliche Bildungseinrichtungen, Berufsakademien usw. zugeordnet werden. In diesen Einrichtungen werden Ausbildungsleistungen erfasst, die das Dienstleistungsgewerbe als Querschnittsbereich insbesondere im Rahmen der außerbetrieblichen Ausbildung auch für andere Branchen erbringt – bei gleichzeitiger Sicherung der Ausbildung des eigenen Nachwuchses.

16 % aller Auszubildenden in Ostdeutschland entfielen auf das Verarbeitende Gewerbe, gleichfalls 16 % auf den Bereich Handel / Reparatur sowie 13 % auf das Baugewerbe. Das Baugewerbe verzeichnete im Vorjahresvergleich wiederum einen Rückgang der Ausbildungsleistungen. Mit 13 % hat es aber immer noch eine überdurchschnittlich hohe Auszubildendenquote (vgl. ***Schaubild 2.10*** und ***Tabelle 2.37***).

Die duale Ausbildung hat für ausbildende Betriebe wie für Schulabgänger insbesondere der Haupt- und Realschulen eine hohe Bedeutung. Für Betriebe ist die Berufsausbildung

Schaubild 2.10
Struktur der Auszubildenden in Ostdeutschland 2002 (Stand 30. Juni) nach Branchen



ein unverzichtbares Instrument der Personalgewinnung und für Schulabgänger eine Voraussetzung für einen möglichst ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz und gute Aufstiegschancen. Die Mehrzahl der Betriebe, vor allem im kaufmännisch-verwaltenden Bereich und im gewerblich-technischen Bereich, geht davon aus, dass sich der betriebliche Bedarf an Arbeitskräften verstärkt auf ausgebildete junge Leute richten wird, die einen Ausbildungsabschluss nachweisen können. Bei Jugendlichen vertieft sich die Erkenntnis, dass eine Ausbildung die Arbeitsplatzrisiken vermindert.

Dennoch ist eine erfolgreich abgeschlossene betriebliche Ausbildung keine Garantie für die Übernahme in ein Arbeitsverhältnis. Das Ausbildungssystem konnte zwar auch in der komplizierten Situation der Neunzigerjahre im Wesentlichen seine Bindungskraft erhalten, das Beschäftigungssystem dagegen hatte und hat erhebliche Probleme, das vorhandene Arbeitskräfteangebot an Jugendlichen zu absorbieren. Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, aber auch der Weg zu externen Arbeitsmärkten außerhalb Ostdeutschlands sind einige der Folgen dieser Problemlage. Dies könnte sich aber demografisch bedingt in den nächsten Jahren ändern.

Tabelle 2.37
Auszubildende in Ostdeutschland 1995 bis 2002 (Stand 30. Juni) nach Branchen

Branche	Auszubildende							
	Anzahl				Verteilung		Auszubilden-denquote*	
	1995	2000	2001	2002	1995	2002	1995	2002
	1 000 Personen				%			
Land- und Forstwirtschaft	5	9	8	7	2	2	4	5
Bergbau / Energie / Wasser	3	5	5	5	1	2	4	5
Verarbeitendes Gewerbe	39	49	52	51	13	16	5	6
Baugewerbe	72	53	46	41	25	13	7	7
Handel und Reparatur	38	54	53	49	13	16	6	7
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	14	12	12	10	5	3	3	3
Kredit- und Versicherungsgewerbe	7	7	7	7	2	2	5	6
Dienstleistungen	96	144	134	130	34	41	6	7
Unternehmensnahe Dienstleistungen	12	27	18	17	4	5	3	3
Erziehung und Unterricht	41	70	63	62	15	20	13	19
Gesundheits- und Sozialwesen	24	25	27	26	8	8	5	5
Sonstige Dienstleistungen	19	22	26	25	7	8	5	6
Organisationen ohne Erwerbscharakter	4	9	3	3	1	1	3	3
Öffentliche Verwaltung	13	12	12	12	4	4	2	2
Ostdeutschland insgesamt	291	354	331	315	100	100	5	6
Westdeutschland	1 133	1 263	1 283	1 278			4	5

*Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten.

Zwischen 1996 und 2002 zeichnet sich ein Abwärtstrend bei der Übernahme von Auszubildenden nach abgeschlossener Ausbildung in ein Arbeitsverhältnis ab. Wurden 1996 noch 52 % der Jugendlichen vom Ausbildungsbetrieb nach erfolgreichem Abschluss der Lehre eingestellt, waren es 2002 nur noch 44 %. Allerdings scheint sich die Übernahmequote seit dem Jahr 2000 zu stabilisieren. In den alten Bundesländern liegt die Übernahmequote mit 57 % deutlich höher (vgl. ***Tabelle 2.38***). Diese Differenz ist zu einem großen Teil auf den hohen Anteil außer- und überbetrieblicher Ausbildungsverhältnisse in Ostdeutschland zurückzuführen. Möglicherweise ist auch die mit der Förderung ausgelöste Ausbildung über den eigenen Bedarf und die daraus resultierende Nichtübernahme von Auszubildenden eine Erklärung für die unterschiedlichen Übernahmequoten zwischen Ost und West.

In der beruflichen Erstausbildung besteht keine Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern, wenn diese am Zugang weiblicher und männlicher Bewerber zu einem Ausbildungsplatz gemessen wird. Während 61 % der männlichen Bewerber Ostdeutschlands im Ausbildungsjahr 2001/2002 einen Ausbildungsplatz erhielten, waren es nur 57 % der weiblichen Bewerber. Beim Übergang der Ausbildungsabsolventen in Beschäftigung verstärkt sich diese Ungleichbehandlung, denn die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Übernahmequoten ausgebildeter junger Frauen und Männer fallen ebenfalls zu Ungunsten der Frauen aus. Während in Ostdeutschland 47 % der Männer vom ausbildenden Betrieb übernommen wurden, waren es nur 41 % der Frauen (ähnli-

che Tendenz in Westdeutschland: Übernahmequote der Frauen 53 %, der Männer 60 %). In der Übernahmepraxis männlicher und weiblicher Ausbildungsabsolventen unterscheiden sich die einzelnen Wirtschaftsbereiche deutlich voneinander. In der Tendenz gilt: Branchen mit hohem Frauenanteil an den Beschäftigten haben höhere Übernahmequoten der Frauen als der Männer, in männerdominierten Branchen sind demgegenüber die Übernahmequoten der Männer deutlich höher als die der Frauen (vgl. ***Tabelle 2.36***). Damit werden bestehende Beschäftigungsrelationen zwischen Männern und Frauen eher manifestiert, denn im Sinne der Gender-Mainstreaming-Politik verändert.

Eine Nichtübernahme in ein Arbeitsverhältnis im ausbildenden Betrieb bedeutet aber nicht automatisch einen Zugang in die Arbeitslosigkeit. Hier nicht zu quantifizieren sind der Verbleib in weiterführenden Bildungseinrichtungen, Migration, Arbeitsaufnahme in anderen Betrieben, Wehr- oder Zivildienst usw.

Tabelle 2.38

Übernahme von Auszubildenden, die ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, in Ostdeutschland 1996 bis 2002 (Stand 30.Juni) nach Branchen

in %

Branche	Übernahme von Auszubildenden				Übernahmequoten	
	1996	2000	2001	2002	2002	
					Frauen	Männer
Land- und Forstwirtschaft	21	39	36	31	15	40
Bergbau/Energie/Wasser	51	68	61	66	62	67
Verarbeitendes Gewerbe	58	64	65	61	54	64
Baugewerbe	67	50	48	51	32	52
Handel und Reparatur	56	54	42	49	55	46
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	32	67	68	67	67	67
Kredit- und Versicherungsgewerbe	72	68	76	63	57	74
Dienstleistungen	40	30	26	27	31	19
Unternehmensnahe Dienstleistungen	72	50	50	45	37	65
Erziehung und Unterricht	2	11	7	3	5	2
Gesundheits- und Sozialwesen	53	32	33	35	40	17
Sonstige Dienstleistungen	57	52	39	38	40	33
Organisationen ohne Erwerbscharakter	10	4	7	5	9	1
Öffentliche Verwaltung	72	55	57	65	69	59
Ostdeutschland insgesamt	52	46	42	44	41	47
Westdeutschland	55	60	58	57	53	60

In der Übernahmepraxis treten größere sektorale Unterschiede auf. Im Bereich Verkehr/Nachrichtenübermittlung wurden 67 % der Auszubildenden nach Abschluss ihrer Ausbildung übernommen, im Bereich Bergbau / Energie / Wasser 66 %, in der öffentli-

chen Verwaltung 65 % sowie im Kredit- und Versicherungsgewerbe 63 %. Im Dienstleistungsbereich waren es demgegenüber nur 27 %[50].

Die aktuellen Schwierigkeiten der Jugendlichen bei der Bewerbung um einen Arbeitsplatz haben der Problematik der so genannten zweiten Schwelle eine neue Qualität verliehen. Die Orientierung der Berufsbildungspolitik an strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft ist ein aktuelles Erfordernis, um einerseits ausgebildeten Jugendlichen eine Chance auf dem Arbeitsmarkt zu geben und andererseits den Unternehmen die benötigten Fachkräfte zur Verfügung zu stellen.

In ihrem im August 2003 vorgelegten Wirtschaftsbericht 2003 (BMWA 2003b: S. 56–57) erkennt die Bundesregierung Schwächen des Ausbildungssystems, „um dessen Qualität Deutschland international vielfach beneidet wird", ausdrücklich an. Als Grund wird angegeben, dass die Ausbildung für viele Betriebe, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen, die insgesamt 80 % der Ausbildungsplätze bereitstellen, zu aufwändig geworden sei. Zahlreiche Vorschriften wie z.B. die Ausbildereignungsverordnung oder die Ausbildungsordnungen seien für kleinere Betriebe und Existenzgründer zu kompliziert. Über 50 % der Betriebe im Osten und über 40 % der Betriebe im Westen verfügten zudem nicht über die formale Ausbildungsbefugnis. Die vorgeschriebenen Lehrinhalte einiger Ausbildungsgänge seien so anspruchsvoll, dass sie fast nur von Großbetrieben mit eigenen Abteilungen für die Lehrlingsausbildung umgesetzt werden könnten.

Unter dem Eindruck gedämpfter Wachstumsaussichten zögerten auch viele Unternehmen, Auszubildende einzustellen. Langfristige Personalplanung mit „Ausbildung auf Vorrat", wie sie auch angesichts der demografischen Entwicklung und dem absehbaren Rückgang beim Arbeitskräftenachwuchs nach Ansicht der Bundesregierung dringlich geboten wäre, werde heute von viel zu wenigen Unternehmen verfolgt.

Auf das aktuelle, sich für das Jahr 2003 abzeichnende Ausbildungsplatzdefizit – die Bundesanstalt für Arbeit schätzte es im Juni 2003 auf 60 000 bis 70 000 Lehrstellen (Bundesanstalt für Arbeit 2003) – vor allem in den neuen Bundesländern, wo die Situation am Ausbildungsstellenmarkt besonders dramatisch ist, reagiert die Bundesregierung mit ihrer neuen Ausbildungsoffensive (***Übersicht 2.1***) unter dem Motto „Ausbilden jetzt – Erfolg braucht alle", einer Kampagne für zusätzliche Ausbildungsplätze und Ausbildungsbetriebe in Kooperation mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften.

Auffällig ist, dass in den Ziel-1-Gebieten deutlich häufiger von Instrument für die außerbetriebliche Erstausbildung Gebrauch gemacht wird als in den Ziel-3-Gebieten

---

50 Die geringe Zahl der übernommenen ehemaligen Auszubildenden im Dienstleistungsbereich resultiert im Wesentlichen aus der Funktion des Bereichs Erziehung und Unterricht im Rahmen der überbetrieblichen Ausbildung (Übernahmequote: 3 %).

(vgl. ***Tabelle 2.39***. Nach Untersuchungen[51] ist diese unterschiedliche Intensität der Förderung außerbetrieblicher Erstausbildung darauf zurück zu führen, dass in den Ziel-1-Gebieten nicht nur – wie vom SGB III vorgesehen – sozial benachteiligte und lernschwache Jugendliche unterstützt werden, sondern auch so genannte marktbenachteiligte Jugendliche: Dies sind Jugendliche, die vor allem auf Grund der strukturellen Disparitäten am Ausbildungsstellenmarkt nicht auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz einmünden konnten, weniger auf Grund etwaiger individueller Problemlagen.

Tabelle 2.39

Bestand an Auszubildenden in der außerbetrieblichen Erstausbildung nach § 242 SGB III nach neuen Bundesländern

2000 bis 2002

Bundesland	2000		2001		2002	
	Bestand	Anteil an den Auszubildenden insgesamt	Bestand	Anteil an den Auszubildenden insgesamt	Bestand	Anteil an den Auszubildenden insgesamt
	Personen	%	Personen	%	Personen	%
Berlin	4 536	7,2	4 880	7,9		
Brandenburg	6 916	12,0	7 552	13,6		
Mecklenburg-Vorpommern	7 208	14,0	7 821	16,0		
Sachsen	11 472	10,7	12 599	12,3		
Sachsen-Anhalt	6 083	9,3	6 406	10,3		
Thüringen	5 272	8,7	5 994	10,4		
Deutschland insgesamt	67 019	3,9	70 436	4,2		
Westdeutschland	25 532	2,0	25 184	1,9		
Ostdeutschland	41 487	10,2	45 252	11,7		

Quelle: Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung.

Die gegenüber anderen Instrumententypen geringe Präsenz der außerbetrieblichen Erstausbildung in der Förderung im Rahmen des EPPD Ziel 3 hängt in erster Linie damit zusammen, dass es für die Schaffung außerbetrieblicher Erstausbildungsplätze mit dem § 242 SGB III eine gesetzliche Fördergrundlage gibt.

Wenngleich die außerbetriebliche Erstausbildung vorrangig auf der Grundlage des § 242 SGB III gefördert wird, gibt es weitere diesbezügliche Förderinstrumente, die die Regelförderung des SGB III quantitativ und/oder qualitativ ergänzen. Außerbetriebliche Erstausbildungsplätze werden bis Ende 2003 insbesondere nach Artikel 4 des Jugendsofortprogramms JUMP gefördert. Darüber hinaus gibt es einzelne Interventionen durch die Länder: Zwar konzentrieren sich die Landesinterventionen im Bereich der beruflichen Erstausbildung vorrangig auf die Unterstützung zusätzlicher betrieblicher Ausbil-

51 Vgl. hierzu exemplarisch Berger, Walden: Evaluierung der Bund-Länder-Programme zur Ausbildungsförderung in den neuen Bundesländern 1996 bis 1999. Bestandsaufnahme, Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2001

dungsplätze, vereinzelt ist jedoch auch die Förderung weiterer außerbetrieblicher Ausbildungsplätze anzutreffen. Dies geschieht teilweise allein mit nationalen bzw. Landesmitteln, so beispielsweise in Niedersachsen mit dem Programm „Ausbildung im Verbund – Programmteil 2 – Verknüpfung außerbetrieblicher und betrieblicher Ausbildung für benachteiligte Jugendliche“.

Noch nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche sollen durch eine Kombination aus versicherungspflichtigem Praktikum und berufsvorbereitenden Maßnahmen auf eine Ausbildung vorbereitet werden. In den neuen Ländern wird das Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramm 2003 fort entwickelt. Das Programm „Kapital für Arbeit“ wurde erweitert, so dass jetzt auch mit zusätzlich eingestellten Auszubildenden zugleich eine Kapitalzufuhr in das Unternehmen stattfinden kann.

Sollten alle diese Anstrengungen jedoch nicht zum Ziel führen, eine ausreichende Zahl von Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen, droht die Bundesregierung auch im August 2003 „als letztes Mittel auch über eine Ausbildungsabgabe“ nachzudenken. Dieses seit vielen Jahren äußerst umstrittene Instrument sieht vor, dass sie von Betrieben entrichtet werden muss, die nicht ausbilden, um überbetriebliche Ausbildungsplätze zu finanzieren. Allerdings bestehen dagegen auch Bedenken. Eine solche Abgabe beinhalte nämlich das Risiko, wirtschaftlich schwache Unternehmen besonders zu belasten, was insbesondere die Problemlage in den neuen Bundesländern verschärfen könnte.

Weiter Initiativen zur Erweiterung des aktuellen Lehrstellenangebots sind in der Ausbildungsoffensive zusammengestellt (vgl. Bericht Ziel-3-Gebiet).

Auch an der so genannten „zweiten Schwelle“ auf dem Weg zur Integration nachfolgender Generationen in den Arbeitsmarkt, dem Finden eines regulären Beschäftigungsverhältnisses nach Abschluss der Ausbildung im dualen System der Berufsbildung gibt es nach wie vor Schwierigkeiten. 2001 meldeten sich rund 220 000 Personen nach der Berufsausbildung arbeitslos, das sind 2,3 % weniger als im Vorjahr. 145 000 von ihnen hatten eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen (einschließlich Lehramtsanwärter, Referendare, Volontäre, Praktikanten im Anerkennungsjahr). Von diesen Absolventen hatten 107 600 eine betriebliche Ausbildung erfolgreich abgeschlossen, was im Verhältnis zu allen erfolgreichen Absolventen einer dualen Ausbildung einer Quote von knapp 22 % entspricht, die nach einer dualen Ausbildung arbeitslos wurden. In den alten Bundesländern waren es 18 % der Frauen und 16 % der Männer. In den neuen Ländern lagen die Werte erheblich höher und die Unterschiede waren wesentlich größer: 46 % der jungen Frauen und 35 % der jungen Männer wurden nach einer betrieblichen Ausbildung arbeitslos. Auch hier besteht ein erheblicher Unterschied zwischen den alten und den neuen Ländern (16,9 % bzw. 39,6 %). Bundesweit wurden etwa 24 % der jungen Frauen und etwa 20 % der jungen Männer nach Abschluss ihrer dualen Ausbildung arbeitslos.

Diese Berechnungen korrespondieren mit den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels. Allerdings waren nicht alle Jugendlichen, die 2000 nicht von ihren Ausbildungsstätten

übernommen wurden, anschließend ohne Beschäftigung. Bezieht man beide Datenquellen, Arbeitslosenstatistik und IAB-Betriebspanel, aufeinander, verbleiben in den neuen Ländern rechnerisch 17 % der Absolventen, die zwar von ihrem Ausbildungsbetrieb nicht übernommen wurden, sich aber auch nicht beim Arbeitsamt als arbeitslos meldeten. In den alten Ländern waren es 18 %. Dabei dürfte es sich vor allem um Jugendliche handeln, die bereits zum Ende ihrer Ausbildung einen anderen Arbeitgeber gefunden hatten, in eine weitere schulische oder berufliche Qualifizierung einmündeten oder aber ihren Wehr- oder Zivildienst antraten. Im Vergleich mit den Vorjahren hat sich in den alten Bundesländern die leichte Verbesserung der Situation an der zweiten Schwelle fortgesetzt, in den neuen Ländern dagegen ist die Quote der nicht übernommenen Auszubildenden um 1,6 %punkte gestiegen.

Im Rahmen des IAB-Betriebspanels wird durch Befragungen u.a. ermittelt, viele Auszubildende ihre Lehre erfolgreich beenden und wie viele davon übernommen werden. Die aktuellen Ergebnisse der neunten Welle in den alten Ländern und der sechsten Welle in den neuen Ländern beziehen sich auf Auszubildende, die mit dem Ende des Ausbildungsjahres 2000/2001 ihre Berufsausbildung erfolgreich beendet hatten. Zum Befragungszeitpunkt wurden in ca. 225 000 Ausbildungsbetrieben der alten (43 %) und rund 51 000 Ausbildungsbetrieben der neuen Länder (knapp 45 %) betriebliche Berufsbildungen erfolgreich abgeschlossen. Für die alten Länder bedeutete dies eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um rund 2,7 %punkte; für die neuen Länder um 6 %-Punkte. Nach den hochgerechneten Ergebnissen des IAB-Betriebspanels wurden in Deutschland rund 535.462 Berufsausbildungen erfolgreich abgeschlossen. Diese Zahl liegt über den Angaben des Statistischen Bundesamtes, denn sie enthält auch Absolventen, die nicht unter das Berufsbildungsgesetz fallen. Rund 20 % der Abschlüsse wurden in den neuen und rund 80 % in den alten Bundesländern registriert.

Die Zusammensetzung und Struktur, der von ihrem eigenen Ausbildungsbetrieb übernommenen Absolventen, stellt sich sehr differenziert dar. Zum einen sind die Übernahmequoten durch die Ausbildungsbetriebe höchst unterschiedlich nach der Betriebsgröße, zum anderen aber auch nach den einzelnen Wirtschaftszweigen. Überlagert wird dies zudem noch durch auch einen hier ausgeprägten Unterschied zwischen den neuen und den alten Bundesländern. In den neuen Bundesländern gingen diese Quoten zwischen 1999 und 2001, dem letzten Jahr, für das Daten vorliegen, von ihrem bereits vergleichsweise niedrigen Niveau von 48,2 % im Jahre 1999 auf 42,7 % im Jahr 2001 sehr stark zurück. In den alten Bundesländern dagegen nur leicht von 60,4 % auf 58,8 %. Dies betraf im Osten Unternehmen aller Größen gleichermaßen, während sich im Westen der Anteil selbstausgebildeter Lehrlinge in den größeren Unternehmen ab 50 Beschäftigten bis zum Jahr 2001 insbesondere in den Großunternehmen zum Teil deutlich erhöhte. In den neuen Bundesländern waren weniger als die Hälfte der großen Unternehmen in der Lage und bereit, den eigenen Nachwuchs in ein Beschäftigungsverhältnis zu übernehmen. Die Gründe dafür liegen vor allem darin, dass sich die größeren Unternehmen eine über den Bedarf liegende Ausbildung durch Förderung der Länder finanzieren lassen.

Auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen sind in allen Teilen Deutschlands weiterhin sehr ausgeprägt, wobei im Bereich der Erziehung und des Unterrichts, zu dem auch die außerbetrieblichen Ausbildungsträger zählen, die weitaus geringste Zahl von Absolventen (alte Bundesländer 16,1 %, neue Bundesländer 7,8 %) übernommen wurde. Über alle Wirtschaftszweige hinweg hatten die Berufsanfänger im Sektor Bergbau-, Energie und Wasserversorgung, im Kredit- und Versicherungsgewerbe und in der Investitions- und Gebrauchsgüterindustrie die größte Wahrscheinlichkeit, eine Anschlussbeschäftigung zu erhalten. Hier wurden am Ende des Ausbildungsjahres 2000/2001 rund 85 % aller Absolventen und Absolventinnen übernommen. Leicht überdurchschnittliche Übernahmequoten, die allerdings gegenüber 2000 stark gesunken sind, wurden in der Produktionsgüterindustrie (68,5 %), im Verkehr und in der Nachrichtenübermittlung (67 %) erreicht. Zu vergleichsweise geringen Übernahmen kam es im Gastgewerbe (28,3 %), in der Land- und Forstwirtschaft (30,5 %), sowie in den „sonstigen Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen“ (33,7 %).

Tabelle 2.40

Übernahmequoten nach Beendigung der Berufsausbildung

1999 bis 2001; in %

	Alte Länder			Neue Länder		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Insgesamt	60,4	60,4	58,8	48,2	46,0	42,7
Betriebsgrößenklasse						
1 – 9 Beschäftigte	41,9	45,7	44,3	46,2	48,8	41,3
10 – 49 Beschäftigte	60,5	59,7	50,6	52,7	49,5	45,9
50 – 499 Beschäftigte	64,3	65,3	65,5	46,5	40,7	43,7
500 und mehr Beschäftigte	76,6	72,4	76,9	44,3	48,3	35,9
Wirtschaftszweige						
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	25,2	43,5	30,5	44,7	38,7	36,0
Bergbau, Energie, Wasserwirtschaft	85,0	73,1	85,2	66,8	68,2	61,3
Nahrungs- und Genussmittel		64,9	61,3		47,9	52,0
Verbrauchsgüter	66,5	65,3	55,0	52,0	74,5	67,0
Produktionsgüter		79,3	68,5		68,4	68,4
Investitions- und Gebrauchsgüter		70,8	84,9		74,3	72,4
Baugewerbe	73,0	63,0	64,7	60,2	50,3	48,1
Handel, Instandhaltung, Reparatur		63,0	59,6		53,6	41,5
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	75,0	74,4	67,0	63,9	67,3	68,2
Kredit- und Versicherungsgewerbe	87,7	87,2	85,0	88,2	67,8	75,4
Gastgewerbe	40,2	31,4	28,3	54,1	39,8	49,7
Erziehung und Unterricht		9,4	16,1		10,8	7,8
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen		46,0	49,7		31,7	32,6
Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen		60,5	44,6		43,6	52,4
Sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen		39,9	33,7		74,7	39,9
Andere Dienstleistungen		52,8	42,4		75,3	32,4
Organisationen ohne Erwerbscharakter/Staat	56,2	64,5	60,7	47,3	45,2	47,2

BMBF (2001, 2002, 2003), Berufsbildungsberichte. 1999 abweichende Systematik.

In den neuen Bundesländern konnte im Juni 2001 noch nicht einmal die Hälfte der Absolventen und Absolventinnen in Anschlusstätigkeiten innerhalb der Ausbildungsbetriebe übernommen werden. Im Gegensatz zu den alten Bundesländern war dabei allerdings kein Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Übernahmewahrscheinlichkeit erkennbar. Die Übernahmequoten schwankten nur rund zehn10 %-Punkte um den Durch-

schnittswert von 42,7 %. Dabei zeigten die Kleinbetriebe mit 45,9 % die deutlicheren Übernahmeaktivitäten, während die Großbetriebe mit einer Quote von 35,9 % – weniger als halb so viel wie in den alten Ländern – die geringste Quote aufwiesen. Auch in den neuen Ländern wurden in den Einrichtungen der Erziehung und des Unterrichts, zu denen auch die außerbetrieblichen Ausbildungsträger zählen, die weitaus wenigsten Absolventen und Absolventinnen (7,8 %) übernommen. Diese Probleme an der zweiten Schwelle des Arbeitsmarkts haben in den neuen Bundesländern zu einer Reihe von gezielten Bemühungen und Initiativen geführt.

Neben verstärkten Anstrengungen der Ausbildungsbetriebe um die Verbesserung des Ausbildungsplatzangebots bleibt damit auf dem Ausbildungsmarkt weiterhin die Notwendigkeit bestehen, ergänzende ESF-Maßnahmen durchzuführen (vgl. ***Tabelle 2.40***).

2.6.2. Betriebliche Weiterbildung

Auch in der betrieblichen Weiterbildung ist die Situation in Deutschland insgesamt bei weitem noch nicht zufrieden stellend. Einer aktuellen Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung nach belegt Deutschland auf diesem Gebiet in Europa lediglich den neunten Platz. Rund zwei Drittel der im Rahmen der Untersuchung befragten deutschen Unternehmen boten ihren Mitarbeitern/innen im Jahr 1999 eine betriebliche Weiterbildung in Form von Kursen, Lehrgängen und Seminaren an. Gegenüber dem Jahr 1993 ist damit die Anbieterquote von seinerzeit 60 % um 7 %-Punkte gestiegen. Deutschland liegt aber immer noch hinter vielen anderen EU-Ländern zurück (etwa Österreich, Frankreich, Großbritannien, den Niederlande oder den skandinavischen Ländern). (siehe hierzu Bericht Ziel-3-Gebiet).

Der infolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation vielfach betonte höhere Bedarf an betrieblicher Weiterbildung in Ostdeutschland scheint hingegen zum größten Teil aufgearbeitet zu sein. Eine im Rahmen des IAB-Betriebspanels von SÖSTRA durchgeführte Auswertung von ost- und westdeutschen Betrieben kommt zu dem Ergebnis, dass Mitte 2001 die Teilnahme der Beschäftigten an formal-organisierten Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland insgesamt nur um 1 %-Punkt höher lag als in Westdeutschland[52].

Im Jahr 1999 betrug der Abstand zwischen West- und Ostdeutschland noch 3 %-Punkte. Die Tatsache, dass die Weiterbildungsaktivitäten in Westdeutschland im gleichen Zeitraum fast auf gleichen Niveau blieben und die ostdeutschen sich diesem Niveau annäherten, weist darauf hin, dass die Weiterbildungsaktivitäten in ostdeutschen Betrieben geringer wurden (vgl. ***Tabelle 2.41***).

---

52 IAB Betriebspanel Ost. Ergebnisse der sechsten Welle-, Berlin März 2002.

Tabelle 2.41
Vergleich der Weiterbildungsquoten zwischen ost- und westdeutschen Betrieben
in %

	1997	1999	2001
Alle Betriebe			
Ostdeutschland	22	22	19
Westdeutschland	.	19	18
Betriebe mit Weiterbildungsmaßnahmen			
Ostdeutschland	32	32	27
Westdeutschland	.	27	25

Quelle: IAB Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 7/16.7.2002, S. 69. – 1Anteil der Teilnehmer an formal-organisierter Weiterbildung an Beschäftigten.

Nach einzelnen Wirtschaftsbereichen betrachtet zeigt sich jedoch in Ostdeutschland eine große Spannbreite: Weit überdurchschnittlich finden formal-organisierte Weiterbildungsmaßnahmen in den Wirtschaftsbereichen Erziehung und Unterricht, Bergbau, Energie und Wasser, Gesundheit und Sozialwesen sowie in der öffentlichen Verwaltung statt. Dagegen liegen die Weiterbildungsmaßnahmen in solchen Bereichen wie Baugewerbe, Verkehr und Nachrichtenübermittlung und bei personenbezogenen sonstigen Dienstleistungen weit unter dem Durchschnitt. Tiefergehende Analysen[53] weisen erwartungsgemäß nach, dass solche Wirtschaftsbereiche, in denen die Betriebsstrukturen durch Klein- und Kleinstbetriebe geprägt werden und die nur geringe Gewinne erwirtschaften, bedeutend weniger in die Weiterbildung ihrer Belegschaften investieren.

Das Berichtssystem Weiterbildung, dass im Dreijahresturnus seit 1979 kontinuierlich das Weiterbildungsgeschehen in Deutschland durch repräsentative mündliche Bevölkerungsbefragungen erhebt, kommt im Ost-West-Vergleich zu ähnlichen Ergebnissen. Danach hat sich die Teilnahmequote an beruflicher Weiterbildung in den westdeutschen Bundesländern zwischen 1997 und dem Jahr 2000 kaum verändert, in den ostdeutschen hingegen um 6 %-Punkte verringert. Der Abstand der Teilnahme an formal-organisierter beruflicher Weiterbildung hat sich seit 1997 von acht auf drei Punkte deutlich verringert. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings auch der Rückgang der geförderten Weiterbildung von Arbeitslosen.

Die Probleme der betrieblichen Weiterbildung sollen hier in einem gesamtdeutschen **Exkurs** geschärft werden:

Um den deutschen Erfolg im weltweiten Innovationswettbewerb zu sichern, wird es auch darum gehen, eine gute **Bildung und Ausbildung zu stützen.** Das gute Qualifikationsniveau könnte sich jedoch in Zukunft verschlechtern, wenn nicht gegengesteuert wird. In Deutschland schließen nur 16 % eines Altersjahrganges ein Hochschulstudium ab; dies ist für eine innovative Industrienation wie Deutschland zu wenig. Der OECD-

53 IAB Betriebspanel Ost. Ergebnisse der sechsten Welle, Berlin März 2002

weite Durchschnitt liegt bei 25 %. Hinzu kommen in Deutschland noch erhebliche Defizite in der schulischen Ausbildung (vgl. PISA).

Gerade die neuen Arbeitsplätze in den Wachstumsfeldern erfordern ein immer höheres Qualifikationsniveau. Der Bedarf der Wirtschaft an gut aus- und weitergebildeten Fachkräften steigt rasant an. Stehen solche Arbeitskräfte nicht zu Verfügung werden die Innovationsaktivitäten gebremst, wenn nicht sogar verhindert.

Erfreulich ist, dass Beschäftigte in forschungs- und wissensintensiven Wirtschaftszweigen sich überdurchschnittlich in allen Alters- und Berufgruppen in Ostdeutschland weiterbilden. Die Dynamik der Wissensintensivierung überragt alles.

Das betrifft nicht nur die Höchstqualifikationen, sondern auch alle älteren Personen. Die bisher oft gängige Praxis auf Wissen und Fähigkeiten erfahrener und leistungsfähiger Erwerbstätiger zu verzichten, kann angesichts der spürbaren Knappheit von Fachpersonal nicht richtig sein. Die Verknappung von Fachkräften – insbesondere im akademischen Bereich – hat denn auch in den letzten Jahren zu einer merklichen Absenkung der Arbeitslosigkeit von hoch Qualifizierten geführt.

Ein Beispiel dafür sind die Ergebnisse einer Befragung des VDI und des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation. Das Ergebnis dieser Befragung ist bemerkenswert. Zusammengefasst kommt man zu folgenden Ergebnissen:

In den drei letzten Jahren haben über 60 % aller Unternehmen Ingenieure im Alter von über 45 Jahren eingestellt und 70 % wollen dies auch weiterhin tun. Besonders wichtig sind die für eine Einstellung angegebenen Gründe. Die sechs am meisten genannten Gründe sind.

– berufliches Know-how und Spezialisierung

– notwendige eigene Bereitschaft zur Innovationsfähigkeit

– berufliche Erfahrungen und notwendige Branchen- und Produktkenntnisse

– gutes Verhandlungs- und Aquisitionsgeschick

– aktuelles Fachwissen und Methodenkompetenz

– langfristige Loyalität zum Unternehmen.

Bereits an zweiter Stelle erscheint die notwendige Bereitschaft, sich den Innovationserfordernissen zu stellen.

Hierin kommt zum Ausdruck, dass auch älteren Arbeitnehmen bewusst ist, dass der Weiterbildung im Arbeitsprozess besonders im Innovationswettbewerb große Bedeutung zukommt.

In den nächsten Jahren, wenn die Zahl der neu auf den Arbeitsmarkt strömenden jungen Menschen abnimmt, werden Fachkräfte noch dringender von den im Arbeitsprozess befindlichen gesucht als heute. Sind zurzeit in Deutschland etwa 17 Mill. Menschen unter 20 Jahre alt werden es 2030 nur noch 13 Mill. sein.

Gemessen an den weit reichenden Erfordernissen der Wissensgesellschaft bleibt die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in Deutschland und in Ostdeutschland, das Bundesdurchschnitt erreicht, jedoch deutlich hinter der in vergleichbaren anderen Ländern zurück. Nur 10 % der Erwerbstätigen nehmen an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teil, wobei die Teilnahme jeweils von einer Reihe sozioökonomischer, betrieblicher und beruflicher Merkmale abhängt. Sicherlich spielen solche Gründe, wie Finanzierungsprobleme, Lernen am Arbeitplatz usw. eine Rolle. Fest steht jedoch, dass das deutsche Weiterbildungssystem noch nicht auf eine kontinuierliche Weiterbildung im Sinne eines lebenslangen Lernens eingestellt ist.

Lebenslanges Lernen und berufliche Weiterbildung werden immer wichtiger, um mit den Stand des Wissens mithalten zu können. Gleichzeitig ist eine hohe Qualifikation auch Grundvoraussetzung für eine selbstständige Tätigkeit in wissens- und technologieintensiven Wirtschaftszweigen, und diese wiederum für die Gründung technologie- und wissensorientierten Unternehmen.

Bei der schnellen Zunahme von Wissen in allen Bereichen, ist die Ausbildung nur noch in der Lage, die Grundlagen für ein ständiges bis ins Alter hinein reichendes Lernen zu legen. Ein hoher Bildungsstand der Bevölkerung ist somit zugleich Voraussetzung wie Konsequenz einer innovativen Wirtschaft und Gesellschaft. Da gerade der Anteil jugendlicher Arbeitsloser im Alter von 20 bis 25 Jahre in Ostdeutschland besonders hoch ist, sollten im Rahmen des Projektes „Zweite Schwelle“ diesen Jugendlichen besondere Weiterbildungsunterstützungen zukommen, um sie möglichst schnelle wieder auf den ersten Arbeitsmarkt eingliedern zu können.

Auf zwei spezifische ostdeutsche Probleme soll hier noch aufmerksam gemacht werden: Erstens scheiden in den nächsten Jahren aus Altersgründen zunehmend qualifizierte Personen aus der Beschäftigung aus, für die Nachfolger gefunden werden müssen. Da die Erstausbildung diesen Generationswechsel mangels einer ausreichenden Zahl junger Menschen nicht alleine bewältigen kann, wird die Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen dafür zu nehmen. Zweitens: Ein auf Dauer verstetigtes Niedriglohngebiet würde die Produktionen in „Verlängerte Werkbänke“ mit weniger eigener Wertschöpfung und hoher konjunktureller Abhängigkeit festschreiben. Verbunden damit ginge eine Ausbreitung eines niedrigen Qualifikationsniveaus in Ostdeutschland einher. Die Forderung mehr hochwertige und innovative Produkte auf den Markt zu bringen und im nationalen und internationalen Rahmen wettbewerbsfähiger zu werden, verlangt letztendlich auch ein höheres Qualifikationsniveau der Personen auf den betreffenden Arbeitsplätzen. Dieses wird überhaupt nicht alleine durch die Erstausbildung zu lösen. Hierfür ist ständige Qualifikation und Weiterbildung unbedingt erforderlich.

2.7. Aktualisierung der Stärken –Schwächen-Analyse

Die Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT) der Volkswirtschaft im Ziel-1-Gebiet bildet die abschließende Zusammenfassung des aktuellen sozio-ökonomischen Kontextes während der ersten Hälfte der ESF Fördeperiode. Eine solche Analyse wurde im Rahmen der Ex-ante-Bewertung vorgenommen und bildete eine der Grundlagen für die Ausarbeitung der Strategie im Programmplanungsdokument. Die Halbzeitbewertung aktualisiert die SWOT-Analyse, um - parallel zu der entsprechenden Phase der Ex-ante-Bewertung - Folgendes zu ermöglichen:

- eine Beurteilung der weiteren Gültigkeit der Einstufung der zu beseitigenden Hauptdisparitäten und Empfehlungen für etwa vorzunehmende Änderungen;
- eine Bewertung der weiteren Relevanz der Zielvorgaben gemessen an den ermittelten Bedürfnissen;
- eine Benennung aller neuen Faktoren, die dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, der Umwelt und der Chancengleichheit von Frauen und Männern förderlich sind.

Die Darstellung der sozio-ökonomischen Lage im Ziel-1-Gebiet hat ergeben, dass die neuen Bundesländer weiterhin vor großen wirtschaftlichen Problemen stehen. Diese sind sogar seit Erstellung der SWOT-Analyse zu Beginn der aktuellen Förderperiode größer geworden. Die kurz- und mittelfristigen Aussichten für Wachstum und Beschäftigung haben sich seit Beginn der Förderperiode als eindeutig schlechter als erwartet und erhofft entwickelt.

Konsens in Wirtschaftspolitik und bei Wirtschaftswissenschaftlern besteht darüber, dass wesentliche Einflüsse auf das wirtschaftliche Umfeld in Ostdeutschland transformationsbedingt weiterhin und noch langfristig wirken und die ostdeutsche Wirtschaft noch nicht die Kraft besitzt, die notwendigen Wachstumsimpulse selbst zu erzeugen.[54] Die Beschlüsse der Bundesregierung zu dem bis zum Jahr 2019 reichenden Solidarpakt II zeigen, dass dies auch nicht in der Förderperiode 2000 bis 2006 zu erwarten ist. Im Bericht der Bundesregierung zum Stand des Aufbauprozesses in den neuen Bundesländern[55] von Anfang September 2003 wird die Dimension der noch zu bewältigenden Aufgaben sehr deutlich beschrieben. Dazu wird u. a. festgestellt:

– die ostdeutsche Wirtschaftsleistung pro Kopf erreicht 62,7 % des westdeutschen Niveaus,

---

54 IWH: Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven, Tagungsband; Sonderheft 2/2001, Halle Febr. 2001.

55 Bundesregierung: Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin September 2003.

- die gesamtwirtschaftliche Produktivität liegt in Ostdeutschland bei 71,1 % des Niveaus der alten Bundesländer,
- die Arbeitslosenquote ist in den neuen Bundesländern um über 10 Prozentpunkte höher als im Westen,
- pro Einwohner werden in Ostdeutschland rund ein Fünftel weniger in Anlagen und Ausrüstungen investiert,
- die Unternehmensgründungsintensität liegt um 10 % niedriger als in den alten Bundesländern,
- die FuE-Dichte (FuE-Beschäftigte pro 1.000 Einwohner) erreicht in Ostdeutschland nur 37 % des westdeutschen Niveaus.[56]

Trotz einiger regionaler Wachstumspole wie im Raum Leipzig/Halle, Dresden oder um Berlin, die den westdeutschen hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Potenzials nicht nachstehen, ist Ostdeutschland weiterhin eine großflächige, strukturschwache Region. In den letzten Jahren hat die ostdeutsche Wirtschaft nur noch wenig Dynamik entwickelt. Der wirtschaftliche Aufholprozess ist seit 1997 ins Stocken geraten (vgl. Tabelle 2). Seither bleibt das wirtschaftliche Wachstum in den neuen Bundesländern hinter dem der alten Bundesländer zurück.

Nahm das reale Bruttoinlandsprodukt 2000 noch um 1,5% zu, stagnierte es 2001 und sank 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,2% (früheres Bundesgebiet einschl. Berlin: +3,1%, +0,7 und +0,3). In den neuen Bundesländern leben auf einem Drittel der Fläche Deutschlands etwa ein Fünftel der deutschen Bevölkerung. Sie tragen derzeit zum Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik nur rund 11%, zur Industrieproduktion knapp 8% und zum Export nicht einmal 5% bei. Die ostdeutsche Produktionslücke, d. h. die Differenz zwischen Eigenerzeugung und regionalem Endverbrauch von Konsumtions- und Investitionsmittel in jährlicher Höhe von rund 90 Mrd. €, verstetigt sich und muss vor allem wegen fehlender Produktion durch Transfers und Kapitalimporte aus Westdeutschland bzw. aus dem Ausland geschlossen werden.[57]

Dafür verantwortlich sind sowohl externe als auch interne Einflussfaktoren: Besonders die transformationsbedingten Einflüsse wirken nach und werden durch bestehende konjunkturelle, strukturelle, arbeitsmarktliche und regionale Schwächen überlagert. Die Gefahr steigender Langzeitarbeitslosigkeit und Verdrängung älterer und sozial schwacher Menschen aus dem Arbeitsprozess, einer größer werdenden Ausbildungslücke und damit zunehmender Jugendarbeitslosigkeit, flächendeckende Verödung sowie einer Überalterung der Bevölkerung mit den jeweiligen sozialen Folgen sind sicherlich die

---

56 Ebenda, S. 9–24.

57 IWH: Wirtschaft im Wandel, Heft 9/2002, S. 260, Tabelle 2.

Übersicht 2.1

Stärken- und Schwächen- sowie Chancen- und Risiken - Analyse

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt A: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik				
Leitlinie 1: Berufliche Integration von Jugendlichen **Leitlinie 7:** Verbesserung des Schulsystems, Reduzierung der Zahl der Schulabbrecher **Leitlinie 8:** Ausbau von Lehrlings- und Ausbildungssystemen	Ausdifferenziertes Duales Ausbildungssystem, mit einer Vielzahl aktualisierter Berufe und neuen Berufen im IT-Bereich. Schaffung von neuen, kürzeren Berufsausbildungen für Leistungsschwächere Umfassendes Programm der Bundesregierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen (JUMP) sowie vergleichbare Programme der Länder Starkes Engagement von Regierung und Sozialpartnern für ein ausreichendes Angebot an Lehrstellen (Ausbildungsoffensive)	Verbesserungsbedürftige Ausstattung der Schulen mit moderner IuK-Technologie Zu geringes Lehrstellenangebot für leistungsschwächere und benachteiligte (insbesondere ausländische) Jugendliche, zusätzlicher Bedarf an Modularisierung Regionale Diskrepanzen bei den nachgefragten und angebotenen Ausbildungsberufen Geschlechtsspezifische s Berufswahlverhalten, insbesondere auch bei neuen IT-Berufen Noch zu geringes Arbeitsplatzangebot für Nichtqualifizierte.	Ausweitung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes im Zuge der Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor und den modernen Informations- und Kommunikationsbranchen Ausbildungsverbundsysteme zur Mobilisierung zusätzliche Ausbildungskapazitäten Schaffung weiterer neuer Ausbildungsberufe, vor allem in zukunftsträchtigenBerufen Verstärkte Kooperation von Schulen und Wirtschaft Zusätzliche Nachfrage der Wirtschaft nach gut ausgebildeten Fachkräften im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungprozesses	Probleme benachteiligter Jugendlicher an der 1. und 2. Schwelle Resignation von Altbewerbern Ausbildungsplatzmangel Abwanderung von leistungsstarken und mobilen Jugendlichen
Leitlinie 2: Vermeidung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit **Leitlinie 3:** Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen	Ausdifferenziertes Netz von Arbeitsämtern mit umfassendem Instrumentarium zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt Verstärkte Ausrichtung des SGB III auf den Bereich der Prävention (§ 6 SGB III) Die meisten Förderangebote für Arbeitslose sind nicht an eine Wartezeit geknüpft Hohe Reichweite von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ESF-BA-Bundesprogramm für Arbeitslose ohne Leistungsansprüche Umfassende Trägerstruktur zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen differenziert steigende Arbeitskräftenachfrage	Arbeitsplatzmangel Hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung Geringe Unternehmensdichte Hohe Insolvenzrate Steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen Überproportionale Betroffenheit älterer und behinderter Menschen, insbesondere auch Frauen, von Langzeitarbeitslosigkeit	Weitere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, Beteiligung der regionalen Akteure Verstärkung des Präventionsgedankens. Angebot von Fördermaßnahmen bevor LZA eintritt Flexibilisierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit Wirtschaftsnahe Formen und Inhalte der Qualifikation von Arbeitslosen Nutzung der Beschäftigungspotenziale des Dienstleistungs- und des IuK-Sektors Verstärkte Berücksichtigung älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei Qualifizierungsmaßnahmen	Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit Zunehmender Ausschluss älterer und behinderter Menschen vom Arbeitsmarkt Regional äußerst unterschiedliche Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage in den einzelnen Ländern Steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern

noch Übersicht 2.1

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
Leitlinie 2: Vermeidung von (Langzeit-) Arbeitslosigkeit **Leitlinie 3:** Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen	Ausdifferenziertes Netz von Arbeitsämtern mit umfassendem Instrumentarium zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt Verstärkte Ausrichtung des SGB III auf den Bereich der Prävention (§ 6 SGB III) Die meisten Förderangebote für Arbeitslose sind nicht an eine Wartezeit geknüpft Hohe Reichweite von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ESF-BA-Bundesprogramm für Arbeitslose ohne Leistungsansprüche Umfassende Trägerstruktur zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen differenziert steigende Arbeitskräftenachfrage	Arbeitsplatzmangel Hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung Geringe Unternehmensdichte Hohe Insolvenzrate Steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen Überproportionale Betroffenheit älterer und behinderter Menschen, insbesondere auch Frauen, von Langzeitarbeitslosigkeit	Weitere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, Beteiligung der regionalen Akteure Verstärkung des Präventionsgedankens. Angebot von Fördermaßnahmen bevor LZA eintritt Flexibilisierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit Wirtschaftsnahe Formen und Inhalte der Qualifikation von Arbeitslosen Nutzung der Beschäftigungspotenziale des Dienstleistungs- und des IuK-Sektors Verstärkte Berücksichtigung älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei Qualifizierungsmaßnahmen	Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit Zunehmender Ausschluss älterer und behinderter Menschen vom Arbeitsmarkt Regional äußerst unterschiedliche Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage in den einzelnen Ländern Steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern
ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt B: Gesellschaft ohne Ausgrenzung				
Leitlinien 1, 7 u. 8: Maßnahmen für Jugendliche	Effektives System zum Nachholen von Schulabschlüssen Umfassendes Angebot an ausbildungsbegleitenden Hilfen durch die Arbeitsämter Trägerlandschaft mit großen Erfahrungen bei der Integration von benachteiligten Jugendlichen	Zunehmende Bedeutung von Schulversagen Geringes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen für Jugendliche ohne Schulabschluss und Schulabbrecher Nicht ausreichend differenziertes Angebot von Ausbildungsberufen für benachteiligte Jugendliche Problem resignierender Altbewerber Geringe Chancen von Migrantenkindern - insbesondere auch von ausländischen jungen Frauen – am Ausbildungsstellenmarkt	Modularisierung von Ausbildungsberufen Regionalisiertes Beratungs- und Betreuungsangebot Verknüpfung von Arbeit und Lernen Beschäftigungs- und Integrationsprojekte für Jugendliche Nutzung interkultureller Kompetenzen junge Migranten und Migrantinnen	Zunehmend geringes Arbeitsplatzangebot für gering Qualifizierte Desintegrationsprozess e bei jungen Migranten
Leitlinie 4: Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit, Entwicklung flexibler Arbeitszeitregelungen für Ältere **Leitlinie 9:** Schaffung eines Arbeitsmarktes, der allen offen steht	Ausdifferenziertes Beratungs- und Förderinstrumentarium der Arbeitsämter für Langzeitarbeitslose Regional differenzierte Trägerlandschaft Gutes Förderinstrumentarium für Behinderte aus der Ausgleichsabgabe und dem SGB III	Überproportionale Arbeitslosenquoten von Nicht-Qualifizierten Geringe Bereitschaft von Betrieben und Älteren, flexible Arbeitszeitformen zu nutzen Zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit von älteren Menschen, insbesondere auch	Intensivierung einer zielgruppenspezifischen Arbeitsmarktpolitik Entwicklung altersadäquater Bildungskonzepte Überwindung von Einstellungsbarrieren durch die Förderung der Integration in Beschäftigung	Zunehmender Ausschluss älterer Menschen vom Arbeitsmarkt Steigende Produktivitätsanforderungen an die Arbeitskräfte führen zu Segmentationsprozessen Vorbehalte gegenüber Ausländern und Ausländerinnen

noch Übersicht 2.1

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
	Ausdifferenzierte Trägerlandschaft mit komplexem Förderangebot für Benachteiligte	älteren Frauen Geringe Berücksichtigung Älterer bei beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose Hohe Zahl an arbeitslosen Aussiedlern und Migranten Wenig Angebote für Migrantinnen Arbeitslose Migranten überwiegend beruflich nicht oder nicht ausreichend qualifiziert, defizitäre Sprachkenntnisse Geringes Zugangsrisiko von Behinderten in Arbeitslosigkeit, aber hohes Verbleibsrisiko; steigende Zahl arbeitsloser behinderter Menschen und hoher Anteil an den Langzeitarbeitslosen	Ausbau Altersteilzeit Verstärkte Kooperation von Arbeitsämtern und Sozialämtern (Hartz IV) Zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik Kooperation lokaler und regionaler Akteure Förderung berufsspezifischer Sprachkompetenz von Migranten Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in zukunftsorientierten Berufen (Dienstleistung, Umwelt, Tourismus, Pflege, IuK, Medien) Beratung von Unternehmen zur Beschäftigung von Benachteiligten Soziale Integrationsbetriebe für Behinderte	Rückläufige Nachfrage nach Arbeitskräften mit geringer Qualifikation und Produktivität
ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt C: Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen (Systemmaßnahmen)				
Leitlinie 8: Ausbau von Lehrlingsausbildungssystemen **Leitlinie 5:** Vereinbarungen der Sozialpartner zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsmöglichkeiten	Gesellschaftlicher Konsens zur Bedeutung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots Zahlreiche Bündnisse für Ausbildungsplätze zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politik (Ausbildungsoffensive) Ausgebautes System an Ausbildungsplatzakquisiteuren, -beratern und –bewerbern, bei Arbeitsämtern und Kammern Verstärkte Bemühungen neue Ausbildungsberufe - v.a. in IuK-Berufen - zu schaffen Einführung von Qualifizierungsbausteinen für BO/BV-Maßnahmen im Berufsbildungsgesetz Große Zahl an potenziell ausbildungsfähigen Betrieben	Geringe Kooperation von Unternehmen und Schulen zur Heranführung der Jugendlichen an die Berufswelt, insbesondere auch an IuK-Berufe Meinungsverschiedenheiten zwischen Sozialpartnern über spezielle Ausbildungsberufe für leistungsschwächere Jugendliche	Förderung der Verbundausbildung Entwicklung neuer Ausbildungsberufe Verstärkte Information und Beratung der Betriebe Verstärkte Kooperation der Lernorte Zunehmender Bedarf der Betriebe an gut ausgebildeten Fachkräften, vor allem auch im IuK-Bereich Sensibilisierung von Personalverantwortlichen für frauenspezifische Belange	Risiken sind hier gering Problem könnte in der nicht rechtzeitigen Anpassung der Ausbildungsberufe liegen
Leitlinie 7: Verbesserung des Schulsystems, Verringerung der Zahl der Schulabbrecher	Geringe Zahl an Schulabbrechern Die meisten Schulabgänger ohne Abschluss holen diesen in den nächsten Jahren nach	Ausländische Jugendliche verlassen Schule überproportional häufig ohne Abschluss	Verbesserung der Kooperation der lokalen Akteure Verbindung von Arbeit und Lernen einschl. Verbundausbildung	Geringes Ausbildungsplatzangebot und geringe Chancen für Benachteiligte am Arbeitsmarkt führen zu Resignation bei den betroffenen Jugendlichen

noch Übersicht 2.1

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
Leitlinie 6: Ausbau der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen (siehe auch Politikbereich D)	Übereinkunft der KMK mit dem Bund, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um diese Zahl noch weiter zu verringern Ausdifferenziertes und flächendeckendes Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten Hohe finanzielle Aufwendungen der Unternehmen für Weiterbildung Anspruch auf Bildungsurlaub in einigen Bundesländern	Für Schulabbrecher bedarf es mehr Angebote, die Arbeit mit Lernen zu verbinden. Schulmüdigkeit lässt sich nicht durch Beschulung abbauen Zu geringe Berücksichtigung der Belange von KMU, bei formalisierten Weiterbildungsangeboten Unterschätzung des Lernens am Arbeitsplatz, fehlende Angebote zur Verknüpfung von Arbeit und Weiterbildung Unterschätzung der Bedeutung von Weiterbildung durch die	Verbesserte Berufsvorbereitung, Hinführung auch von Leistungsschwächeren an die modernen Berufe Wissen wird verstärkt zum Produktionsfaktor, Unternehmen werden reagieren müssen Beratung der Unternehmen, v.a. KMU, zur Identifikation ihres Weiterbildungsbedarfs Entwicklung von Konzepten zur Verzahnung von Arbeit u. Lernen, Einsatz von Multimedia	Ausschluss von bestimmten Arbeitnehmergruppen sowie wiederholt Arbeitslosen Auseinanderklaffen von weiterbildungsinteressierten Unternehmen u. solchen, die Weiterbildung unterschätzen oder die neuen technischen Möglichkeiten nicht nutzen können Bei zu starker Ausrichtung der Weiterbildung nimmt die Verwertbarkeit der erworbenen Qualifikationen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ab
ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt D: Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist				
Leitlinie 11: Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit **Leitlinie 6:** Ausbau der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen	Wieder steigende Gründungsdynamik Umfassendes Förderangebot von Bund und Ländern für Gründer (z.B. EKH, ERP oder Überbrückungsgeld nach SGB III) Gründer sind überwiegend beruflich gut qualifiziert Ausdifferenziertes regionales Angebot an Gründungsberatung, Gründungszentren, Technologiezentren etc. Geringe Marktzutrittsbarrieren für Gründer (Ausnahme: Handwerksordnung) Hohes formales Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen auf Grund der Dominanz des dualen Ausbildungssystems Hohe Weiterbildungsbeteiligung der Erwerbstätigen Große Zahl an Trägern, die Weiterbildung anbieten, gute regionale Abdeckung Ständig zunehmende Aufwendungen der Wirtschaft für Weiterbildung	Hohe Zahlen an Insolvenzen/Marktaustritten in den ersten vier bis fünf Jahren nach der Gründung (Mangel an entsprechenden Coaching- und Beratungsangeboten) Unterdurchschnittliche Selbstständigenquoten von Frauen und ausländischen Mitbürgern Zu wenig objektive Behandlung des Themas Selbstständigkeit in Schule, Ausbildung und Hochschulen Ausbildung/Hochschulausbildung zu stark auf abhängige Beschäftigung ausgerichtet Ausschluss bestimmter Gruppen von Weiterbildung (Un-und Angelernte, Frauen, Ältere) Geringe Weiterbildungsbereitschaft bestimmter Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen Formalisierte Weiterbildung nicht praxisnah genug Weiterbildungsinhalte stimmen teilweise nicht mit dem Bedarf der Unternehmen überein Unternehmen scheuen sich - auch wegen der geringen Personaldecke	Stabilisierung von Gründungen, Erhöhung der Überlebensfähigkeit durch Beratung und Coaching, insbesondere bei der Gründung durch Frauen Mehr (Hightech-) Gründungen aus dem Hochschulbereich Bereitstellung von Begleitangeboten bei Gründung aus Arbeitslosigkeit heraus Förderung von Gründungen im Dienstleistungsbereich und den IuK-Branchen Verstärkte Verankerung des Themas Selbstständigkeit in der Ausbildung EU-Osterweiterung Beratung von Arbeitnehmern und Unternehmen zur Bedeutung von Weiterbildung Gezielte Berücksichtigung von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik bei Weiterbild., um Arbeitslosigkeitsrisiko zu verringern Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung. Kurzzeitige modular aufgebaute Weiterbildungsmaßnahmen	Steigende Insolvenzzahlen Konkurrenz der Beratungsinfrastruktur Probleme beim Zugang zu Fördermitteln und Bankkrediten, vor allem auch von Frauen und ausländischen Mitbürgern Mehr Gründer aus Zwang, also aus Arbeitslosigkeit, die keine andere Chance sehen EU-Osterweiterung Anhaltende Selektivität der Weiterbildungsbeteiligung Konzentration auf „weiterbildungsinteressierte“ Unternehmen, dadurch Verzerrung des Wettbewerbs Zu starke betriebliche Ausrichtung der Weiterbildungsinhalte, verringert Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt

noch Übersicht 2.1

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
		– Mitarbeiter für Weiterbildung freizustellen	Nutzung von Job-Rotation bei Weiterbildung Praxisorientierte Weiterbildung am Arbeitsplatz, in Arbeitsgruppen Nutzung von Multimedia bei der Weiterbildung, verstärkte Bildung in IuK-Berufen Verbesserung der Managementqualifikationen Entwicklung einer neuen Lernkultur	
Leitlinie 16: Modernisierung der Arbeitsorganisation, Anpassung der Unternehmen	Umfassendes Beratungsangebot für KMU durch Kammern, RKW etc. Ausdifferenzierte Fördersysteme für KMU und andere Unternehmen Starke Bedeutung von KMU für Beschäftigung und Ausbildung FuE-Infrastruktur	Geringe Teilzeitquote Mittelständische Unternehmen weisen Organisationsdefizite auf Geringe Eigenkapitalquoten machen KMU krisenanfällig	Ausweitung von Teilzeitarbeit u. flexiblen Arbeitszeitformen, Sensibilisierung der Unternehmen für familien-/frauenspezifische Belange Kooperation von KMU, Bildung von Netzwerken Kooperation der Unternehmen – vor allem KMU – mit Hochschulen/Forschungseinrichtungen – Innovationstransfer Wissenstransfer Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien	Geringe Bereitschaft zu Teilzeitarbeit und Arbeitszeitflexibilisierung Dünne Personaldecke in KMU behindert Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation Geringe Kooperationsbereitschaft von KMU (Herr-im-eigenen-Hause-Denken) Mangel an FuE-Personal Berührungsängste von KMU zu Forschungseinrichtungen Geringe Kapitaldecke in KMU behindert Innovationen
ESF-Politikbereich bzw. Schwerpunkt E: Chancengleichheit von Frauen und Männern				
Leitlinie 19: Gender-Mainstreaming-Ansatz **Leitlinie 20:** Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede am Arbeitsmarkt **Leitlinie 21:** Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf **Leitlinie 22:** Erleichterung der Rückkehr ins Erwerbsleben	Steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen Hohes Qualifikationsniveau vor allem von jungen Frauen Verankerung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in den Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit Umfangreiches Förderangebot für Frauen einschließlich Berufsrückkehrerinnen Umfangreiches Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten Gut ausgebaute Beratungsinfrastruktur	Einseitige Orientierung junger Frauen bei der Berufswahl Zu geringes Ausbildungsplatzangebot für junge Frauen in zukunftsträchtigen Berufen Noch zu geringes Teilzeitangebot der Unternehmen Schwierigkeiten von Existenzgründerinnen beim Zugang zu Fördermitteln Benachteiligung von Frauen bei Einkommen und beruflichen Aufstiegschancen	Zusätzliche Existenzgründungen durch Frauen Unterstützung der Berufsausbildung junger Frauen in zukunftsträchtigen Berufen (IuK, Tourismus, Pflege, Medien und Umwelt) Förderung von Maßnahmen (Kinderbetreuung, Haushaltsbezogene Dienstleistungen) zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf Modernisierung der Arbeits(zeit)organisation, Förderung der Teilzeitarbeit	Verdrängung von Frauen in die „Stille Reserve“ Geschlechtsspezifische Segmentation des Arbeitsmarktes

noch Übersicht 2.1

Kriterium	Stärken	Schwächen	Chancen	Risiken
	Umfassendes Weiterbildungsangebot auf regionaler Ebene Umfangreiches Förderinstrumentarium für Existenzgründerinnen		Ausweitung anspruchsvoller Arbeitsverhältnisse im Bereich Telearbeit Programme zur Frauenförderung im Unternehmenssektor und im öffentlichen Dienst etc. Qualifizierung und Beratung von Berufsrückkehrerinnen	

größten Risiken, mit denen in Ostdeutschland in der kommenden ESF-Förderphase zu rechnen ist. Hinzu kommt der Aderlass an jungen, gut ausgebildeten Arbeitskräften. Auch eine Verstetigung Ostdeutschlands zu einer Niedriglohnregion in Deutschland würde in sich die Gefahr bergen, dass die Abwanderung zunimmt, die Altersstruktur sich weiter verschlechtert und das Qualifikationsniveau zurückgeht.

In einem Spannungsfeld zwischen den Niedriglohnvolkswirtschaften in Osteuropa und der hochproduktiven, wissensintensiven Hochlohnregion Westdeutschland kann Ostdeutschland künftig nur dann ausgeprägte Wachstumschancen entwickeln, wenn verstärkt in den Aufbau von Humankapital investiert wird. Dabei stellt sich zwangsläufig die Frage veränderter Ansatzpunkte der arbeitsmarktpolitischen Förderung, nicht zuletzt im Hinblick auf ESF-Maßnahmen.
Die vorhandenen Stärken liegen vor allem in der Mobilität und Flexibilität der ostdeutschen Menschen bei der Arbeitssuche und -aufnahme und im hohen Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen sowie einer mittlerweile auf solidem Niveau entwickelten Infrastruktur, einem modernisierten Kapitalstock, der öffentlichen Forschungsinfrastruktur und der vorhandenen und erschlossenen Gewerbeflächen für die Ansiedlung von Unternehmen. Chancen bietet beispielsweise auch die EU-Osterweiterung. Ostdeutschland mit seinen traditionellen Verbindungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern könnte schneller Zugang zu dortigen Märkten erschließen und eine Art „Scharnierfunktion“ zwischen West- und Osteuropa wahrnehmen.
Im Einzelnen sind die Stärken, Schwächen sowie Chancen und Risiken für die jeweiligen Fördergebiete in ***Übersicht 2.1*** dargestellt.

2.8. Konsequenzen für die ESF-Intervention

Die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen haben in der ersten Hälfte der derzeit laufenden ESF-Förderperiode zum Teil erhebliche Veränderungen erfahren. Dies gilt zum einen für die sich abschwächende nationale und internationale Konjunktur, die Deutschland im Jahr 2003 aller Voraussicht nach in die Rezession führt und zum anderen für die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, die auf die Wiedergewinnung der Wachstumsdynamik abzielen. Neben steuerpolitischen Reformen steht hier insbesondere eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes im Vordergrund. Dies reicht von einer völligen Umgestaltung der wesentlichen Institutionen, allen voran der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsämter vor Ort, über Deregulierungsmaßnahmen wie der Neuges-

taltung des Kündigungs- und Befristungsrechts bis zu den Arbeitsmarktteilnehmern selbst.

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Ostdeutschland werden darüber hinaus noch durch regionale Disparitäten, strukturelle Schwächen und demografische Schieflagen bestimmt. Diese Schwächen werden durch den gesamtdeutschen und internationalen konjunkturellen Abschwung verschärft. Ostdeutschland liegt in der Gesamtheit seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit weit hinter dem schwächsten westdeutschen Bundesland zurück. Die Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik können daher in Ostdeutschland nur als eine Säule im Zusammenwirken mit wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Maßnahmen betrachtet werden. Insbesondere die öffentlich geförderte Beschäftigung hat im Ziel 1 Gebiet weiterhin einen großen Stellenwert.

Unter dem Schlagwort „Fordern und Fördern“ werden einerseits die Ansprüche der Gemeinschaft der Versicherten und der Gesellschaft an den Einzelnen neu definiert und in aller Regel verschärft, andererseits sollen den Teilnehmern am Arbeitsmarkt, insbesondere aber den von Arbeitslosigkeit betroffenen, neue und bessere Möglichkeiten eröffnet werden, sich leichter und schneller (wieder) in den Arbeitsprozess zu integrieren. Insbesondere am Beispiel des zweiten Arbeitsmarkts wird dieser Paradigmawechsel deutlich. Statt einen geschützten Bereich eines staatlich finanzierten gesonderten Arbeitsmarktes für schwer vermittelbare Arbeitslose zu schaffen, verstärkte sich im bisherigen Verlauf der Förderperiode der Trend dazu, die Bemühungen und finanziellen Mittel darauf zu konzentrieren, die Betroffenen in den regulären, den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei kommt den einzelnen Förderinstrumenten unterschiedliche Bedeutung zu, die an anderer Stelle eingehend analysiert wird. Es ist allerdings auch deutlich geworden, dass es in einem Land von der Größe und Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich nicht nur kein einheitliches Wirtschaftswachstum oder keine deckungsgleiche Beschäftigungsentwicklung gibt, sondern dass auch die Ausgestaltung des sozioökonomischen Rahmens davon nicht unbeeinflusst bleibt. Dies nicht nur für den Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland, sondern auch zwischen den einzelnen Bundesländern und Regionen. Damit haben sich die Bedingungen für eine erfolgreiche Politik im Rahmen des ESF-Programms eher verschlechtert, zugleich deren Notwendigkeit aber verstärkt.

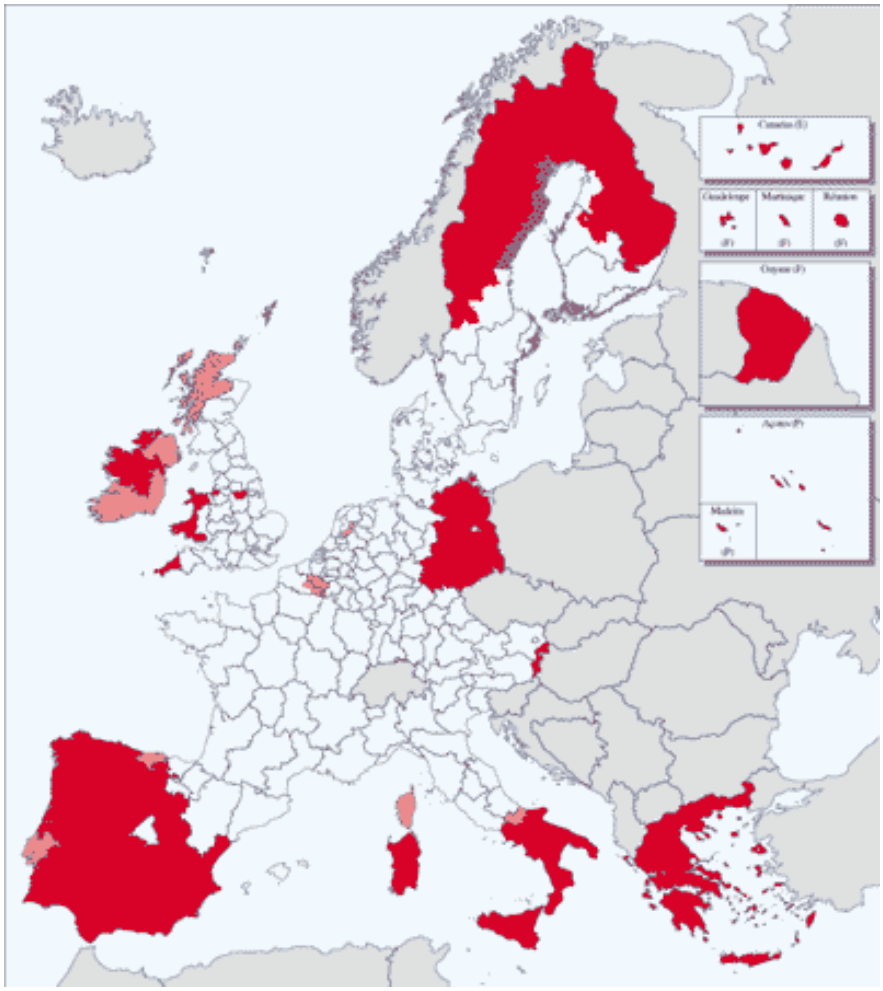
In der Stärken- und Schwächen-Analyse sind jene Risiken und Chancen für das Ziel 1-Gebiet in Deutschland aufgezeigt worden, die der Ausgestaltung der ESF-Förderphase bis 2006 zu Grunde gelegt werden sollten.

3. Überprüfung der weiteren Relevanz und Kohärenz der Ziele und strategischen Ansätze der ESF-Ziel 1-Förderung in Deutschland

3.1. Programmatische Umsetzung der Interventionen im Rahmen von Ziel 1 in Deutschland

Als Gebiete, die unter das Ziel 1 fallen, gelten in Deutschland die neuen Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) sowie übergangsweise (bis 2005) der Ostteil der Stadt Berlin (vgl. ***Schaubild 3.1***). Für die Ziel 1-Gebiete haben der Bund und die ostdeutschen Länder nach der Erstellung eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts jeweils gesonderte, fondsübergreifende Operationelle Programme (Multi-Fondsprogramme) erarbeitet und der EU-Kommission zur Genehmigung vorgelegt. Zur Darstellung der Begleitungs- und Bewertungssysteme wurde zusätzlich eine Programmergänzung erstellt, die von der Kommission zwar nicht offiziell genehmigt aber akzeptiert werden musste.

Schaubild 3.1
Ziel 1-Gebiete in Europa



Quelle: EU-Kommission

Der Bund beteiligt sich an den ESF Ziel 1-Aktivitäten u.a. im Rahmen des ESF-BA-Programms, des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, des Programms „Innovative Modellprojekte“ sowie des Programms „Xenos – Leben und Arbeit in Vielfalt“ zur Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. Diese Programme befinden sich sämtlich in der Zuständigkeit des BMWA. Die Bundesländer engagieren sich nach Maßgabe der Zielsetzungen in den jeweiligen OP mit ihren eigenen Arbeitsmarktprogrammen[58]. Die Art der Umsetzung entspricht somit im europäischen Vergleich in etwa der Vorgehensweise Irlands oder Portugals, die jedoch über keine parallel durchgeführte Ziel 3-Förderung verfügen.

Das Operationelle Programm des Bundes zu Ziel 1 wird wie im Westen von unterschiedlichen Ressorts und Behörden durchgeführt. Eine zentrale Position nimmt dabei die Bundesanstalt für Arbeit ein, die rund 80 % der verfügbaren ESF-Bundesmittel verwaltet[59]. Anhand der Liste der Programme, Vorhaben und Modellprojekte, die dieses OP inhaltlich ausfüllen, wird die Bandbreite der Ziele deutlich, die der Bund im Rahmen seiner Ziel 1-Interventionen verfolgt. Bei den Programmen handelt es sich im Einzelnen um[60]

- das ESF-BA-Programm,
- das Jugendsofortprogramm (JuSoPro),
- die Sonderprogramme zur „Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen (CAST und Mainzer Modell),
- innovative Modellprojekte zur Förderung des Arbeitsmarktes,
- das Programm „XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt” zur Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit,
- innovative Einzelprojekte mit überregionaler Bedeutung,
- das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken”,
- das Modellprogramm „Lebenslanges Lernen”,
- das Programm „Schule-Wirtschaft/Arbeitsleben”,
- das Programm „Berufliche Lernkultur-Kompetenzentwicklung”,

---

58 Vgl. Jahresbericht 2001.

59 Vgl. Jahresbericht 2002, S. 1.

60 Für detaillierte Informationen zu den einzelnen Programmen und Aktivitäten vgl. Jahresberichte.

- das Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf",
- das Programm „Überbetriebliche Berufsbildungsstätten: Modellvorhaben Kompetenzzentren",
- das Programm „Bilaterales Austauschprogramm in der beruflichen Bildung mit Polen und Tschechien",
- das Programm „Freiwilliges soziales Trainingsjahr",
- das Programm „Kon Te Xis – Konzept der Technikarbeit in der Praxis der Jugendhilfe, Aus- und Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugendhilfe",
- das Programm „Kompetenzzentrum für Chancengleichheitspolitik in der Arbeits- und Dienstleistungsgesellschaft des 21. Jahrhunderts",
- das Vorhaben „Seminare zum Gender-Mainstreaming in Förderprojekten der Europäischen Strukturfonds",
- das Modellprojekt „Neue Medien für Landfrauen" (IT-Landfrauen),
- die Umsetzung der Fördermaßnahmen nach Art. 4 Abs. 2 der ESF-Verordnung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt"- (LOS: ab 2003),

Inhaltlich decken sich die Ziele mit jenen des EPPD, das Spektrum reicht von „Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bei Erwachsenen und Jugendlichen", über „Vermeidung von sozialer Ausgrenzung", „Förderung des lebenslangen Lernens", „Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit" bis hin zu „Förderung der Chancengleichheit der Geschlechter" und „Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit". Materiell liegen die Schwerpunkte jedoch anders, wie später noch gezeigt werden wird.

3.2. Zielhierarchie und Zielkonsistenz der ESF-Interventionen

Alte und neue Bundesländer sowie der Bund haben sich auf eine abgestimmte Vorgehensweise bei der Programmierung für die Ziel 1- und Ziel 3-Gebiete verständigt. Da somit die Ziel- und Maßnahmetypologie in Deutschland für die Ziel 1- und Ziel 3-Gebiete inhaltlich im wesentlichen gleich ist, treffen – was die Konsistenz des Zielsystems für die Ziel 1-Interventionen anbelangt – die gleichen Aussagen zu, wie sie schon für die Ziel 3-Förderung formuliert werden konnten: Die ESF-Ziel 1-Programme von Bund und Ländern sind unter Wahrung eines durchgängigen Zusammenhangs zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und nach Maßgabe der Politikbereiche der ESF-Verordnung und den damit verbundenen Prioritäten und Maßnahmen strukturiert. Mit der Berücksichtigung der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurde die von der EU-Kommission geforderte Verbindung zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien und den nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplänen hergestellt. Trotz fehlender

Trennschärfe bei den politischen Oberzielen und Inkompatibilitäten bei der Darstellung und Messung bestimmter Zielgrößen konnte bei der Programmplanung inhaltlich eine konsistente, ganzheitliche Konzeption unter Einbeziehung der Vorgaben der Strukturfonds- und ESF-Verordnung und der Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie realisiert werden.

Hinsichtlich der Kohärenz zu nationalen Politiken und der weiterhin gegebenen Relevanz kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen, wie im Folgenden dargestellt wird.

3.3. Ziel 1-Interventionen und nationale Politiken

Die eingeschlagene Strategie im OP des Bundes für Ziel 1 kann nur vor dem Hintergrund der damaligen sozioökonomischen Ausgangsbedingungen und den gewonnenen Erkenntnissen aus der vorangegangenen Förderperiode verstanden werden. Für die Bewertung aus der aktuellen Perspektive heraus müssen die inzwischen erfolgten Veränderungen im sozioökonomischen und förderpolitischen Umfeld zusätzlich berücksichtigt werden. Zum Verständnis wird daher zunächst nochmals kurz die arbeitsmarktpolitische Förderstrategie des Bundes für Ostdeutschland und die vor dem damaligen Erfahrungshintergrund gewählte Schwerpunktsetzung im OP des Bundes skizziert. Anschließend wird letztere unter Einbeziehung der neuen Erkenntnisse bewertet und abschließend Vorschläge und Empfehlungen für die zweite Hälfte der Förderperiode gegeben.

3.3.1. Förderstrategie des Bundes für Ostdeutschland

In der Ex ante-Evaluation zum OP des Bundes werden die Ziele beschrieben, die sich der Bund und die ostdeutschen Länder angesichts der Herausforderungen für die Interventionsperiode 2000 bis 2006 gesetzt haben:

1. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen: Geplant ist in diesem Zusammenhang, das bestehende System der Berufsausbildung durch Modularisierung, Anpassung bestehender und Schaffung neuer Berufsbilder zu modernisieren. Hohe Priorität besitzt weiter die Sicherung eines ausreichend hohen Angebots an Lehrstellen. Parallel dazu wird die Strukturelle Verbesserung des Ausbildungssystems wie z.B. durch den Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten oder verstärkte Kooperation der Ausbildungsstätten angestrebt. Neben den Jugendlichen generell gelten hier benachteiligte Jugendliche als besondere Zielgruppe für das Angebot flankierender Maßnahmen. Besondere Bedeutung wird auch der Förderung junger Frauen beigemessen. Die präventiven Maßnahmen zur Verhinderung des Entstehens von Jugendarbeitslosigkeit sowie zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit sollen ausgebaut werden.

2. Verstetigung der Arbeitsmarktpolitik – Aktive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit von Erwachsenen: Die Bundesregierung beabsichtigt eine Verstetigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau, aktive und präventive Maßnahmen sollen stärker als passive Maßnahmen betont werden. Das Instru-

mentarium beschäftigungsfördernder Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit wurde bereits vor Beginn der Förderperiode erweitert.

3. Stabilisierung der bestehenden Arbeitsplätze durch Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten und der KMU: Es wird angestrebt, den Gedanken des lebenslangen Lernens verstärkt zu fördern und eine „neue berufliche Lernkultur“ zu etablieren. Hierzu sollen Maßnahmen wie „lernende Regionen“, Verbesserung der Kooperation von Schule, Wirtschaft, Bildungsstätten beitragen. Darüber hinaus soll die Qualifizierung in Kurzarbeit weitergeführt werden.

4. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch die Stärkung des Unternehmergeistes: Gründungen sollen gezielt gefördert werden, um deren Überlebensfähigkeit zu stärken. Die Schwerpunkte liegen auf qualitativen Beratungsmaßnahmen, der Existenzgründung als Weg aus der Arbeitslosigkeit, auf Gründungen in expandierenden und neuen Branchen und der Förderung von Frauen bei der Existenzgründung. Aufgrund der Tatsache, dass in den neuen Ländern noch eine Selbständigenlücke besteht, und weil für viele Arbeitslose Selbständigkeit häufig die letzte realistische Chance zur Überwindung der Arbeitslosigkeit darstellt, kommen diesen Maßnahmen besondere Bedeutung zu.

5. Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern: Unter diesem Ziel wird in den alten wie auch in den neuen Ländern eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote angestrebt. Ferner soll der Unterrepräsentanz und geschlechtsspezifischen Benachteiligungen insbesondere bei Führungsaufgaben und in Bereichen, die vom Einsatz neuer Technologien geprägt sind, entgegengewirkt werden.

6. Erhöhung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern: Durch Reduktion von Lohnnebenkosten und durch die und Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern sollen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik neue Impulse gegeben werden.

7. Unterstützung des Übergangs in die Informationsgesellschaft: Hier soll die breitere Nutzung der neuen Anwendungsmöglichkeiten durch konsequente Berücksichtigung von Medien-, DV-, und ähnlichen Kenntnissen in Qualifizierungsmaßnahmen weiter forciert werden.

8. Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit: Die zu beobachtenden fremdenfeindlichen Tendenzen sollen mit adäquaten Gegenmaßnahmen bekämpft werden.

9. Ergänzende und zusätzliche Funktion des ESF: Staatliche Pflichtaufgaben, die aus rein nationalen Mitteln zu erfüllen sind (z.B. allgemeine schulische Bildung), sollen von der ESF-Förderung ausgeschlossen bleiben. Der ESF-Einsatz konzentriert sich auf Maßnahmen, die über die im SGB III geregelten „Aufgaben“ hinausgehen, auf die quantitative Aufstockung nationaler Mittel zur Durchführung spezifischer Maßnahmen und auf die Erprobung neuer innovativer Wege der Arbeitsmarktpolitik.

3.3.2. Schwerpunktsetzung im OP des Bundes

Ähnlich wie in Ziel 3 lässt sich die Strategie des Bundes für die Ziel-1-Gebiete in Deutschland anhand der Schwerpunktsetzung in den Politikfeldern und Maßnahmen skizzieren. Der Vergleich mit den ESF-Interventionen im Ziel 3 ist möglich, da die Strategie für Ziel 1 auf der gleichen Maßnahmentypologie beruht.

Tabelle 3.1
Förderstrategie des Bundes im OP Ziel 1

Maßnahmen	ESF-Anteil	Förderziel in Personen
A Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik	40 %	110.000
1. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (LZA) bei Jugendlichen		55.000
Aktive und präventive Maßnahmen zur Verhinderung von LZA bei Erwachsenen		
2. Qualifikation, Information, Beratung		55.000
3. Förderung der Beschäftigung		
B Gesellschaft ohne Ausgrenzung	22 %	55.000
Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Integrationsproblemen		
4. Qualifikation, Information, Beratung		55.000
5. Förderung der Beschäftigung		
C Berufliche und allgem. Bildung, lebenslanges Lernen	8 %	
6. Verbesserung der Systeme der berufl. Aus- u. Weiterbildung u. Modellversuche zur Verringerung des Schulabbruchs		
D Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist	15 %	40.000
Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen u. d. Beschäftigten		25.000
7. Berufliche Weiterbildung, Information, Beratung, Organisations- u. Arbeitszeitentwicklung		10.000
8. Kurzarbeit und Qualifikation		15.000
9. Förderung des Unternehmergeistes		10.000
E Chancengleichheit von Frauen u. Männern	10 %	30.000
10. Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung und Existenzgründung, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen u. Abbau der vertikalen u. horizontalen Segregation		
F Lokales Kapital für soziale Zwecke	1 %	
11. Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung		
Technische Hilfe	4 %	
	100 %	235.000
Quelle: OP Ziel 1 Bund.		

Die bei weitem größte Bedeutung wird in den neuen Ländern dem Politikfeld A „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik beigemessen, insgesamt 40 % der zur Verfügung stehenden ESF-Mittel sollen hier verwendet werden[61]. Für das Politikfeld B „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ sind insgesamt 22 % der ESF-Mittel vorgesehen. Auf das Politikfeld C „Berufliche und allgemeine Bildung“ entfallen 8 %, auf „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ (Politikfeld D) 15 % der zur Verfügung stehenden ESF-Mittel. In Bezug auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern (ESF-Mitteanteil 10 %) ist zu bemerken, dass dieses als Querschnittsthema angesehen wird, d.h., dass in den Maßnahmen der anderen Politfelder Frauen entsprechend ihrem Anteil an der je-

61 Vgl. OP des Bundes zu Ziel 1.

weiligen Bezugsgruppe berücksichtigt werden. Daraus ergibt sich eine angestrebte Quote der Frauenbeteiligung in allen Maßnahmen von ca. 50 %.

3.3.3. Ziele vs. Bedarfe vor dem Hintergrund der Ausgangsbedingungen in Ostdeutschland

Wie im Kapitel zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen geschildert, konnte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit Beginn der aktuellen ESF-Förderperiode insgesamt keine nachhaltigen Impulse für das Beschäftigungswachstum und den deutschen Arbeitsmarkt geben. Die neuen Bundesländer waren von einer noch schlechteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gekennzeichnet als die alten. Bezüglich Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt lassen sich Problemlagen ausmachen, die für die neuen Länder charakteristisch sind und die bei der Bewertung der Schwerpunktsetzung berücksichtigt werden müssen:

- Der ostdeutsche Arbeitsmarkt ist aktuell durch Beschäftigungsabbau und ein hohes Niveau der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.
- Die Bauwirtschaft, die in der ersten Hälfte der 90er Jahre Motor der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Ländern war, ist in den letzten Jahren zur Wachstums- und Beschäftigungsbremse geworden.
- Im öffentlichen Sektor zwingen die Tarifvereinbarungen die neuen Bundesländer und ihre Gemeinden zu einem verschärften Stellenabbau.
- Auch bei den öffentlichen Dienstleistern, welche zunächst Anlass zur Hoffnung gaben und welche einen überproportional hohen Beschäftigungsanteil in Ostdeutschland besitzen, wird es wohl zu einem weiteren Beschäftigungsabbau kommen.
- Ein weiterer Faktor zur Erklärung des Arbeitsplatzdefizits ist sicherlich die in den neuen Bundesländern höhere Erwerbsneigung der Frauen.
- Auch liegt die Selbständigenquote in Ostdeutschland immer noch deutlich niedriger als die in Westdeutschland.
- Die Strukturen, die sich bei den Erwerbslosen gebildet haben, lassen zunehmend befürchten, dass es zu ähnlichen Miss-Match-Situationen wie im Westen kommt.
- Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit hat sich in den neuen Ländern seit 2000 wieder verschärft, wogegen sich im Westen die Lage weiter entspannte.
- Ebenso stieg die Jugendarbeitslosigkeit in Ostdeutschland im Vergleich zum Jahr 2001 erneut. Lediglich die Arbeitsmarktsituation der über 55-jährigen hat sich wie im Westen weiter entspannt.

- In den neuen Bundesländern besteht die besondere Situation, dass das Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen formal zwar überdurchschnittlich hoch ist, es aber immer noch an Erfahrungen mit den in einer Marktwirtschaft typischen Verhaltensweisen und Anforderungen mangelt.

Darüber hinaus berücksichtigt werden müssen Veränderungen im förderpolitischen Umfeld, die sich durch die Agenda 2010, die sog. Hartz-Reformen und durch den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit bei den Zielen der Bundesarbeitsmarktpolitik ergeben haben. Im Jahresbericht 2002 zum EPPD Ziel 3 wird der aktuelle arbeitsmarktpolitische Kurs der Bundesregierung stichwortartig beschrieben[62]. Demnach will man sich künftig folgenden Problemen stärker widmen:

- Maßnahmen zur Verbesserung und Beschleunigung der Arbeitsvermittlung (Job Center)
- Qualitätsverbesserung der Maßnahmen
- Konzentration auf arbeitsmarktnahe Zielgruppen
- Ausweitung der Instrumente zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme (z.B. Lohnkostenzuschüsse) und Reduktion von ABM, SAM und FbW
- Intensive Förderung von Jugendlichen
- Stärkung des Instruments Leiharbeit (Einrichtung von Personalserviceagenturen)
- Ausweitung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und -verdienern (Stichwort Mini- und Midi-Jobs)
- Senkung der Lohnnebenkosten
- Förderung kleiner Gründungen (Stichwort „Ich-AG“)
- Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (für arbeitsmarktnahe Gruppen)

Ergänzt werden diese auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichteten Ziele durch spezielle Programme zur Bekämpfung des sozialen Ausschlusses. Wichtige Entscheidungen stehen allerdings noch aus.

Für die Interventionen des ESF können somit – unter weiterer Berücksichtigung der Vorschläge und Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode – explizit folgende Schussfolgerungen gezogen werden:

---

62 Vgl. EPPD (Jahresbericht 2002 – Entwurfsfassung), Kap. E.1.3.2.

Die Antwort auf die Frage, ob die nationalen Bedarfe in der Programmplanung (weiterhin) ausreichend berücksichtigt werden, steht zunächst in engem Zusammenhang mit dem Punkt, ob und inwieweit durch die Evaluation der vorangegangenen Förderperiode ermittelte Schlussfolgerungen und Empfehlungen einbezogen wurden. Für die Strategie des Einsatzes der Strukturfondsmittel, insbesondere des ESF, haben die Evaluatoren der vorangegangenen Förderperiode folgende allgemeine Einschätzungen und Empfehlungen getroffen[63]:

„Die neuen Länder benötigen noch für lange Zeit Hilfen bei der Überwindung der Anpassungsprobleme und bei der Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Im Vordergrund der arbeitsmarktpolitischen Strategie muss die **Heranführung der Arbeitslosen an den 1. Arbeitsmarkt und die Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze** stehen. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat weiterhin eine Überbrückungsfunktion wahrzunehmen. Zusätzlich zu den von den Unternehmen aus eigener Kraft angebotenen Arbeitsplätzen müssen **aktiv Beschäftigungsmöglichkeiten** geschaffen werden. Geeignete Instrumente sind hier vor allem Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, die dazu beitragen können, noch bestehende Defizite bei der Infrastruktur, bei der Umweltsanierung, im kulturellen und sozialen Bereich abzubauen, aber auch Maßnahmen zur Schaffung von Ausbildungsplätzen für die junge Generation.

Der Einsatz der Fördermittel muss neben dieser Überbrückungsfunktion auch eine langfristige Zielsetzung verfolgen. In diesem Sinne ist eine Strategie zu entwickeln, die an den beschriebenen Defiziten ansetzt und realistische Chancen dafür eröffnet, dass die weniger optimistischen Szenarien nicht eintreten. Die wesentlichen Elemente sind: **Erhöhung der Selbständigenquote, Erschließung des Beschäftigungspotenzials der Dienstleistungsgesellschaft, Verbesserung der Humanressourcen, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit v.a. der kleinen und mittleren Unternehmen und Modernisierung der Arbeits(zeit-)organisation, insbesondere durch Arbeitszeitflexibilisierung im Sinne von mehr Teilzeitarbeit**.

Schließlich bedarf es einer **flexiblen Anpassung der Strategie** für den Fall, dass der Aufholprozess in den neuen Ländern hinter den schon verhaltenen Erwartungen zurückbleibt. In diesem Fall muss die sozialpolitische Komponente des ESF stärker zum Tragen kommen. Dies bedeutet u.a.: Arbeitsplätze in den Unternehmen müssen unter Einsatz staatlicher Hilfen erhalten und zusätzliche existenzsichernde Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Unternehmensbereiches, z.B. im dritten Sektor, im sozialen und kulturellen Bereich, geschaffen werden."

Bezogen auf die Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten hat die Bundesregierung durch Agenda 2010 und Hartz-Reform selbst die Richtung vorgegeben: Mittelfristig laufen die Reformen auf eine Reduktion von ABM und SAM hinaus, was

---

63 Vgl. OP des Bundes zu Ziel 1, S. 18.

sicherlich mit Blick auf eine Politik der stärkeren Fokussierung auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt konsequent ist. Hinsichtlich der Überbrückungsfunktion teilen die Gutachter der Halbzeitbewertung die Ansicht der Evaluatoren der vorangegangenen Förderperiode, fordern jedoch für den effizienten Einsatz dieser Instrumente die Weiterentwicklung der Steuerungs- und Bewertungsverfahren.

Wesentliche Elemente der vorgeschlagenen Strategie sind in den Reformvorhaben der Bundesregierung integriert worden und lassen sich im Rahmen der bestehenden Planungen der ESF-Ziel 1-Förderung auch ohne größere Änderungen noch implementieren. Die geforderte Flexibilität wird jedoch die generelle Starrheit des Planungssystems bei den Strukturfondsinterventionen nicht erreicht werden können.

Bezogen auf die einzelnen Politikfelder kommen die Evaluatoren der Halbzeitbewertung zu folgenden Schlussfolgerungen:

ESF-Politikbereich A: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik

Wie die Evaluatoren der vorangegangenen Förderperiode richtig bemerkten, sind alle Akteure aufgefordert, vor allem den **Gedanken der Prävention** in ihren Maßnahmen gezielt zu berücksichtigen. Da das operationelle Programm des Bundes für das Ziel 1 in erster Linie durch die Bundesanstalt für Arbeit umgesetzt wird, wird bei den Interventionen durch die Änderungen im Zuge des Umbaus der Bundesanstalt der Präventionsgedanke sicherlich verstärkt zum Tragen kommen.

Dass dem Ziel der **Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit** und der **Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen** gerade in den neuen Ländern weiterhin die Bedeutung zukommen sollte wie zu Beginn der Förderperiode, zeigt schon ein Blick auf die Situation am Ausbildungsstellenmarkt: Die aktuelle Verschlechterung der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland geht nämlich in erster Linie auf die neuen Bundesländer zurück. Hier erhöhte sich der Bestand an noch nicht vermittelten Bewerbern innerhalb eines Jahres um rund 20 %, obwohl ihre Zahl sogar etwas geringer war als im Jahr 2000[64]. Ein Ende der dramatischen Situation durch die demografische Entwicklung zeichnet sich erst in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts ab.

Bei diesen Überlegungen sollte bedacht werden, dass es durch noch ausstehende Entscheidungen über den Einsatz von ESF-Bundesmitteln – z.B. sollen eine Reihe von Elementen des Jugendsofortprogramms in die Regelförderung überführt werden – zu Veränderungen im förderpolitischen Umfeld und damit zu einer Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten des ESF kommen kann, die letztlich eine Senkung des ESF-Mittelanteils für das Politikfeld A trotz der erhöhten Förderbedarfe sinnvoll erscheinen lassen können.

---

64 Vgl. Kapitel zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen.

ESF-Politikbereich B: Gesellschaft ohne Ausgrenzung

Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode zeigen, dass, wenn Langzeitarbeitslosigkeit eingetreten ist, die Vermittlung der betroffenen Personen überaus schwierig ist. Für die neuen Länder gilt dies verstärkt, da hier das Arbeitsplatzdefizit noch größer ist.

Dem Politikbereich B sollte demnach auch in Zukunft weiter hohe Bedeutung beigemessen werden. Wie ein Blick auf die Entwicklung der Struktur der Arbeitslosen zeigt, sollte bei der weiteren Planung insbesondere die **Integration Langzeitarbeitsloser**, deren Bestand sich in den neuen Ländern weiter erhöht hat, besondere Berücksichtigung erfahren.

ESF-Politikbereich C: Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen

Im Politikfeld C werden Maßnahmen durchgeführt, die der **Weiterentwicklung des Systems und der Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung** dienen. Ähnlich wie im Westen sollte diesem Politikbereich aufgrund der politischen Entwicklung auf europäischer und nationaler Ebene künftig ein höherer Wert beigemessen werden. Vor allem sollte dem Ziel der **Implementierung lebenslangen Lernens** auf allen Ebenen des Bildungssystems höhere Bedeutung zukommen.

ESF-Politikbereich D: Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist

Wie dem Kapitel zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu entnehmen ist, scheint der infolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation vielfach betonte **höhere Bedarf an betrieblicher Weiterbildung** in Ostdeutschland zum größten Teil aufgearbeitet zu sein. Eine Befragung von ost- und westdeutschen Betrieben kommt zu dem Ergebnis, dass Mitte 2001 die Teilnahme der Beschäftigten an formal-organisierten Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland insgesamt nur um einen Prozentpunkt höher lag als in Westdeutschland[65]. Die Tatsache, dass die Weiterbildungsaktivitäten in Westdeutschland im gleichen Zeitraum fast auf gleichen Niveau blieben und die ostdeutschen sich diesem Niveau annäherten, weist darauf hin, dass die Weiterbildungsaktivitäten in ostdeutschen Betrieben nachlassen, so dass hier eine Minderung des ESF-Mitteleinsatzes nicht einleuchtend erscheint.

Dafür spricht auch die Tatsache, dass die positiven Beschäftigungseffekte im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes die Gesamtarbeitslosigkeit auch mittelfristig nicht nachhaltig werden mindern können, zumal viele der dort nachgefragten Qualifikationen nicht mit den Ausbildungsprofilen der Arbeitslosen übereinstimmen. Für die ESF-Interventionen bedeutet dies, dass insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Be-

65 Vgl. Kapitel zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen.

schäftigungs- aber auch der Anpassungsfähigkeit nach wie vor dringend erforderlich sind[66].

Aufgrund der Tatsache, dass in den neuen Ländern weiterhin eine Selbständigenlücke besteht, kommt der **Existenzgründungsförderung** besondere Bedeutung zu. Die offenbar ungebrochene Bereitschaft zur Selbständigkeit und zur Übernahme unternehmerischer Risiken[67] ist in dieser Hinsicht förderlich. Wie bereits die Evaluatoren der Ex post-Evaluation kommen die Gutacher der Halbzeitbewertung daher zu dem Schluss, dass für die Zukunft eine **Weiterführung der Förder- und Entwicklungsanstrengungen** angezeigt erscheint.

Politikfeld E: Chancengleichheit von Frauen und Männern

Mit Blick auf die sozioökonomische Entwicklung – in den neuen Ländern zählen Frauen nach wie vor zu den „Verlierern" des Arbeitsmarktes – kann wie bereits zu Beginn der Förderperiode festgestellt werden, dass in diesem Politikfeld weiterhin Handlungsbedarf besteht, auch wenn sich, wie im Westen der Republik, in der Zwischenzeit der Bedarf an zusätzlichen frauenspezifischen Maßnahmen durch die erfolgreiche Implementierung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes etwas relativiert haben dürfte. Daher sollten Frauen weiterhin in allen Maßnahmen entsprechend ihrer Anteile an den Arbeitslosen bzw. Erwerbstätigen berücksichtigt werden und die Durchführung von auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen abgestellte Maßnahmen im ESF-Politikfeld E auf gleichem Niveau beibehalten werden, um eine **insgesamt überproportionale Berücksichtigung von Frauen** zu erreichen.

---

66 Vgl. Jahresbericht 2002, S. 7.

67 Vgl. Kap. 7 dieses Berichts.

4. Analyse und Bewertung der Programmdurchführung

4.1. Elemente der Programmdurchführung und Programmsteuerung im Überblick

Für die zielorientierte Steuerung eines solch komplexen Programms wie des OP des Bundes Ziel 1 sind verschiedene Elemente erforderlich, die jeweils spezifische Steuerungsfunktionen auszufüllen haben und deren Zusammenspiel in wesentlichem Maße über Effektivität und Effizienz der Programmsteuerung insgesamt mit entscheidet. Die wichtigsten in den Programmplanungsdokumenten vorgesehenen und seit Programmbeginn im Jahr 2000 schrittweise implementierten Steuerungselemente sind:

- die inhaltliche und zeitliche Programmstruktur, insbesondere mit
  - den Schwerpunkten und ESF-Maßnahmen sowie deren indikativer Budgetierung sowie
  - dem siebenjährigen Planungszeitraum mit der Möglichkeit der Programmänderung nach der Halbzeitbewertung;
- die institutionell und instrumentell ausgestalten Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsysteme, insbesondere mit
  - der Verwaltungsbehörde, der Zahlstelle und der Unabhängigen Stelle;
  - dem Begleitausschuss und seinen ggf. einzurichtenden Unterausschüssen;
  - den Methoden der Projektauswahl;
  - dem Prinzip der Partnerschaft;
  - den Verfahren der Regionalisierung;
  - dem Monitoringsystem (einschließlich Stammblattverfahren) und Programmevaluation;
  - den Publizitätsmaßnahmen.

Zwischen diesen Elementen der Programmsteuerung bestehen zahlreiche stringente funktionsbezogene Verknüpfungen sowie institutionelle Verbindungen. Allerdings ist auch festzustellen, dass auf Grund der jeweiligen Eigenlogiken nicht alle Steuerungselemente in eine vollständig zeitsynchrone Struktur gebracht werden können, so dass Rückkopplungsschleifen bzw. reflexive Steuerungsverfahren erforderlich sind.[68] Daraus erwächst insgesamt ein komplexer Steuerungsmechanismus, der grundsätzlich seine Funktionsfähig unter Beweis gestellt hat, jedoch auch Optimierungspotenziale in sich birgt.

---

68 Diesbezüglich treten in erster Linie die Verwaltungsbehörde sowie die Akteure der Technischen Hilfe, nicht zuletzt fußend auf den Informationen des Monitoring, in Erscheinung. Daher wird auch dem Monitoringsystem (einschließlich dem Stammblattverfahren) im Abschnitt 4.5 dieses Kapitels ein breiter Raum gewährt.

Nachfolgend werden detaillierte Befunde und Bewertungen zu den wichtigsten Elementen der Programmdurchführung und Programmsteuerung vorgelegt sowie darauf aufbauende Empfehlungen formuliert. Grundlage für die in diesem Kapitel getroffenen Wertungen und Empfehlungen bildete die Analyse relevanter Dokumente wie der entsprechenden Verordnungen der EU-KOM, des auf dieser Grundlage erarbeitete Operationelle Programm für die Interventionen des Bundes im Ziel 1 sowie seine Programmergänzung und den bisher vorliegenden drei Jahresberichten zum OP des Bundes Ziel 1. Weiterhin waren die zu untersuchenden Fragestellungen Gegenstand der Expertengespräche, die im BMWA wie auch in den beteiligten Bundesministerien geführt wurden.

4.2. Inhaltliche und zeitliche Aspekte der Programmstruktur

Die inhaltliche Struktur des OP des Bundes Ziel 1 wird durch die Schwerpunkte und Maßnahmen des ESF gebildet. Diese bilden den Rahmen für konkrete Interventionen in bestimmten arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und (berufs-)bildungspolitischen Themenfeldern. Mit dem Operationellen Programm und der darauf fußenden Ergänzung zur Programmplanung wurden folgende Schwerpunkte und ESF-Maßnahmen festgelegt, wobei die Maßnahmen „Beschäftigungsförderung von Arbeitslosen“ (3) und „Beschäftigungsförderung von Langzeitarbeitslosen“ (5) vom OP des Bundes Ziel 1 nicht belegt werden – aus Gründen der Vergleichbarkeit mit dem Gemeinschaftlichen Förderkonzept und den Operationellen Programmen der Ziel 1-Länder aber benannt sind (vgl. ***Übersicht 4.1***):

Übersicht 4.1

Programmstruktur nach Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF

Schwerpunkt A: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik	
Maßnahme 1	Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
Maßnahme 2	Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik
Maßnahme 3	Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen
Schwerpunkt B: Gesellschaft ohne Ausgrenzung	
Maßnahme 4	Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen
Maßnahme 5	Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen
Schwerpunkt C: Berufliche und allgemeine Bildung, Lebenslanges Lernen	
Maßnahme 6	Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung
Schwerpunkt D: Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist	
Maßnahme 7	Berufliche Weiterbildung, Information, Beratung, Organisations- und Arbeitszeitentwicklung
Maßnahme 8	Kurzarbeit und Qualifizierung
Maßnahme 9	Unternehmergeist und Existenzgründung
Schwerpunkt E: Chancengleichheit	
Maßnahme 10	Chancengleichheit von Frauen und Männern
Schwerpunkt F: Lokales Kapital für Soziale Zwecke	
Maßnahme 11	Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung
Technische Hilfe	

Steuerungsrelevanz erhält diese inhaltliche Programmstruktur dadurch, dass die Schwerpunkte und Maßnahmen des ESF durch die indikative Finanzplanung mit Budgets belegt wurden. Damit werden in die in den Schwerpunkten und Maßnahmen inhaltlich beschriebenen arbeitsmarktpolitischen Strategien und Themenfelder Finanzmittel gelenkt, um Interventionen entsprechend dem – vor allem in der Ex-ante-Evaluierung identifizierten Handlungsbedarf – zu ermöglichen bzw. ein budgetadäquates Aktivitätsvolumen auszulösen.

Diese inhaltliche Programmstruktur – nach Schwerpunkten und ESF-Maßnahmen – wird durch die Evaluation grundsätzlich positiv bewertet, weil sie erstens strategierelevant und zweitens steuerungsfähig ist.[69] Dies zeigen nicht zuletzt die inzwischen raumgreifenden Interventionen im Schwerpunkt „Chancengleichheit“ (E), der – nimmt man die Indikatoren der leistungsgebundenen Reserve als Maßstab – zu den am besten positionierten Schwerpunkten im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 gehört. Allerdings verdeutlicht ein anderes Beispiel, der Schwerpunkt „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (F), dass die Steuerungseffekte der Programmbudgetierung begrenzt bleiben, wenn andere Durchführungs- und Implementationsmechanismen nicht gleichzeitig in Aktion treten und Wirkungen entfalten.

Um die Programmsteuerung über das Instrument der indikativen Finanzplanung weiter erhöhen zu können, geht es – dies zeigen sowohl die Untersuchungen zum materiellen und finanziellen Programmverlauf als auch die Indikatoren der leistungsgebundenen Reserve – nicht um eine grundsätzliche Infragestellung oder Modifizierung der gegenwärtigen Programminhalte und Programmstrukturen, sondern vielmehr um Verbesserungen an anderer Stelle. Derartige Veränderungen betreffen insbesondere die zeitliche Programmstruktur und die Flexibilität des Mitteleinsatzes, wozu folgende Bewertungen getroffen und Empfehlungen gegeben werden können:

- Der siebenjährige Planungshorizont des OP des Bundes Ziel 1 schafft, angesichts ansonsten sinkender Handlungsspielräume öffentlicher Haushalte, mittelfristige Planungssicherheit bezüglich der verfügbaren ESF-Mittel und ist insofern positiv zu bewerten.

- Vor dem Hintergrund rasanter und sich weiter beschleunigender Veränderungen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt ist demgegenüber der gegenwärtig vorgeschriebene frühestmögliche Zeitpunkt für Programmänderungen und damit auch für Mittelumschichtungen zwischen Schwerpunkten des ESF – nach der Halbzeitbewertung, also nach einem Zeitraum von vier Jahren – viel zu lang. Hier gilt es aus gutachterlicher Sicht umzusteuern.

---

69 Wie im Kapitel 2 „Sozioökonomische Rahmenbedingungen der ESF-Interventionen in Ostdeutschland“ herausgearbeitet wurde, sind die Schwerpunkte des ESF und die darin eingebundenen ESF-Maßnahmen nach wie vor strategierelevant, wobei der Bedarf an Neujustierung dort wie auch im Kapitel 3 „Relevanz und Kohärenz der Ziele und strategischen Ansätze der ESF-Förderung nach dem OP des Bundes Ziel 1“ herausgearbeitet wurde.

- Vor dem Hintergrund dieser Bewertung wird empfohlen, sozioökonomisch und förderpolitisch begründete Mittelumschichtungen zwischen den ESF-Maßnahmen in kürzeren Abständen vornehmen und gegebenenfalls auch zwischen Schwerpunkten des ESF zu ermöglichen, um dadurch die Programmflexibilität zu erhöhen. Derartige Programmänderungen sollten durch Entscheidungen des Begleitausschusses realisiert werden können, wobei das Volumen der umschichtbaren Mittel absolut und relativ begrenzt werden sollte, um etwaig daraus folgenden grundsätzlichen Umstrukturierungen des Programms vorzubauen. Für Veränderungen in letztgenanntem Sinne sollte nach wie vor das Prozedere der Änderungsanträge und Einschaltung der KOM gelten.

- Ein anderer, wenngleich grundsätzlich in der gleichen Intention liegender Verfahrensweg wäre, die Mittel zuvor konkret zu bestimmender Schwerpunkte und Maßnahmen des ESF bis zu einer gewissen Höhe gegenseitig deckungsfähig zu gestalten. Dies könnte beispielsweise für die Schwerpunkte „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ (A) und „Gesellschaft und Ausgrenzung“ (B) Anwendung finden, da diese zahlreiche inhaltliche Schnittmengen aufweisen. Eine solche Vorgehensweise würde die Verfahren weiter vereinfachen und im Programmverlauf allein diesbezügliche Entscheidungen der Verwaltungsbehörde erfordern.

Zur Optimierung der Programmsteuerung sind darüber hinaus vor allem Verbesserungen des Monitoringsystems (einschließlich Stammblattverfahren), auf die an anderer Stelle eingegangen wird. Des Weiteren sind es vor allem die institutionell und instrumentell ausgestalten Begleit-, Bewertungs- und Kontrollsysteme, die eine effiziente Steuerung der Programmumsetzung ermöglichen sollen. Zu ihnen gehören vor allem die in der neuen Förderperiode neu eingeführten Institutionen wie die Verwaltungsbehörde, die Zahlstelle und Unabhängige Stelle wie auch der Begleitausschuss und seine ggf. einzurichtenden Unterausschüssen.

4.3. Verwaltungs-, Umsetzungs- und Kontrollsysteme

Die folgende Analyse der Qualität und Angemessenheit der implementierten Verwaltungs- und Umsetzungsmechanismen erfolgt vor dem Hintergrund der Überlegung, dass die Wirkungen der ESF-Interventionen nach dem OP des Bunde Ziel 1 in nicht unbeträchtlichem Maße von den vorgehaltenen Verwaltungskapazitäten und konkret der Leistungsfähigkeit der Durchführungsstellen abhängt. Dabei können suboptimale Strukturen ebenso wie ein unzureichendes Zusammenwirken und eine unklare Arbeitsteilung die Wirkungen der ESF-Interventionen möglicherweise erheblich beeinträchtigen.[70] Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Qualität der zur Umsetzung des OP eingerichteten Verwaltungs- und Umsetzungssysteme in ihrer tatsächlichen Funktionsweise einer Bewertung unterzogen. Es wird die Frage beantwortet, ob die vorgesehenen

---

70 Vgl. EU-KOM: Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 8, Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, Brüssel, 5. Dezember 2000, S. 23.

Zuständigkeiten für Verwaltung und Durchführung des OP des Bundes Ziel 1 sowie die praktizierten Konsultationsverfahren ihre Wirksamkeit unter Beweis stellen konnten. Nicht zuletzt werden die für die Umsetzung des OP eingerichteten Kontrollmechanismen untersucht.

4.3.1. Verwaltungsbehörde

Das **Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (BMWA) übt im Sinne des Art. 9 Buchstabe n) und Art. 34 der VO (EG) Nr. 1260/1999 die Funktion der Verwaltungsbehörde aus. Konkret ist im BMWA das Referat X B 3 die Koordinierungs- und Anlaufstelle für die Bundesressorts, die an der Umsetzung der ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 beteiligt sind. Entsprechend Artikel 34 der VO (EG) Nr. 1260/ 1999 trägt die Verwaltungsbehörde die Verantwortung für die Wirksamkeit und die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung und Durchführung.

Das OP des Bundes Ziel 1 wird durch das BMWA selbst, die Bundesanstalt für Arbeit, das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend realisiert. Für die Programmteile, die das BMWA nicht unmittelbar selbst umsetzt, werden die entsprechenden Aufgaben auf die jeweils beteiligten Institutionen delegiert. Gleichwohl werden die bei der Kommission einzureichenden Auszahlungsanträge vom BMWA erarbeitet – ebenso wie die Zahlungen von der EU-KOM vom BMWA entgegengenommen werden.

Beim **BMWA** verbleiben die Mittel des Bundes, mit denen folgende Programme bzw. Maßnahmen durchgeführt werden:

- Das Programm „XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt";
- Innovative Einzelprojekte, die direkt vom Referat X B 3 verantwortet werden;
- Mittel der Technische Hilfe, die ebenfalls vom Referat X B 3 verwaltet werden;
- Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 2 der ESF-VO, mit deren Durchführung jedoch erst im Jahr 2002 und zwar in Verantwortung des BMFSFJ begonnen wurde.

Auf Grund von Verwaltungsvereinbarungen ist die **Bundesanstalt für Arbeit** (BA) vom BMWA mit der Durchführung folgender Bundesprogramme beauftragt worden. Dies betrifft in erster Linie das ESF-BA-Programm und das Jugendsofortprogramm. Für das ESF-BA-Programm ist in der BA das Referat I b 2 zuständig – für das Jugendsofortprogramm das Referat I b 1 zusammen mit dem Referat I b 3. Diese Referate erlassen die erforderlichen Weisungen und planen die Mittelverteilung auf die nachgeordneten Dienststellen, d.h. die Landesarbeitsämter, die wiederum die Mittel an die regionalen Arbeitsämter weitergeben. Antragstellung, Bewilligung und Zahlbarmachung der ESF-Leistungen obliegt wiederum den regionalen Arbeitsämtern in eigener Zuständigkeit. Im Rahmen der zugeteilten Mittel und unter Berücksichtigung der Schwerpunkte

und Maßnahmen des ESF werden die Teilnehmenden an den oben genannten Programmen finanziell gefördert.

Für die von den Bundesministerien für Bildung und Forschung sowie für Frauen, Senioren, Familie und Jugend umgesetzten Bundesprogramme übt das BMWA ebenfalls die Funktion der Verwaltungsbehörde aus.

Da das **Bundesministerium für Bildung und Forschung** mit seinen sieben Förderprogrammen einen Teil der Bundesprogramme umsetzt, erfolgt die praktische Umsetzung der von der EU-KOM geforderten Verwaltungs- und Kontrollsysteme in enger Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde im BMWA. Vom BMBF wurde für die hausinterne Umsetzung dieser Anforderungen folgende Struktur festgelegt: Die Bewilligung im Rahmen der sieben Programme liegt bei den programmdurchführenden Fachreferaten, die auch die Verantwortung für die ESF konforme Umsetzung der Programmmittel, die Antragsprüfung, das Bewilligungs- und das Nachweisprüfungsverfahren der einzelnen Förderprogramme und Projekte haben. Darüber hinaus koordiniert ein Beauftragter die Umsetzung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds, die Mittelverteilung wie auch die Berichtspflichten gegenüber BMWA.

Wie oben erwähnt, übt das BMWA auch für die beim **Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend** aus Mitteln des OP des Bundes Ziel 1 mitfinanzierten Förderprogramme die Funktion der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 5 der VO (EG) Nr. 438/2001 aus. Dabei waren die Verwaltungs- und Kontrollsysteme im BMFSFJ in den ersten Jahren der laufenden Förderperiode durch eine hohe Kontinuität gekennzeichnet.

4.3.2. Zahlstelle

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und hier konkret das Referat X C 2 „Bilaterale Beziehungen“ fungiert als ESF-Zahlstelle im Sinne des Artikel 9 Buchstabe o) der VO (EG) Nr. 1260/1999.[71] Kontoführende Stelle, auf deren Konto die Strukturfondsmittel eingehen, ist die Bundeskasse. Damit ist das Referat X C 2 im BMWA zugleich Koordinierungs- und Anlaufstelle für die Zahlstellen bei den beteiligten Bundesressorts. Es ist eine von der Verwaltungsbehörde völlig getrennte Organisationseinheit in einer anderen Unterabteilung der Abteilung X des BMWA. Sie erfüllt im Sinne der o.g. VO 1260/1999 folgende Aufgaben:

- Bearbeitung/Erstellung von Zahlungsanträgen;
- Eingabe der Zahlungsanträge in das EDV-System der Europäischen Kommission;
- Auszahlungen an die Länder bzw. die Verwaltungsbehörde für den Bundesteil;

---

71 Bis zur Neuschneidung der Bundesministerien wurde diese Funktion vom Referat VI b 2 „Sozialpolitische Beratung der Staaten Mittel- und Osteuropas, Bilaterale Zusammenarbeit, Zahlstelle des Europäischen Sozialfonds, Sprachendienst“ im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erfüllt.

- Erstellung des jährlichen Berichts über wiedereinzuziehende Beträge;
- Auflistung, Überwachung der wiedereinzuziehenden Beträge, Verringerung der entsprechenden Zahlungen;
- Quartalsmeldungen über Unregelmäßigkeiten;
- Vorausschätzungen der Zahlungen lt. Art. 32 der VO (EG) 1260/1999;
- Systemprüfungen bei Ländern und anderen programmumsetzenden Stellen (Bundesressorts, Arbeitsgruppe

Analog zu dem oben beschriebenen arbeitsteiligen Vorgehen der Verwaltungsbehörde sind auch die Aufgaben der Zahlstelle bei allen nicht unmittelbar vom BMWA verwalteten Programmteilen auf die in den jeweils beteiligten Einrichtungen eingerichteten Zahlstellen übertragen worden.

Im Falle der **Bundesanstalt für Arbeit** betrifft dies die Bewilligungen der ESF-Leistungen durch die örtlichen Arbeitsämter, wobei die angeordneten Zahlungen durch die Hauptkasse beim Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit ausgeführt werden. Durch die Referate I b 2 (für das ESF-BA-Programm) und das Referat I b 3 (für das Jugendsofortprogramm) der Hauptstelle werden die Abrechnungen für die Zwischenzahlungsanträge des BMWA sowie die Bestätigung der Ausgabenbescheinigung nach Artikel 9, VO 438/2001 erstellt. Das gesamte Finanzwesen und der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit obliegt dem Bereich III a der Hauptstelle. Daher wird auch die finanzielle Abwicklung der ESF-Mittel innerhalb der BA von dieser Organisationseinheit wahrgenommen. Die Zahlbarmachung der individuellen Leistungen wiederum wird in den regionalen Arbeitsämtern angewiesen und nach mehreren Prüfungen auf maschinellem Wege durch das Zentralamt ausgeführt und dokumentiert. Die Erstellung der Zwischenzahlungsanträge erfolgt auf Basis von FINAS-Daten (Finanzanwendersystem der BA) und wird von den Referaten I b 2 (für das ESF-BA-Programm) und I b 3 (für das Jugendsofortprogramm) übernommen.

Im **Bundesministerium für Bildung und Forschung** hat der Beauftragte für die Umsetzung der ESF-Fördermittel die Erarbeitung der Ausgabenbescheinigung bzw. die Beantragung von Zwischenzahlungsanträgen für die im BMBF durchgeführten Förderprogramme übernommen. In dieser Funktion ist er der Abteilungsleiterin unterstellt. Für das **Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend** nimmt die Zahlstelle des BMWA die Funktionen gemäß Artikel 9 Abs. Buchst. o) der Allgemeinen Verordnung wahr – nämlich Auszahlungsanträge zu erstellen und einzureichen sowie Zahlungen der Kommission zu empfangen. Darüber hinausgehende Aufgaben der Zahlstelle werden im BMFSFJ vom Haushaltsreferat Z 2 wahrgenommen. Dies betrifft u.a. Aufgaben im Rahmen der Zahlungen wie sie in Artikel 32 der Allgemeinen Verordnung sowie Artikel 8 und 9 der Kontrollverordnung beschrieben sind.

4.3.3. Unabhängige Stelle

Die Unabhängige Stelle im Sinne der Artikel 15 – 17 der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Unabhängige Stelle des Europäischen Sozialfonds, in der konkreten Gestalt des Referats Z D 2.[72] Nach der Geschäftsverteilung ist für die „unabhängige Stelle“ (Artikel 38 Abs. 1 Buchstabe f) der VO (EG) Nr. 1260/1999 und Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001) folgendes Aufgabenfeld beschrieben:

- Vermerk zum Abschluss der Interventionen;
- Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Art. 16 VO (EG) Nr. 438/01);
- Stichprobenkontrollen vor Ort (Art. 16 VO (EG) Nr. 438/01);
- Aufgaben nach Abstimmung mit dem Bereich Systemrevision und Ex-post-Kontrollen der GD Beschäftigung und Soziales.

In der **Bundesanstalt für Arbeit** wird die Unabhängige Stelle durch das Referat III a 5 (den Beauftragten für den Haushalt) der BA gebildet. Dem Bereich III a obliegt in der BA das gesamte Finanzwesen und der Haushalt der BA. Von diesem Bereich sind sowohl die Prüfordnung als auch die Prüfpläne für die Stichprobenkontrollen nach Artikel 10 – 12 der VO (EG) 438/2001 erstellt worden. Für die Durchführung der 5 %-igen Stichprobenkontrollen sowie der Systemprüfungen bedient sich der Bereich III a der „Prüfenden Stelle“ und steuert und überwacht deren Tätigkeit. Die Prüfergebnisse wiederum sind von der „Unabhängigen Stelle” zusammengefasst worden und bilden die Basis für den „Abschlussvermerk” nach Art.15 der VO (EG) 438/2001.

Im **Bundesministerium für Bildung und Forschung** hat das Referat F 18 (Controlling, Vergabeprüfstelle) die Funktion der Unabhängigen Stelle im Sinne der VO (EG) Nr. 438/2001 übernommen. Eine Aufgabenabgrenzung zur Unabhängigen Stelle des Bundes (BMWA) ist erfolgt. Zur Vorbereitung des Abschlussvermerks und zur Durchführung der 5 %-igen Stichprobenkontrollen wurde der Projektträger (PT-DLR) im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) beauftragt. Im **Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend** werden – unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu dem bewirtschafteten ESF-Mittelvolumen entsprechend Kontrollverordnung – die Aufgaben der Unabhängigen Stelle von einem ESF-Referenten im Ministerium wahrgenommen. Um dabei dennoch das so genannte 4-Augen-Prinzip einzuhalten, wird dieser ESF-Referent bei den Vor-Ort-Stichprobenprüfungen jeweils von einem Vertreter der Zentralabteilung des Ministeriums begleitet. In seiner Funktion als „Unabhängige Stelle“ wurden von ihm zugleich die Prüfordnung

---

72 Bis zur Neuschneidung der Bundesministerien wurde diese Funktion von der Arbeitsgruppe AGZ – Vertragscontrolling im BMA, Unabhängige Stelle des Europäischen Sozialfonds im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erfüllt.

und die Prüfpläne für die Stichprobenkontrollen nach Art. 10-12 der VO (EG) 438/2001 erstellt. Die Prüfergebnisse werden von der „Unabhängigen Stelle" zusammengefasst und sind Basis für den „Abschlussvermerk" nach Art.15 der VO (EG) 438/2001.

Für die nach den Artikeln 10 – 12 der VO (EG) Nr. 1260/1999 durchzuführenden Stichprobenkontrollen zeichnet ebenfalls des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Unabhängige Stelle des Europäischen Sozialfonds, konkret das Referat Z D 2, verantwortlich. In diesem Verantwortungsbereich wurden sowohl die 5 %- Stichprobenkontrollen als auch die Systemprüfungen unter besonderer Berücksichtigung der in Artikel 11 aufgeführten Prioritäten durchgeführt.

Für die von der **Bundesanstalt für Arbeit** durchgeführten Stichprobenkontrollen nach Artikel 10 – 12 der VO (EG) Nr. 1260/1999 zeichnet das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen verantwortlich. Im Einzelnen wurden die 5 %-igen Stichprobenkontrollen sowie die Systemprüfungen von zwei unabhängigen Prüfern durchgeführt, die eben diesem Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen zugeordnet und organisatorisch dem Referat Finanzwesen unterstellt sind. Im **Bundesministerium für Bildung und Forschung** wurde der Projektträger PT-DLR mit der Durchführung der Stichprobenkontrollen beauftragt. Um dieser Funktion gerecht zu werden, wurde beim Projektträger unter der Bezeichnung „Prüfstelle für ESF kofinanzierte Vorhaben" eine gesonderte Dienstleistungseinheit eingerichtet. Im **Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend** wird gegenwärtig geprüft, ob die Durchführung der 5 %-igen Stichprobenkontrollen an eine externe Stelle vergeben werden soll. Dies hängt mit dem Umstand zusammen, dass mit dem Beginn der Realisierung des Programms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke" (LOS) im Jahr 2003 ein deutlich gestiegenes Bewirtschaftungsvolumen im BMFSFJ einherging.

4.3.4. Begleitausschuss

Mit der Einrichtung des Begleitausschusses (BGA) wurde das Ziel verfolgt, sowohl Planung, Durchführung als auch Bewertung der Ergebnisse der Interventionen von Beginn an in einen partnerschaftlichen Prozess durchzuführen. Im Verlaufe der ersten vier Jahre der Förderperiode haben mehre Sitzungen des Begleitausschusses stattgefunden. Über dieses Instrument der Sitzungen hat der Begleitausschuss bisher die nachfolgend skizzierten Funktionen ausgefüllt.

Erstens ist er ein wichtiges – wechselseitiges – Informationsinstrument über Rahmenbedingungen des Strukturfondseinsatzes. So bietet er einerseits der KOM die Möglichkeit, in den Mitgliedstaaten über aktuelle Entwicklungen in der strategischen Ausrichtung der europäischen Beschäftigungspolitik, über neue konzeptionelle Überlegungen zur Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen des ESF zu informieren. Andererseits ermöglicht er der Bundesrepublik, die KOM über Veränderungen im institutionellen oder auch arbeitsmarktpolitischen Kontext im Land zu informieren. Da im BGA neben der Fondsverwaltung auf Bundesebene auch die Bundesländer sowie die Wirt-

schafts- und Sozialpartner vertreten sind, können diese Informationen auf kurzem Wege in einen breiteren förderpolitischen Diskurs eingebracht werden.

Zweitens spielen die konkreten Informationen zum Stand der materiellen, finanziellen und inhaltlichen Umsetzung der Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 eine wesentliche Rolle auf den BGA-Sitzungen. Neben allgemeinen Informationen über den Stand der Interventionen werden auf den Sitzungen vor allem ggf. erforderliche Anpassungsbedarfe der ESF-Interventionen an veränderte Rahmenbedingungen und entsprechende Reaktionsmöglichkeiten besprochen. Nicht zuletzt wurden Rahmenbedingungen für erzielte Erfolge ebenso diskutiert wie Ursachen für ihre Nichterreichung.

In diesem Sinne hat sich der BGA drittens als ein wichtiges Aushandlungsinstrument unterschiedlicher Interessen, zugleich aber auch des Interessenausgleichs in einem – manchmal durchaus kontrovers geführten – Diskussionsprozesses bei der gemeinsamen Suche nach den effektivsten Formen und Wegen beim Vollzug der ESF-Interventionen erwiesen.

Die folgende Empfehlung ist als Vorschlag zu interpretieren, durch die sich nach Ansicht der Gutachter die Arbeitsweise des Begleitausschusses noch effektivieren ließe. Sie bezieht sich auf die inhaltliche Vorbereitung der BGA. Die an den Sitzungen teilnehmenden Mitglieder sind in den meisten Fällen damit konfrontiert, in einer sehr knapp bemessenen Vorbereitungszeit ein sehr umfangreiches Dokument, den jeweiligen Jahresbericht zur Kenntnis zu nehmen. Jene Mitglieder, die sich sozusagen „täglich“ mit der Problematik arbeitsmarktpolitischer Interventionen und hier speziell der Förderung durch den ESF befassen, sind in der Lage, aus der Fülle von Informationen die wichtigsten herauszufiltern. Andere Partner im BGA, bei denen die Arbeit in diesem Gremium nur ein Tätigkeitsbereich unter anderen ist, fällt dies – zumal in den wenigen Tagen vom Erhalt der Unterlagen bis zur Durchführung des Ausschusses – erheblich schwerer. Hier wäre zu überlegen, inwieweit eine andere Aufbereitung der Informationen bzw. andere Informationswege geeignet sind, um sowohl eine rechtzeitige als auch umfassende Information aller an der Arbeit des BGA beteiligten Partner zu erreichen.

4.3.5. Zwischenresümee

In Auswertung der beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie den anderen beteiligten Bundesressorts geführten Expertengespräche kann an dieser Stelle resümierend eingeschätzt werden, dass die an der Durchführung der ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 beteiligten Stellen und Institutionen eine ausreichende Anleitung bezüglich der erforderlichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme erhalten haben. Diese schrittweise in den ersten Jahren der Förderperiode eingeführten Verwaltungs- und Kontrollsysteme haben eine zuverlässige Verwaltung der ESF-Mittel in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Grundsätzen und Normen der wirtschaftlichen Haushaltsführung Gewähr leistet. Mit ihnen konnte zugleich sichergestellt werden, dass die Anträge auf eine Gemeinschaftsbeteiligung entsprechend Artikel 38

der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 den Normen Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zuschussfähigkeit entsprochen haben.

Bei den gemäß Artikel 8 der VO (EG) Nr. 2064/97 eingerichteten Unabhängigen Stellen wurde der Grundsatz eingehalten, dass erstens die mit der Durchführung des Programms beauftragten Stellen keine Weisungsbefugnis gegenüber der Unabhängigen Stelle und zweitens die Unabhängigen Stellen selbst wiederum auch kein unmittelbar eigenes Interesse an der Programmdurchführung haben.

Der Begleitausschuss hat sich als ein wichtiges Gremium des partnerschaftlichen Dialogs sowohl zwischen der KOM als auch der Bundesrepublik Deutschland erwiesen. Sein unbestreitbarer Vorteil besteht vor allem in der durch ihm gegebenen Möglichkeit, den erforderlichen Interessenausgleich zwischen den an der Umsetzung der Ziel 1-Interventionen des OP des Bundes beteiligten Partnern auf dem Wege einer partnerschaftlichen Diskussion erzielen zu können.

4.4. Verfahren der Projektauswahl

4.4.1. Untersuchungsgegenstand und empirische Basis

Die Effizienz und Wirksamkeit der Interventionen hängen neben anderem von den beim Bund und der Bundesanstalt für Arbeit eingerichteten Umsetzungsstrukturen ab. Das zentrale Anliegen des folgenden Abschnitts besteht darin, einige grundlegende Aspekte der Projektauswahl zu vergleichen. Aus dem Vergleich soll eine Übersicht zu den typischen Strukturen und Verfahren sowie zu ihren Stärken und Schwächen entwickelt werden. Im Mittelpunkt der Analyse stehen folgende Fragen:

- Welche Bedeutung haben wettbewerbliche Verfahren?
- Welche Bedeutung kommt dem Partnerschaftsprinzip in den Auswahlverfahren zu?
- Welche programmübergreifenden grundsätzlichen Auswahlkriterien geben den Ausschlag für eine Förderung?

Das Ziel der Halbzeitbewertung besteht darin, jeweils typische Strukturen und Verfahren zu identifizieren und ihre Stärken und Schwächen aus der Sicht der jeweiligen Fondsverwaltungen sichtbar zu machen und darzustellen. Die Bewertungen reflektieren damit die Binnensicht der Fondsverwaltungen und gründen in ihren Erfahrungen hinsichtlich Erfolgen und Problemen mit den gewählten Verfahren. Gleichwohl nutzen die Evaluatoren ihren aus dem Vergleich gewonnenen Überblick zu einer abschließenden Bewertung.

Die folgenden Analysen beziehen sich auf Expertengespräche mit den Fondsverwaltungen der Bundesministerien. Aspekte, die im Rahmen der Expertengespräche offen blieben, wurden über Telefonate und schriftliche Anfragen bei den Fondsverwaltungen geklärt. Ergänzend wurden – sofern vorhanden – schriftliche Unterlagen ausgewertet, wie

z. B Wettbewerbsaufrufe, Bewertungskriterien, Technische Hilfen für die Antragstellung und Bewilligung, Förderrichtlinien usw.

4.4.2. Projekttypen im OP des Bundes Ziel 1

Ob die Überprüfung von Wettbewerbsregeln in der Förderung nach dem OP des Bundes im Ziel 1 sinnvoll ist, hängt vom Typ der Interventionen ab. Nicht in jedem Fall machen wettbewerbliche Verfahren Sinn. Grundsätzlich lassen sich drei verschieden Fördertypen unterscheiden:

1. Bei der Individualförderung von Jugendlichen, Arbeitslosen, Existenzgründern, bei der berufsbegleitenden Weiterbildung sowie der Qualifizierung bei Kurzarbeit und bei der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen richtet sich die Leistung an Einzelne, die gefördert werden, wenn sie einen Anspruch darauf erworben haben. Die Leistungsvoraussetzungen und -ansprüche sind gesetzlich geregelt und von den Einzelnen einklagbar. In diesen Fällen stellt sich die Frage der Einhaltung von Wettbewerbsregeln nicht.

2. Bei Qualifizierungsmaßnahmen, die von Bildungsträgern durchgeführt werden, ist ebenfalls das Individuum der Nutznießer; die Bildungskosten werden diesem individuell zugerechnet, allerdings tritt der Geförderte den Anspruch an den Träger ab. Die Träger der Bildungsmaßnahmen, die für die Bundesanstalt für Arbeit tätig sind, bewerben sich bei den örtlichen Arbeitsämtern um die Durchführung dieser Kurse; Grundlage der Bewerbung sind Förder- und Vergaberichtlinien für die jeweiligen Maßnahmen, keine Ausschreibungen im engeren Sinn. Die Bewerbung steht jedem Träger offen. Die Arbeitsämter wählen entsprechend ihren Vergaberichtlinien aus diesem Bewerberpool aus. Es handelt sich somit um ein für alle Träger offenes Verfahren.

3. Das dritte Verfahren kommt bei der Projektförderung zur Anwendung. Hierbei werden die Förderziele und -strategien öffentlich bekannt gegeben und potenzielle Projektträger aufgefordert, Vorschläge einzureichen. Die Vergütung erfolgt zwar auf Zuwendungsbasis. Das bedeutet, dass die Projekte ihre Kosten nachweisen und abrechnen müssen. Es werden nur die tatsächlich entstandenen und förderfähigen Kosten erstattet. Die Projektverantwortlichen und die Bewilligungsstellen haben durch den Leistungsvergleich im Wettbewerb aber die Möglichkeit, aus dem Pool der Bewerber diejenigen auszuwählen, die ihren Ansprüchen am besten genügen. Sie kontrollieren damit sowohl die Qualität als auch die Kosten eines Projektes.[73]

Den größten finanziellen Anteil an den Interventionen des OP des Bundes im Ziel 1 haben die Leistungen des ersten und zweiten Typs. Unter wettbewerblichen Aspekten

---

73 Vgl. hierzu „Regionalübergreifendes Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen“ – Jahresbericht 2002 – für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland, vom 26. August 2003, S. 120-121

interessant ist aber vor allem die Projektförderung des dritten Typs. Dies betrifft die als Modellprojekte konzipierten Interventionen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Bundesministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ).

Im Folgenden werden deswegen die Programme der Ministerien auf ihre Verfahren der Projektauswahl hin überprüft. Im Vordergrund stehen die Fragen nach der Bedeutung wettbewerblicher und partnerschaftlicher Verfahren und nach den Kriterien für die Projektauswahl. Wegen der Vielschichtigkeit und großen Heterogenität der Programme erfolgt die Darstellung selektiv: Anhand ausgewählter Programme soll jeweils beispielhaft deutlich werden, welche Verfahren unter welchen konkreten Bedingungen praktiziert werden.

4.4.3. Wettbewerbliche Auswahlverfahren

Grundsätzlich ist allen ESF-geförderten Programmen der Bundesministerien ihr Modellcharakter gemeinsam. Sie konzentrieren sich auf spezifische und klar definierte Problemlagen, Zielgruppen oder Themen und versuchen, in ihrem jeweiligen Feld einen modellhaften und insofern neuen Weg zur Lösung von Problemen zu gehen. Dazu zählt, dass sie Arbeitsmarktpolitik in neue und für das Fach noch immer ungewöhnliche Kontexte stellen: den lokalen oder regionalen Kontext, den Geschlechterkontext, den Kontext des Lernens und des Lernumfeldes oder des interkulturellen Zusammenlebens.

Ihr meist klar umrissener fachlicher Schwerpunkt und die Begrenzung auf bestimmte Zielgruppen und Zielräume geben der Förderung einen Projektcharakter, der für Ausschreibungen und Wettbewerbe prädestiniert ist. Da es im jeweiligen Feld um innovative Lösungen geht, ist der Wettbewerb ein zusätzlicher Anreiz für die Antragsteller, eingeübte Arbeitsroutinen zu überschreiten und neue Lösungen zu erproben. Deswegen spielen wettbewerbliche Elemente bei allen Programmen der drei Ministerien eine große Rolle. Nicht in jedem Fall bilden Ausschreibungen die Grundlage für die Antragseingabe. In Programmen wie z. B. „Lernende Regionen“ oder „BQF“ erfolgt die Förderung auf der Basis von Anträgen, die nach der Veröffentlichung des Programms und der Förderrichtlinien bei den Ministerien eingingen. Die veröffentlichten Programmdokumente und Förderrichtlinien erfüllen den Zweck, das Interesse einer möglichst großen Fachöffentlichkeit zu erreichen, um damit qualifizierte Bewerber zur Antragsabgabe zu motivieren. Um beim Beispiel der „Lernenden Regionen“ zu bleiben: Im Rahmen dieses Programms konnten aus einem Pool von 250 Anträgen in einer ersten Welle 54 und in einer zweiten Welle noch einmal 30 Projekte ausgewählt werden.

In ähnlicher Weise wurde im Rahmen des Programms „Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF) verfahren. Hier wurden zunächst ebenfalls Förderrichtlinien zum Programm veröffentlicht, um danach in jeweils zwei jährlichen Antragsrunden die eingereichten zunächst nur vorläufigen Vorgabenskizzen auszuwerten. In der zweiten Stufe des Verfahrens wurden die ausgewählten Antragsteller zu einer förmlichen Antragstellung aufgefordert.

Ein besonders aufwändiges Wettbewerbsverfahren wurde im Programm „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr“ (FSTJ) durchgeführt. Das FSTJ wird in enger Kooperation mit dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ durchgeführt. Für dieses Programm wurden aus allen Bundesländern Projektgebiete ausgewählt, in denen beispielhafte Vorhaben zur lokalen Entwicklung durchgeführt werden. Auf kommunaler Ebene wurden in einer umfassenden Aktion in allen zu diesem Zeitpunkt ausgewiesenen 171 Fördergebieten der „Sozialen Stadt“ die Bürgermeister/Ortsvorsteher, die Jugendämter und die Stadtplanungsämter informiert, zur Beteiligung am Wettbewerb aufgefordert und zu einer Informationsveranstaltung am 10. Januar 2000 in Berlin eingeladen. Die Länderministerien (Fachressorts Bauen und Wohnen; Jugend und Soziales) wurden laufend über den Sachstand informiert und zu den Veranstaltungen eingeladen. Mit Beginn des Jahres 2001 haben nach einem zuvor bundesweit durchgeführten Konzeptbewerb 42 lokale Qualifizierungsbüros ihre Arbeit aufgenommen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Jahr 2003 wird das Freiwillige Soziale Trainingsjahr in 82 ausgewählte Qualifizierungsbüros in ganz Deutschland durchgeführt, die ebenfalls über Konzeptwettbewerbe ermittelt wurden. Damit konnten in etwa einem Viertel der insgesamt 171 Fördergebiete des Programms „Soziale Stadt“ Standorte des FSTJ eingerichtet werden. Sie sind bei 42 verschiedenen Trägern verankert, was zugleich eine beachtliche Spannbreite unter-schiedlicher Projektkonzeptionen und Umsetzungsstrategien erwarten lies.

Zur Durchführung des Programms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) wurde im Rahmen eines Wettbewerbs die Einrichtung einer „Regiestelle“ ausgeschrieben und aus den eingereichten Anträgen ein Projektträger ausgewählt. Die Regiestelle hat im Frühjahr 2003 mit den antragsberechtigten Gebietskörperschaften sog. Regionalkonferenzen durchgeführt, auf denen das Antragsverfahren und die Erstellung Lokaler Aktionspläne erläutert wurden. Die Gebietskörperschaften konnten bis 13. Juni 2003 ihre Anträge bei der Regiestelle einreichen.

Um geeignete lokale Umsetzungskonzepte für den Programmteil „Lokales Kapital in der Sozialen Stadt“ ausfindig machen zu können, wird von der Regiestelle wiederum ein Konzeptwettbewerb durchgeführt, in dem die betreffenden Gebietskörperschaften ihre Lokalen Aktionspläne einreichen können. Die Umsetzung der Lokalen Aktionspläne wird jährlich überprüft, so dass jederzeit durch entsprechende Auflagen nachgesteuert werden kann.

Ebenfalls im Wettbewerbsverfahren werden von den Gebietskörperschaften „Initiativbüros“ (z. B. in Brandenburg) oder „Lokale Pakte“ (z. B. in Sachsen-Anhalt) zur Unterstützung lokaler Initiativen für neue Beschäftigung ausgesucht. Die Rahmenbedingungen der Wettbewerbe werden im Ausschreibungsblatt der Länder veröffentlicht, die eingegangenen Konzepte von einer Jury mit Experten bewertet und die Sieger zur endgültigen Antragstellung aufgefordert.

4.4.4. Partnerschaftliche Auswahlverfahren

Die Beteiligung ist in den Verfahren der Bundesprogramme unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich gilt: je orts- und problemnäher die Verfahren rücken, desto stärker sind partnerschaftliche Prinzipien in der Projektauswahl berücksichtigt. Die Programme sind zwar auf Bundesebene konzipiert, werden aber alle „vor Ort“ von den Ländern, Städten und Gemeinden durchgeführt. Je nach der operativen Ebene lassen sich verschiedene Grundzüge der Beteiligung feststellen.

Auf der Ebene der Programmkonzeption haben die Bundesministerien Lenkungsausschüsse, Steuerungsrunden, wissenschaftliche Kuratorien und Beiräte eingerichtet, die die Programme steuern und in diesem Kontext auch die Aufgabe übernehmen, die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Projekte zu gestalten. Dem Modellcharakter der Programme entsprechend sind in diesen Gremien nicht nur die jeweils betroffenen Ressorts auf der Bundes- und häufig auch auf der Landesebene vertreten, sondern je nach der grundsätzlichen Zielrichtung des Programms auch die Sozialpartner, Verbände und Bildungseinrichtungen und Wissenschaftler, die mit ihrer Expertise das Programm beraten, evaluieren und begleiten.

Beispielhaft sei dies an einem besonders komplexen ressort- und programmübergreifenden Modell wie dem FSTJ deutlich gemacht, in dem auch traditionelle Zuständigkeitsgrenzen überschritten werden müssen. Dafür war eine komplexe Koordination und Netzwerkorganisation auf verschiedenen Ebenen erforderlich und eine kontinuierliche gegenseitige Information und gemeinsame Abstimmung der Steuerung zwischen dem Servicebüro, den Programmpartnern und dem BMFSFJ.

Für die Entwicklung und Fortschreibung der programmbezogenen Strategien wurde eine Steuerungsrunde eingerichtet. Das Gremium steht dem zuständigen Fachressort des BMFSFJ bei der fachpolitischen Steuerung des Programms zur Seite, unterstützt mit seiner Arbeit die Vorbereitung des bundesweiten fachlichen Diskurses und gibt Hilfestellungen bzw. fachlichen Rat für den Programmverlauf. Zu den Teilnehmenden zählen:

- das BMFSFJ, vertreten durch den zuständigen Referatsleiter,
- die Bundesanstalt für Arbeit, vertreten durch den Referatsleiter des Ressorts Benachteiligtenförderung,
- ein Vertreter des Deutschen Jugendinstituts München (DJI)/Forschungsbereich Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit,
- die Stiftung SPI, vertreten durch den Direktor und die Projektleitung,
- das ISS, vertreten durch den Direktor,

Die Geschäfte der Steuerungsrunde führt die Stiftung SPI.

Die Steuerungsrunde ist auch verantwortlich für die Entwicklung konzeptübergreifender Kriterien für die Auswahl der Projekte in den „Soziale-Stadt"-Gebieten und für das engere Auswahlverfahren. Die Konzepteingänge wurden den Mitgliedern der Steuerungsrunde vorab mit einer Übersicht zur Verteilung der Konzepte bezüglich des Standorts vom Servicebüro zur Kenntnis gegeben. Eine Abstimmung in der Steuerungsrunde erfolgte. Gab es keine grundsätzlichen Bedenken gegen ein Konzept, aber Einwände gegen Trends in der fachlichen Ausrichtung, so wurden diese direkt an das Servicebüro weitergegeben.

Für Konzepte, die aus Kapazitätsgründen für das FSTJ nicht mehr berücksichtigt werden konnten, aber von allen Mitgliedern ein positives Votum erhielten, soll eine Alternativfinanzierung angeregt und unterstützt werden (z. B. Übernahme von ergänzenden BAB-Mitteln für die Teilnehmer/innen).

Zur Durchführung des BQF wurde ein Beirat eingerichtet, der das Programm fachlich berät und begleitet. Er setzt sich zusammen aus Vertretern der betroffenen Bundesressorts, der Länder, der Sozialpartner, der Wissenschaft und sonstiger Experten.

Im Programm SWA werden die durch die Länder eingereichten Projektanträge in Sitzungen eines Lenkungsausschusses beraten und entschieden. In diesem Lenkungsausschuss verständigen sich Bund und Länder über die Programmziele, Schwerpunkte und Förderentscheidungen. In die Beratungen einbezogen sind Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberverbände, des DGB-Bundesvorstandes, der BA, des Bundesinstituts für Berufsbildung wie auch die wissenschaftliche Begleitung des Programms.

Die Auswahl der Lokalen Aktionspläne im Rahmen von LOS erfolgt durch die Regiestelle in Zusammenarbeit mit einer Programmsteuerungsrunde. In der Programmsteuerungsrunde sind Vertreter des Bundesministeriums und Vertreter der SPI und der GSUB. Auf der Mikroebene der Projekte in den Gebietskörperschaften sieht das Programm die Einrichtung von lokalen Koordinationsstellen vor. Aufgabe der lokalen Koordinationsstellen ist die Erstellung und Koordinierung des Lokalen Aktionsplans, der die Umsetzung der beschriebenen inhaltlichen Vorgaben des Programms zum Ziel hat. Für die Schaffung der lokalen Koordinationsstelle ist die Zusammenarbeit der zuständigen Ämter verbindlich vorgeschrieben. Dazu gehören neben dem Jugendamt vor allem das Arbeitsamt, das Sozialamt, das Gesundheitsamt und die Schulbehörde. Eine Beteiligung der lokalen Wirtschaft und des Handels durch ihre Kammern ist programmseitig ebenfalls vorgesehen.

Die Auswahl der Mikroprojekte soll durch einen Begleitausschuss erfolgen, der ebenfalls nach partnerschaftlichen Prinzipien zusammengesetzt ist. Insbesondere freie Träger und die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik (z. B. Arbeitsloseninitiativen, Bürgerinitiativen) sollen in dem Gremium vertreten sein. Diese Begleitausschüsse werden derzeit in den Ländern und Städten gebildet. Eine Einschätzung ihrer Arbeit ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch verfrüht.

Die „Lernenden Regionen“ werden von einem Lenkungsausschuss ausgewählt, in dem nur Mitglieder aus dem Bundesministerium und den Ländern vertreten sind. Die Länder haben in diesem Gremium eine relativ starke Position: ihnen steht ein Vetorecht zu. Weil Bildung in den Ländern spezifisch geregelt ist, sollte über „die Köpfe der Länder“ hinweg kein Projekt genehmigt werden können, das nicht den Zuspruch des betroffenen Landes erhält.

4.4.5. Auswahlkriterien und Fördergrundsätze

Auf Grund der Vielschichtigkeit und Heterogenität der Programmansätze variieren auch die Auswahlkriterien sehr stark in ihren Zielen. Trotz der Unterschiede im Detail lassen sich aber allgemeine Grundsätze identifizieren, in denen sich alle Programme der Bundesministerien ähnlich sind.

- Innovativität und Transferierbarkeit des Ansatzes:

Von den Vorhaben wird erwartet, dass sie einen modellhaften und insofern vorbildlichen und übertragbaren Beitrag zur Weiterentwicklung der Förderung in den jeweiligen Bereichen leisten.

- Ressortübergreifende Vernetzung und Koordination der Beteiligten:

Der modellhafte und insofern innovative Impuls der Programme wird im Wesentlichen von der Vernetzung und Koordination von Partnern, Ressorts und Akteuren aus verschiedenen gesellschaftlichen, sozialen und arbeitsmarktpolitischen Bereichen erwartet. I.d.R. geht es darum, die Arbeitsmarktpolitik in ungewöhnliche Kontexte (lokaler/regionaler Kontext, Lernumfeld, Geschlechterkontext, vorberuflicher und schulischer Kontext usw.) zu positionieren, um dadurch Routinen aufzubrechen und neue Lösungen für Probleme möglich zu machen. Dieser Ansatz folgt letztendlich der Einsicht, dass Innovationen selten das Ergebnis individueller Ideen einzelner arbeitsmarktpolitischer Akteure sind, sondern im komplexen Zusammenwirken verschiedenster spezialisierter Kompetenzen entstehen.

- Absicht zu institutioneller, interdisziplinärer und multiprofessioneller Zusammenarbeit:

An den Rändern und Übergangsbereichen von der Arbeitsmarktpolitik in andere politische Felder wie z. B. der Stadt- und Regionalentwicklung, der schulischen Bildung, des interkulturellen Zusammenlebens oder des geschlechtergerechten Zusammenarbeitens ist die Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik mit den Interessen, den Logiken und Kompetenzen anderer Bereiche notwendig. Dies setzt voraus, dass die Antragsteller und Projektträger nicht nur kooperationsbereit sind, sondern auch in der Lage, mit anderen professionellen Milieus zu kommunizieren und ihre Interessen und Kompetenzen in die eigenen Strategien zu integrieren.

- Problem- und kontextorientiertes Vorgehen:

Die Antragsteller müssen nachweisen, dass ihre Projekte einen Problembezug zu den jeweiligen Kontexten auf der lokalen/regionalen Ebene, der Geschlechterebene, der Ebene des Übergangs zwischen Schule und Arbeitswelt und anderen Kontexten haben.

- Bereitschaft zur Evaluation und Selbstbewertung:

Ihr Modellcharakter macht die Programme gewissermaßen zu Experimenten mit einem offenen Ausgang. Neben den fachlichen und vorhabensbezogenen Zielen sind sie auch auf eine Lernerfahrung ausgerichtet, deren Wert z.B. in seiner Übertragbarkeit auf ähnliche oder vergleichbare Strategien liegen kann. Die Herausforderung für die Modellprojekte besteht unter anderem darin, solche Lernerfahrungen zu entwickeln, sie sichtbar und damit einer Bewertung zugänglich zu machen. Dies setzt nicht nur die Bereitschaft voraus, die eigene Arbeit evaluieren zu lassen, sondern auch ein hohes Maß an Selbstreflexion während der Durchführung der Arbeit.

4.4.6. Zwischenresümee

- Der Modellcharakter der Programme ist gut geeignet, um Wettbewerbsverfahren durchzuführen. Sie werden sowohl bei der Auswahl von Projektträgern für die Steuerung des Programms als auch bei der Auswahl von Mikroprojekten auf der Ebene der betroffenen Länder oder Städte durchgeführt. Prinzipiell werden die Wettbewerbsverfahren von den Programmumsetzenden Stellen positiv bewertet, weil sie einen zusätzlichen Anreiz für die Antragsteller darstellen, zu unkonventionellen und neuen Lösungen zu entwickeln.

- Die Zusammensetzung der Steuerungsgremien der Programme orientiert sich an partnerschaftlichen und pragmatischen Aspekten. Einerseits soll ein möglichst großer Teil der betroffenen Partner bei wichtigen Projektentscheidungen vertreten sein, andererseits sollen die Gremien handlungsfähig bleiben und nicht in Konsensdiskussionen entscheidungsunfähig werden. Nicht in jedem Fall sind deswegen Verbände, Kammern und sonstige Interessensverbände auf den obersten Entscheidungsebenen der Programmgestaltung vertreten. Im Programm Lernende Regionen sind „nur“ der Bund und sämtliche Ministerien der Bundesländer in der Programmsteuerungsrunde vertreten. Das Gremium berücksichtigt damit den Umstand, dass Bildung vor allem Länderangelegenheit sind und Bundesmaßnahmen deswegen auch nicht gegen das Veto der Länder entschieden werden können.

- Je weiter die Entscheidungsebene „vor Ort“ heranrückt, desto umfassender werden die partnerschaftlichen Mitwirkungsrechte interpretiert. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden sind die Programminterventionen immer in partnerschaftliche Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Generell werden auch die partnerschaftlichen Verfahren von den Programmverantwortlichen begrüßt und un-

terstützt, weil die Programme bereits in ihren Grundzügen auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit und die multiprofessionale Kooperation angelegt sind.

- In den Auswahlkriterien wird der Modellcharakter der Projekte deutlich: die Innovativität und Übertragbarkeit des Ansatzes, die Interdisziplinarität, Vernetzung und Kooperation mit anderen Akteuren und die Multiprofessionalität der Zusammenarbeit sind in allen Programmen zentrale Anforderungen für die Förderung. Abgesehen davon nehmen auch die Querschnittsziele in den Modellprogrammen einen hohen Stellenwert ein, allen voran die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern und das Gender Mainstreaming.

4.5. Zur Leistungsfähigkeit des Monitoringsystems

In diesem Abschnitt des fünften Kapitels erfolgt eine Bestandsaufnahme der beim Bund, der Bundesanstalt für Arbeit sowie in den beteiligten Bundesministerien eingeführten Monitoringsysteme. Um die erreichten Ergebnisse des Monitring in der ersten Hälfte der Förderperiode 2000 bis 2006 beurteilen zu können, werden zuvor Rahmenbedingungen der Implementation des Stammblattverfahrens – als dem Kern des Monitoring der ESF-Interventionen in der laufenden Förderperiode – diskutiert. Den folgenden Einschätzungen zur Leistungsfähigkeit der untersuchten Monitoringsysteme liegen Expertengespräche in den beteiligten Bundesministerien sowie im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung zu Grunde.

Im Folgenden wird auf das Bedingungsgefüge der Einführung des neuen Monitoringverfahrens in den ersten drei Jahren der laufenden Förderperiode eingegangen. Anschließend wird der Stand der Einführung des Stammblattverfahrens auf den beiden Ebenen (Bundesministerien und Bundesanstalt für Arbeit) resümiert. Abschließend werden Empfehlungen unterbreitet, in welcher Weise das Stammblattverfahren in der zweiten Hälfte der Förderperiode weiterentwickelt werden könnte. Letzteres orientiert sich daran, dass die Ergebnisse des Monitorings mehrere Funktionen zu erfüllen haben: so sollte es neben der Funktion, zeitnahe Informationen über den materiellen und finanziellen Verlauf der Interventionen zu liefern, gleichzeitig auch eine wichtige Informationsquelle für die Evaluierung der durchgeführten Förderprogramme darstellen. Dabei werden Anforderungen und Erfordernisse identifiziert, die sich aus dem bisherigen Stand der Umsetzung des Stammblattverfahrens ableiten lassen.

4.5.1. Das Monitoring des ESF als Untersuchungsgegenstand

Die Wurzeln des heutigen ESF-Stammblattverfahrens gehen auf Untersuchungsergebnisse im Rahmen der Halbzeitbewertung in der Förderperiode 1994 bis 1999 zurück. Ein wesentliches Ergebnis bestand darin, dass die damaligen Monitoringsysteme nur eine eingeschränkt nutzbare Datenbasis für wirkungsanalytische Untersuchungen darstellten[74]. Aus diesem Grund wurde Anfang 1999 beim BMA eine Arbeitsgruppe einge-

---

74 Vgl. Seyfried 2000.

richtet, von der konzeptionelle Vorstellungen und Überlegungen für ein in sich konsistentes Monitoringverfahren erarbeitet wurden[75]. Auf Grund des Beginns der Förderung im Jahr 2000, der erforderlichen Vorgaben für die Implementation der Monitoringsysteme sowie einer unzureichender Koordinierung dieser Arbeiten konnten die Tätigkeiten dieser Arbeitsgruppe nicht konsequent zu Ende geführt werden. Der Zwang des Faktischen führte dazu, dass ein Stammblattverfahren eingeführt werden musste, dessen insbesondere konzeptionellen Vorbereitungsarbeiten noch nicht abgeschlossen waren.

Mit diesem Verfahren wurden in erster Linie die folgenden vier Ziele angestrebt[76]:

1. Vereinheitlichung von Indikatoren, Datensätzen und Datenerhebungsverfahren auf Bundes- und Länderebene.

2. Entwicklung von Indikatoren zur Beschreibung und Bewertung von Querschnittszielen wie z.B. Gender-Mainstreaming oder Informations- und Dienstleistungsgesellschaft.

3. Qualitätsverbesserung der Begleit- bzw. Monitoringsysteme auf Bundes-, Länder- und auch auf Projektträgerebene und deren Abstimmung mit den Anforderungen an die Bewertung der Programme.

4. Weiterentwicklung von inhaltlichen und methodischen Ansätzen zur Evaluierung der ESF-Interventionen auf Bundes- und Länderebene und Verstetigung der Kooperation zwischen den zuständigen Einrichtungen.

Mit diesen vier Zielen sind zugleich Maßstäbe gesetzt worden, an denen sich auch die Halbzeitbewertung bei der Beurteilung der Ergebnisse der Einführung des Stammblattverfahrens zu orientieren hat. Zuvor ist jedoch der aktuelle Stand der Einführung des Stammblattverfahrens zu beschreiben. Anschließend wird die sich Mitte des Jahres 2003 abzeichnende Entwicklung für die Endbewertung der ESF-Interventionen im Jahr 2005 skizziert.

Das von der oben genannten Arbeitsgruppe erarbeitete methodische Konzept bildete die wesentliche Grundlage für das in dem Programmergänzungsdokument für das OP des Bundes Ziel 1 umfassend beschriebene Verfahren zur Erhebung der Angaben für den materiellen Verlauf der Interventionen wie auch ausgewählter Ergebnisvariablen[77]. In

---

75 Vgl. Arbeitsgruppe Monitoring/Evaluierung. Hierzu ist anzumerken, dass die Arbeit dieser Gruppe aus planungstechnischen Gründen der Vorbereitung der neuen Förderperiode und der notwendigen Erstellung der entsprechenden Programmplanungsdokumente nicht bis zu Ende durchgeführt werden konnte. Die Ergebnisse mussten damit auf einem noch nicht vollständig in sich schlüssigen Niveau bleiben.

76 Vgl. Programmergänzung für die Interventionen des Zieles 3 in Deutschland, Bonn 2001, S. 33.

77 Vgl. vor allem aber Regionalübergreifendes Operationelles Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland – Programmergänzung – vom 20. Juni 2001, insbes. S. 22–65.

diesem Planungsdokument wurde zugleich die Möglichkeit eingeräumt, die einzelnen Stammblätter zu unterschiedlichen Zeitpunkten einführen zu können. Das Projekt- und das Trägerstammblatt in der Programmergänzung zum Ziel 1-Gebiet sollte rückwirkend zum 1. Januar 2000 erhoben werden, die „probeweise Erfassung des Unternehmens- und Teilnehmerstammblattes spätestens zum 1. Juli 2001 begonnen werden".[78] Das Jahr 2001 wurde als Testphase vorgesehen, nach deren Auswertung das Stammblattverfahren ab dem Jahr 2003 in der vorgegebenen Art und Weise flächendeckend eingeführt werden sollte.

In der Konsequenz bedeutet dies aber auch, dass für den Untersuchungszeitraum der Jahre 2000 bis 2002 vereinbarungsgemäß keine vollständigen Teilnehmenden- und Unternehmensangaben vorliegen. Diese skizzierten zeitlichen Vorgaben der Einführung des Stammblattverfahrens bei den beteiligten Bundesressorts und der Bundesanstalt für Arbeit haben nachhaltige Konsequenzen für die Halbzeitbewertung, auf die mit dem bestätigten Untersuchungsdesign (Umfang und Struktur der Teilnehmendenbefragungen) reagiert wurde. Zugleich bedeutet dies, dass sich im Vergleich zu der gegenwärtigen Situation aus dieser Datenquelle zukünftig Informationen auf einem deutlich höheren Niveau gewinnen lassen werden.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Entwicklung und inhaltliche Ausgestaltung eines Monitoringsystems – egal für welche staatlichen Interventionen auch immer – vor einem gravierenden Widerspruch steht: Dem Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen einer flexiblen Programmdurchführung auf der einen Seite und einer möglichst hohen statistischen Genauigkeit und Validität der zu gewinnenden Informationen auf der anderen. Im Ergebnis der noch zu unterbreitenden Vorschläge der Halbzeitbewertung wird zu diskutieren sein, welche Unschärfen in Kauf genommen werden können, um dennoch gesicherte Bewertungen hinsichtlich der Wirksamkeit und Effizienz der ESF-Interventionen abgeben zu können.

4.5.2. Rahmenbedingungen der Implementierung des Stammblattverfahrens

Die Einführung des Stammblattverfahrens traf bei den beteiligten Bundesministerien wie auch bei der Bundesanstalt für Arbeit auf unterschiedliche Rahmenbedingungen. Die Untersuchung dieser Rahmenbedingungen und ihr Einfluss auf die Einführung des neuen Monitoringverfahrens gibt zugleich Auskunft über Möglichkeiten aber auch Grenzen, vor denen die Einführung des Stammblattverfahrens stand und zum Teil auch noch steht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade bei den beteiligten Bundesministerien die Erfahrungen bei der Implementation von arbeitsmarktpolitischen Monitoringsystemen sehr unterschiedlich ausgeprägt waren. In den durchgeführten Expertengesprächen konnten folgende vier Problemfelder identifiziert werden, von denen die Einführung des Stammblattverfahrens wesentlich beeinflusst wurde:

---

78 OP des Bundes Ziel 1 2001b: 62.

1. Der geringe quantitative Anteil der ESF-Interventionen an der Arbeitsmarktpolitik des Bundes – sowohl bei den beteiligten Bundesministerien wie auch bei der Bundesanstalt für Arbeit.

2. Politischer Durchsetzungswille und Durchsetzungsfähigkeit als entscheidende Voraussetzungen für die Implementation des Stammblattverfahrens.

3. Die Verwaltungskultur im Umgang mit Arbeitsmarktinterventionen.

Der wohl wichtigste Vorteil des Stammblattverfahrens besteht darin, dass mit ihm ein bundesweit einheitliches und methodisch abgestimmtes Verfahren der Datengewinnung und Aufbereitung zur Abbildung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland eingeführt wurde, welches zugleich mit wesentlichen Kategorien der Bundesanstalt für Arbeit übereinstimmt. Neben dem Druck der geldgebenden Seite in diesem Verfahren ist es letztendlich auf diesen unbestreitbaren Vorteil zurückzuführen, dass dieses aufwändige Monitoringverfahren den gegenwärtigen Stand seiner Einführung erreicht hat. Gleichwohl ist auf eine Reihe von Schwierigkeiten aufmerksam zu machen, die es dabei zu überwinden galt. Längst nicht alle am Umsetzungsprozess der ESF-Interventionen beteiligten Akteure in den beteiligten Bundesressorts standen diesem komplexen Verfahren von Beginn an aufgeschlossen gegenüber. Die somit zu Tage getretenen Widerstände sind auf verschiedene Umstände zurückzuführen:

Eine wesentliche Rahmenbedingung ist der finanzielle Umfang der ESF-Interventionen in Deutschland und der sich daraus ergebende Anteil an den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Interventionen. Im Durchschnitt liegt der Anteil der ESF-Interventionen an der aktiven Berufsbildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der alten Bundesländer zwischen 5 und 15 %. Dies zeigt, dass der weit überwiegende Anteil der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik national getragen wird.

Daher gab es vor allem bei der Bundesanstalt für Arbeit schon vor Einführung des Stammblattverfahrens ein weit entwickeltes Monitoringsystem. Dieses war jedoch nicht auf die Erfordernisse des Stammblattverfahrens zugeschnitten[79]. Wie die Untersuchungen gezeigt haben, stimmten Erhebungsverfahren zum Teil auch Erhebungsindikatoren nur in einem Teil der Fälle mit der für das Stammblattverfahren vorgeschlagenen Methodologie überein. „Um den neuen 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 sind, bestehen für die Individualförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms deshalb günstigere Voraussetzungen, weil die Daten in den Dienststellen der BA im Förderprozess anfallen. Allerdings verfügt die BA bis heute noch nicht über ein System, mit dem alle relevanten Einzeldaten zum Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsförderung miteinander vernetzt und im Rahmen personenbezogener Datensätze

---

79 Vgl. u.a. Deeke et al. 2003.

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."[80]

Aus diesem Grunde wurde – unterstützt von der wissenschaftlichen Begleitung des ESF-BA-Programms – mit dem Aufbau einer Individualdatenbank begonnen. Mit dieser Datenbank werden die prozessproduzierten Daten aus der Geschäftsstatistik der BA so aufbereitet, dass aus fallbezogenen Einzeldatensätzen letztendlich personenbezogene und historisierbare Verlaufsdaten werden, die eine völlig neue Basis auch für die Evaluierung der Förderprogramme darstellen[81].

Eine Reihe von Schwierigkeiten gibt es – vor allem bei den beteiligten Bundesministerien – im Hinblick auf Aspekte der Datenerfassung und Datenstruktur auch auf der Ebene der operativen Umsetzung:

Erstens stellt sich das Stammblattverfahren aus Anwendersicht in einigen Punkten als ein in der Entwicklung befindliches System dar, welches sowohl von seinem theoretischen Aufbau als auch seiner praktischen Umsetzung her weiter zu durchdenken ist. Dies betrifft erstens fehlende Definitionen für bestimmte zu erfragende Sachverhalte. Durch das Fehlen eindeutiger Definitionen ist von Behörden und Projektträgern, die dieses System speisen, teilweise nicht zu Gewähr leisten, dass auch alle Beteiligten unter dem jeweils darzustellenden Sachverhalt das Gleiche verstehen. Einheitliche Definitionen würden die Akzeptanz des Stammblattverfahrens bei den Beteiligten erhöhen.

Zweitens werden in den Stammblättern nicht selten unvollständige Angaben gemacht. Das Ganze wird als sehr komplexes Verfahren beschrieben, dessen spezifische Probleme in der Koordination des Verwaltungshandelns mit der Logik der Informationssysteme liegen. Am Anfang wurde das Stammblattverfahren von den meisten Beteiligten nicht so richtig ernst genommen. Schließlich war der Aufwand groß und die Bewilligung eines Antrages nicht an das Ausfüllen eines Stammblattes geknüpft.

Wie lässt sich die bei den beteiligten Bundesministerien und der Bundesanstalt für Arbeit vorgefundene Situation zusammenfassend bewerten? Die Einführung des Stammblattverfahrens hat ohne Zweifel eine wesentliche Verbesserung des Monitoring der ESF-Interventionen gegenüber der vorherigen Förderperiode bewirkt. Dies dokumentiert sich in erster Linie in einer gestiegenen Aussagekraft der Jahresberichte zum OP des Bundes Ziel 1, in denen der materielle und finanzielle Verlauf der Förderung sowohl in den Strukturen der ESF-Interventionen als auch der unter instrumentenspezifischen Gesichtspunkten abgegrenzten Maßnahmetypologie in zunehmender Qualität und Validität abgebildet wird. Die Halbzeitbewertung des Jahres 2003, die in ihre Wir-

---

80 Vgl. ebenda, S. 68.

81 Vgl. Thomas Kruppe, Martina Oertel: Vom Umgang mit Prozessdaten. Die Individualdaten für die Evaluation des ESF-BA-Programms 2000 – 2006, Anhang 1, S. 301-340 des Berichts zur Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, Nürnberg, Juli 2003.

kungsanalyse auch die ersten beiden Jahre der Förderperiode einzubeziehen hat, konnte davon allerdings nur in begrenztem Maße profitieren.

Die empfohlene Weiterentwicklung des Stammblattverfahrens und damit des ESF-Monitorings sollte bei seinen vorhandenen Stärken ansetzen und zugleich nach Vereinfachungen suchen. Wenn das Monitoring seiner Funktion, steuerungsrelevante Informationen zu liefern, gerecht werden will, so sind entsprechende Rückkopplungsschleifen der erhobnen Informationen in ausgewerteter Form an die programmdurchführenden Stellen einzubauen. Dies wäre zugleich ein wesentlicher Beitrag, um die Akzeptanz dieses Verfahrens bei allen Beteiligten zu erhöhen. Wenn nicht zuletzt das Monitoring auch seine dritte Funktion erfüllen will und die Evaluierung auf diesen Datenkranz aufsetzen soll, dann ist die Validität der erhobenen Daten unbedingt zu verbessern. Dies setzt vor allem voraus, dass alle Beteiligten

4.5.3. Zwischenresümee

Das wohl wichtigste Ziel zu Beginn der Förderperiode bezüglich des Monitoring war eine Vereinheitlichung von Indikatoren, Datensätzen und Datenerhebungsverfahren. Mit der Einführung des Stammblattverfahrens wurden hierbei wesentliche Fortschritte erzielt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 kann eingeschätzt werden, dass dieses Verfahren auch in die Praxis der Programmumsetzung weit gehenden Einzug gehalten hat. Dies trifft sowohl auf die von der Bundesanstalt für Arbeit als auch die von Bundesministerien umgesetzten Förderprogramme und Projekte zu, die durch ESF-Mittel mitfinanziert werden.

Insgesamt sind mit den gegenwärtig vorzufindenden Monitoringsystemen deutliche Fortschritte gegenüber den in der vorigen Förderperiode genutzten Systemen und Methoden erreicht worden. Diese ohne Zweifel erreichten Fortschritte realistisch zu bewerten, heißt aber auch, auf noch bestehende Mängel und Unzulänglichkeiten aufmerksam zu machen. So werden die vereinbarten Stammblätter (Projekt-, resp. Projektträger-, Teilnehmer- wie auch Unternehmensstammblatt) auf der Ebene der Bundesministerien im Wesentlichen erstmals im Jahr 2003 vollständig geführt. Die ersten Jahre der Förderperiode sind hier vereinbarungsgemäß als Einführungsphase genutzt worden, so dass die für die Jahre 2000 und 2001 vorliegenden Ergebnisse bei der Halbzeitbewertung nur bedingt eingesetzt werden konnten.

Bisherige Unzulänglichkeiten im praktizierten Stammblattverfahren bestehen beispielsweise in einer unzureichenden Eindeutigkeit der Kriterien für die Zuordnung von Projekten zu Instrumententypen oder auch an der bisherigen Systematik der übergreifenden Instrumententypen. In der kommenden Zeit – vor allem in Vorbereitung der Förderperiode nach 2006 – sollten entsprechende Arbeiten so weit vorangetrieben werden, dass dann bereits zu Beginn der neuen Planungsphase ein in sich konsistentes System für das Monitoring des materiellen und auch finanziellen Verlaufs auf Projektebene zur Verfügung steht.

Um das bisher eingeführte Monitoringsystem vor allem qualitativ weiterzuentwickeln, sollten die bereits in der Vorbereitungsphase der aktuellen Förderperiode begonnenen inhaltlichen Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren wieder aufgenommen werden. Die bestehende Arbeitsgruppe „Monitoring/Evaluierung“ oder auch eine gesonderte Arbeitsgruppe „Monitoring“, die sich ausschließlich mit der inhaltlichen Weiterentwicklung des Stammblattverfahrens befasst, wären hierfür eine solide Grundlage.

Die in diesem Arbeitsgremium entwickelten Vorstellungen und Vorschläge sollten anschließend mit verantwortlichen Akteuren aus der konkreten Umsetzungsebene diskutiert werden, damit auch die angesprochene technische Seite des Verfahrens rechtzeitig in die Umsetzung einbezogen wird. So könnte in diesem Fall beispielsweise ein so genanntes Pflichtenheft die Grundlage bilden, um auch in der Umsetzung ein einheitliches Verfahren sicherzustellen.

Zu sinnvollen und praktikablen Indikatoren für eine Bewertung der Querschnittsziele sind in den ersten Jahren der Förderperiode intensive Diskussionen geführt worden, wobei die umfangreichsten Erfahrungen ohne Zweifel im Bereich des Gender Mainstreaming gesammelt worden sind. Ein bei allen beteiligten Akteuren einheitlich geführtes Indikatoren-Set konnte gleichwohl nicht erreicht werden. Hier wären Abstimmungsprozesse notwendig gewesen, die in den ersten drei Jahren nicht zu leisten waren. Es wird daher eine Aufgabe der weiteren Programmbegleitung bis 2005 sein, aufbauend auf dem erreichten Diskussionsstand, weitere Schritte zu einem bundesweit abgestimmten Indikatoren-Set zu gehen. Dieses könnte dann für das Update der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 eine solide Grundlage für die entsprechenden Bewertungsarbeiten bilden.

Diese Weiterentwicklung der ESF-Monitoring sollte parallel mit den beiden nachfolgend benannten Berichtssystemen abgestimmt werden: Erstens sollte die inhaltliche Weiterentwicklung des Stammblattverfahrens von Beginn an mit der auf der Ebene der Berichterstattung zum nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan geführten ESSOSS-Diskussion abgestimmt werden. Zurzeit sind hier noch zwei eher parallel verlaufende Diskussionsstränge zu beobachten, die – durch einen im Wesentlichen gleichen Gegenstand – zukünftig zusammengeführt werden sollten. Zweitens sollte auch der konkrete Sachverstand einzelner vom ESF kofinanzierter Förderbereiche in die Weiterentwicklung des Monitoringsystems einbezogen werden. Die bisher zu beobachtende geringe Akzeptanz dieses Verfahrens bei programmumsetzenden Stellen ist u.a. auch darauf zurückzuführen, dass von einem ESF-Monitoring eine Reihe fachspezifischer Erkenntnisinteressen nicht bedient werden kann. Umso wichtiger ist auch in diese Richtung eine Abstimmung, um zumindest die sich überschneidenden Datenmengen nur einmal erheben zu müssen.

Auch auf einer eher technischen Ebene kann eine Reihe von Empfehlungen für die Weiterentwicklung des ESF-Monitoring unterbreitet werden. So sollte auf allen Erfassungsebenen des Monitoringsystems geprüft werden, inwieweit die Indikatoren des materiellen und finanziellen Monitoring nicht in projektkonkreten Datensätzen zusammenge-

führt werden sollten. Zumindest aber sollte eine reibungslose Zusammenführung dieser beiden Datenbestände auf Projektebene ermöglicht werden.

Zu dieser Seite der Weiterentwicklung des Monitoringsystems gehört auch die intensivere Einbeziehung programmumsetzender resp. datenerhebender Stellen. Die hier zu Beginn der Förderperiode aufgetretenen Schwierigkeiten sollten Anlass sein, diese Akteure von Beginn an in die Weiterentwicklung des Monitoringsystems einzubeziehen. Letztendlich sind es diese Akteure, die für eine valide Erhebung der eingeforderten Daten verantwortlich zeichnen. Die Erarbeitung eines entsprechenden Pflichtenheftes würde dazu beitragen, die Validität der erhobenen Daten erheblich zu verbessern. Mit diesen Akteuren wären beispielsweise auch Prüfroutinen zu erarbeiten und zu erproben, mit denen sich die Konsistenz der erfassten Daten länderübergreifend sichergestellt werden kann.

4.6. Zur Umsetzung der Publizitätsverordnung

In diesem Abschnitt des fünften Kapitels wird den Publizitätsaktivitäten im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 nachgegangen. Um zunächst angestrebte Ziele und Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit herauszuarbeiten, werden in einem ersten Schritt ihre rechtlichen Grundlagen und die darin enthaltenen Aufgaben vorgestellt. In einem zweiten Unterpunkt wird die Praxis der Öffentlichkeitsarbeit der beteiligten Bundesministerien und der Bundesanstalt für Arbeit vorgestellt, um in einem dritten und letzten Unterpunkt zusammenfassende Einschätzungen zur Wirksamkeit sowie daraus abgeleitete Empfehlungen zur Diskussion zu stellen.

Um nunmehr – im dritten Jahr nach Beginn der Intervention – beurteilen zu können, inwieweit die den Mitgliedstaaten und dort den jeweils verantwortlichen Verwaltungsbehörden in den entsprechenden Verordnungen auferlegten Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit praktisch umgesetzt und welche Ergebnisse damit erzielt wurden, sind folgende fünf Untersuchungsschritte durchgeführt worden. Erstens wurden die Programmplanungsdokumente – insbesondere die Ergänzung zur Programmplanung des OP des Bundes Ziel 1 – auf ihre Ausführungen zur Publizität hin untersucht. Zweitens wurden die Aussagen zur Öffentlichkeitsarbeit bei den Bundesministerien und der Bundesanstalt für Arbeit in den drei bisher vorliegenden Jahresberichten zum OP des Bundes Ziel 1 ausgewertet. Drittens wurden die – insbesondere von den programmumsetzenden Stellen – zur Verfügung gestellten Öffentlichkeitsmittel systematisiert und einer Bewertung unterzogen. Viertens wurden Expertengespräche bei Programmverantwortlichen, umsetzenden Stellen wie auch bei Endbegünstigten der Interventionen durchgeführt, um ihre Erfahrungen und Urteile in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der ESF-Interventionen aufarbeiten zu können. Nicht zuletzt sind fünftens Handlungsempfehlungen erarbeitet und am Ende dieses Abschnittes unterbreitet worden, in denen Möglichkeiten und Wege für eine effizientere Publizitätsarbeit im Kontext der ESF-Interventionen aufgezeigt werden.

Eine Schwierigkeit bei der Gesamteinschätzung der Publizitätsaktivitäten der an der Durchführung der ESF-Interventionen beteiligten Akteure ergibt sich daraus, dass es keinen über die Umsetzungspraxis in einzelnen Förderprogrammen hinausgehenden Gesamtüberblick über alle diesbezüglichen Aktivitäten im Kontext der Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 gibt. In den Jahresberichten werden zwar wesentliche Aktivitäten aufgeführt – ein Anspruch auf Vollständigkeit wird jedoch bewusst nicht erhoben. Auch mit Hilfe der Expertengespräche konnte eine solche Gesamtschau im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht aufbereitet werden. Zu differenziert und vielfältig sind all die Einzelaktivitäten auf den verschiedenen Ebenen der ESF-Interventionen. Neben der für eine Gesamtbeurteilung wichtigen Darstellung wesentlicher Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit werden daher in diesem Abschnitt vor allem umsetzungsfördernde wie auch -hemmende Faktoren in ihrer Bedeutung für die Publizitätsarbeit herausgearbeitet. Dabei wird auf entsprechende Einschätzungen aus der Programmumsetzung wie auch von beteiligten Akteuren im Programmumfeld zurückgegriffen. Bei der Fokussierung der Untersuchungen auf diese Fragestellungen wurde davon ausgegangen, dass die Identifizierung wichtiger Einflussfaktoren für eine zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit für die Ausrichtung entsprechende Aktivitäten in der zweiten Hälfte der Förderperiode wichtiger ist, als die Zusammenstellung eines Gesamtüberblicks über alle diesbezüglichen Aktivitäten in den vergangenen drei Jahren.

4.6.1. Ziele der Publizitätsverordnung

Grundlegende Ziele der Öffentlichkeitsarbeit wie auch die Quellen zu ihrer Finanzierung sind auf die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds zurückzuführen. Unter Buchstabe b des Artikels 24 dieser VO ist bestimmt worden, dass Mittel der Technischen Hilfe „für den Erfahrungsaustausch und zur Information, die für die Partner, die Endbegünstigten der Fondsinterventionen sowie für die Öffentlichkeit bestimmt sind“. Neben der Quelle für die Finanzierung der Publizitätsmaßnahmen sind damit zugleich drei Gruppen von Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit in besonderem Maße hervorgehoben worden: die Partner im Prozess der Umsetzung der Fondsinterventionen, die Endbegünstigten nach Buchstabe l des Artikel 9 dieser VO sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Vor diesem Hintergrund wird also zu untersuchen sein, in welchem Maße und mit welchen Ergebnissen die genannten Adressatengruppen von den Publizitätsmaßnahmen im Kontext der ESF-Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 erreicht worden sind.

In Artikel 46 dieser VO wurden die Aufgaben der Information und Publizität weiter präzisiert. So wird in Ziffer 2 bestimmt, dass „die für eine Intervention zuständige Verwaltungsbehörde für die Publizität der Intervention zu sorgen“ hat. An dieser Stelle wird differenzierter ausgeführt, welche Informationen für welche Gruppen von Adressaten bereitzustellen sind. So sind nach Buchstabe a) „die potenziellen Endbegünstigten, die Wirtschaftsverbände, die Wirtschafts- und Sozialpartner, die Einrichtungen für die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und die relevanten Nichtregierungsorganisationen über die durch die Intervention gebotenen Möglichkeiten“ zu informieren. Nach Buchstabe b) wiederum ist „die breite Öffentlichkeit über die Rolle der

Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Intervention und über deren Ergebnisse“ zu informieren. Nach Ziffer 2 des Artikel 46 sind vor allem drei Inhalte durch Öffentlichkeitsmaßnahmen zu vermitteln: erstens die durch die Intervention gegebenen Möglichkeiten, zweitens die Rolle der Gemeinschaft im Kontext der Intervention und drittens die erzielten Ergebnisse der Intervention. Vor diesem Hintergrund wird also zu untersuchen sein, ob und wenn ja, wie die drei genannten Inhalte an die erwähnten Adressatengruppen gebracht wurden. Nicht zuletzt wird in Ziffer 3 dieses Artikels bestimmt, dass den Mitgliedsstaaten die Aufgabe zufällt, die Kommission jährlich über ihre diesbezüglichen Initiativen zu informieren. Ohne konkrete Benennung sind hier offensichtlich die Jahresberichte gemeint, in denen die Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit zu dokumentieren sind.

In Artikel 18 der VO wurde weiterhin bestimmt, dass in den Programmergänzungen für jedes Operationelle Programm die Maßnahmen festgelegt werden, mit denen die Publizität der Intervention gemäß Artikel 46 der Strukturfondsverordnung Gewähr leistet werden soll.

In Anwendung des Artikel 53 dieser VO, wonach die Kommission in ihrer Verantwortung für die Durchführung der Intervention für einzelne Artikel der VO gesonderte Durchführungsbestimmungen erlassen kann, wurde am 30. Mai 2000 für den Artikel 46 eine gesonderte Verordnung (EG) Nr. 1159/2000 der Kommission über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds erlassen. Diese auch als Publizitätsverordnung bezeichnete VO präzisiert – wie im Folgenden ausgeführt – die in der Strukturfondsverordnung genannten Ziele, Aufgaben und Adressaten der Publizitätsmaßnahmen. Zugleich sind mit ihr konkrete Durchführungsmodalitäten festgelegt worden. Im Artikel 1 dieser VO wurde bestimmt, dass die ausführlichen Vorschriften zur Information und Publizität für die Interventionen der Strukturfonds im Anhang der genannten VO fixiert sind. Im Folgenden werden daher diese Vorschriften für die weitere Untersuchung analysiert und systematisiert, um anschließend ihre Einhaltung und konkrete Umsetzung einer Bewertung unterziehen zu können.

4.6.2. Realisierung der Publizitätsaufgaben beim Bund und der BA

Das zentrale Instrument für die Planung, Durchführung und Bewertung der Öffentlichkeitsarbeit ist der unter Ziffer 3.1.1 im Artikel 3 genannte Kommunikationsplan. Danach hat dieser Plan folgende Angaben zu enthalten:

- Ziele und Zielgruppen der Publizitätsmaßnahmen;
- Inhalt und Strategie dieser Maßnahmen;
- das indikative Budget für Öffentlichkeitsarbeit;
- Benennung der verantwortlichen Verwaltungsstellen bzw. Einrichtungen;

- Bewertungskriterien zur Beurteilung der durchgeführten Maßnahmen.

Im Gemeinschaftlichen Förderkonzept der Ziel-1-Interventionen werden unter Punkt 6.1.8. zentrale Aussagen aus der Strukturfondsverordnung resümiert. Hervorgehoben wird die Zuständigkeit der nationalen und regionalen Behörden für eine wirksame Anwendung der Vorschriften und eine gedeihliche Zusammenarbeit mit der Kommission. Während im Operationellen Programm nicht weiter auf Publizitätsaspekte eingegangen wird, wird in der Programmergänzung ausführlich auf Aspekte der Öffentlichkeitsarbeit eingegangen. So wird unter Punkt 7 der Publizitätsplan vorgestellt.[82] In diesem Publizitätsplan sind Kommunikationsziele, Zielgruppen der Publizitätsmaßnahmen und Methoden und Instrumente zur Erreichung dieser Ziele definiert worden. Als die wichtigsten sechs Ziele werden an dieser Stelle explizit herausgestellt, dass Informationen bereitgestellt werden über die:

1. Rolle der Strukturfonds; insbesondere den ESF;
2. europäische Beschäftigungsstrategie sowie den Beitrag des ESF zur Umsetzung dieser Beschäftigungsziele;
3. mit den Ziel-1-Maßnahmen in Deutschland verfolgten Zielsetzungen;
4. Fördermöglichkeiten durch den ESF;
5. Umsetzung und die Erfolge der ESF-Maßnahmen;
6. Europäische Union generell.

Der Überblick zeigt, dass die genannten sechs Ziele auf unterschiedlichen Ebenen angelegt sind. Drei Ziele beziehen sich auf eher übergreifende Informationen über die Europäische Union, ihre Beschäftigungsziele wie auch die Rolle des ESF in dieser Beschäftigungsstrategie. Drei weitere Ziele beziehen sich konkret auf den ESF und die Information über seine Fördermöglichkeiten, die konkreten Durchführungsbedingung und nicht zuletzt die Ergebnisse der Interventionen. Damit wurden in dem Kommunikationsplan die in der Publizitätsverordnung genannten Ziele übernommen und ausdifferenziert. Ebenso sind die Zielgruppen der Öffentlichkeitsarbeit im Publizitätsplan differenzierter als in der Publizitäts-VO dargestellt worden. Folgende Zielgruppen sollen nach dem Publizitätsplan von der Öffentlichkeitsarbeit angesprochen werden:

1. die Öffentlichkeit generell;
2. politische Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene;
3. Sozialpartner;

---

82 Vgl. Programmergänzung zum OP des Bundes Ziel 1, Bonn, vom 20. Juni 2001, S. 135ff.

4. Nicht-Regierungs-Organisationen;

5. Organisationen.

Mit der Erarbeitung und Darstellung des Kommunikationsplanes in der Programmergänzung zum OP des Bundes Ziel 1 wurde der entsprechenden Forderung in der Publizitätsverordnung nachgekommen. Vor dem Hintergrund des in der Programmergänzung vorgestellten Publikationsplanes haben die an der Durchführung des OP des Bundes beteiligten Ministerien und Einrichtungen in Abstimmung mit der Kommission keine weiteren spezifischen Kommunikationspläne erarbeitet.

In den drei bisher vorgelegten Jahresberichten des ESF wurde ausführlich über die diesbezüglichen Aktivitäten auf diesem Gebiet berichtet. Systematisiert man die in den Berichten enthaltenen Aussagen zur Publizitätsarbeit der beteiligten Ministerien, so lassen sich die im Folgenden skizzierten übergreifenden Handlungsstränge erkennen. Der bisherigen Darstellungsweise folgend, werden die Publizitätsaktivitäten in diesem Abschnitt ebenfalls zunächst von den beteiligten Bundesministerien und anschließend von der Bundesanstalt für Arbeit vorgestellt.[83]

- Öffentlichkeitsarbeit im Kontext der ESF-Interventionen des Bundes

In den ersten Jahren der laufenden Förderperiode verzeichneten die Aktivitäten des Bundes auf dem Gebiet der Publizität – insbesondere bei den Förderprogrammen des BMWA – gewisse Anlaufschwierigkeiten, die insbesondere im Jahr 2002 überwunden worden sind.[84] Die zur Verfügung stehenden Kapazitäten wurden darauf konzentriert, sichtbar zu machen, welche Ziele mit den Interventionen des ESF verfolgt werden, was also unter den veränderten Bedingungen der neuen Förderperiode mit den im Rahmen der Technischen Hilfe zur Verfügung stehenden Finanzen gemacht werden kann und gemacht wird. Diese Anlaufschwierigkeiten der Startphase des Programms konnten insbesondere im Jahr 2002 überwunden werden.

Bei der Bewertung der Ergebnisse der bisherigen Öffentlichkeitsarbeit des Bundes ist daher zu berücksichtigen, dass in den ersten Jahren der Förderperiode eine Reihe praktischer Hemmnisse zu bewältigen waren. Ein Beispiel ist die Bildung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, welches durch die Zusammenführung des vorherigen Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) entstanden ist. Die Zusammenlegung der beiden Ministerien hatte auch für die praktische Umsetzung der Öffentlichkeitsarbeit

---

83 Eine wesentliche Grundlage sind die entsprechenden Ausführungen in den Jahresberichten. Vgl. u.a. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Jahresbericht 2002 für die Interventionen nach dem Regionalübergreifenden Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen im Rahmen des Zieles 1 in Deutschland, 2. Entwurf, Bonn, 18. Juli 2003, S. 104-111

84 Die bekannten Turbulenzen der ersten Jahre im Bereich der Verwaltungsbehörde haben dazu geführt, dass wesentliche Kapazitäten durch die operative Umsetzung der Strukturfondsinterventionen gebunden waren und damit Fragen der Öffentlichkeitsarbeit in den Hintergrund getreten sind.

zur Konsequenz, dass beispielsweise Verträge mit dem vorherigen Dienstleistern des BMA gelöst wurden und damit neue Abstimmungsprozesse zwischen den bisherigen Dienstleistern des BMWi erforderlich wurden.

Dabei sind vor allem auf der Ebene der nationalen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihrer Kofinanzierung durch den ESF die Relationen des Mitteleinsatzes zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und den ESF-Interventionen zu berücksichtigen. Unter den Bedingungen dieses förderpolitischen Umfeldes eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit des ESF zu konzipieren und umzusetzen, wurde treffend auch als „Mut zur Lücke" bezeichnet. So bestand das vorrangige Ziel der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltungsbehörde in den ersten Jahren – wie im Kommunikationsplan festgehalten – darin, eher die „programminterne" Öffentlichkeit über die neuen Ziele und Strukturen sowie die Veränderungen in den Umsetzungsbedingungen des ESF zu informieren als das Augenmerk auf eine Information der die allgemeinen Öffentlichkeit zu richten.

Gleichwohl hat sich der Bund bei der Konzipierung und Umsetzung seiner Publizitätsinitiativen in den ersten Jahren der Förderperiode in starkem Maße auf die Nutzung der so genannten neuen Medien konzentriert. Konkret ist die Präsentation des ESF auf allen Internet-Seiten der Bundesministerien an prominenter Stelle anzutreffen.[85]

Eine spezifische Erfahrung aus der Öffentlichkeitsarbeit des ESF sowohl bei den Aktivitäten des Bundes als auch der Länder ist, dass man dann eine besondere Aufmerksamkeit für die nationale und europäische Beschäftigungspolitik wie hierbei speziell auch für den ESF erringen kann, wenn diesbezügliche Aktivitäten aus tagespolitischen Aufgaben abgeleitet werden können. Ein Beispiel dafür ist die Umsetzung des Programms XENOS – Fremdenfeindlichkeit. Das ohne Zweifel beachtliche Medieninteresse für dieses Bundesprogramm und die in seinem Zusammenhang initiierten Projekte an der schwierigen Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitsmarkt hängt nicht zuletzt in wesentlichem Maße mit der in einer breiten Öffentlichkeit geführten Diskussion um Fremdenfeindlichkeit und Toleranz zusammen. Eine durchaus ähnliche Situation ist bei der Diskussion um die Gender-Problematik zu beobachten. Gerade für diese Diskussion sind aus dem ESF und mit Hilfe des ESF wesentliche Impulse gegeben worden.

Insbesondere im Jahr 2003 hat der Bund seine Bemühungen um eine Intensivierung seiner Öffentlichkeitsarbeit deutlich intensiviert. So wurde eine wesentliche Aufgabe in der Sammlung von Ideen gesehen, wie der Bund seine Öffentlichkeitsarbeit in dieser Hinsicht verbessern kann. Ein konkreter Ansatz besteht darin, Themen des ESF in das Fernsehen zu bringen. Dabei wird auch auf Erfahrungen aus der vergangenen Förderperiode – konkret bei der Umsetzung von ADAPT – zurückgegriffen. Im Kontext der ADAPT-Förderung wurde damals erreicht, dass insgesamt 9 Sendungen mit einer Dauer

---

85 Diesbezüglich wurde auf dem Jahrestreffen im Februar 2003 von Vertretern der KOM der Hinweis gegeben, dass in Österreich eine professionelles Agentur einen erheblichen Beitrag dazu geleistet hat, dass die Wahrnehmung der dortigen Präsentation des ESF im Internet wesentlich gestiegen ist. Anhand der Statistik der Kontakte zu dieser Seite konnte dies empirisch nachgewiesen werden.

von etwa 15 Minuten im Fernsehen platziert werden konnten. Aktuell besteht das Ziel darin, Erfahrungen aus der ESF-Förderung in die zurzeit in den ostdeutschen Regionalprogrammen laufende Sendung „Arbeitsmarkt aktuell“ zu platzieren. Die wöchentliche Sendung wäre vor allem ein weiterer Informationskanal, mit dem eine breite Öffentlichkeit über den ESF informiert werden könnte.

- Öffentlichkeitsarbeit im Kontext der ESF-Interventionen der BA

Für die von der Bundesanstalt für Arbeit im Auftrage des BMWA umgesetzten Förderprogramme – das ESF-BA-Programm, das Jugendsofortprogramm wie auch das Programm CAST – wurde ebenfalls eine intensive Öffentlichkeitsarbeit unternommen. Wie generell für Förderangebote der Bundesanstalt für Arbeit sind auch für die durch ESF-Mittel kofinanzierten Programme entsprechende Merkblätter sowohl für Arbeitslose als auch für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erstellt und verbreitet worden. Zugleich sind auf allen Faltblättern und Bewilligungsvordrucken Hinweise auf die Kofinanzierung durch den ESF enthalten. Weiterhin wird das Internet von der BA genutzt, um die entsprechenden Fördermöglichkeiten einem breiten Nutzerkreis bekannt zu machen.

4.6.3. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden die in den Darstellungen der programmbezogenen Aspekte der Öffentlichkeitsarbeit skizzierten Wertungen und Empfehlungen komprimiert zusammengefasst.

- Schlussfolgerungen

Die Untersuchungen zu den Publikationsaktivitäten im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 haben gezeigt, dass die Öffentlichkeitsarbeit im Kontext der Umsetzung der ESF-Interventionen einen angemessenen Raum einnimmt. Dabei werden von den Programmverantwortlichen ebenso wie von umsetzenden Institutionen unterschiedlichste Formen und Wege genutzt. Aus der skizzierten Vielfalt der Öffentlichkeitsarbeit beim Bund und bei der Bundesanstalt für Arbeit ergibt sich die Frage, ob es erstrebenswert sein sollte, eine einheitliche Identität des ESF in Deutschland herauszustellen und wenn ja, wie diese aussehen könnte. In der Mehrzahl der Bundesprogramme eigene Logos entworfen worden. Bisher ist das übergreifende Merkmal der Öffentlichkeitsarbeit bei allen Beteiligten die blaue Fahne Europas mit ihren Sternen, deren inhaltlichen Botschaften die diesbezüglichen Einzelaktivitäten untergeordnet sind. Diese „Doppelgleisigkeit“ im Herangehen sollte auch durchaus beibehalten werden.

Es kann festgehalten werden, dass von den Bundesministerien wie auch von der Bundesanstalt für Arbeit auf den verschiedenen Ebenen des Interventionsprozesses vielfältige Anstrengungen unternommen werden, eine breite allgemeine Öffentlichkeit als auch die so genannten Fachöffentlichkeit über die Rolle der Gemeinschaft bei der Realisierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zu informieren. In noch stärkerem Maße wurden gerade in den ersten Jahren der Förderperiode diesbezügliche Aktivitäten darauf ausgerichtet, potenzielle Endbegünstigte wie auch Partner im Umsetzungsprozess über

die durch den ESF ermöglichten Fördermaßnahmen und ihre Konditionierung zu informieren.

Bei „personenbezogenen“ Förderprogrammen des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit sind in erster Linie die infragekommenden Personengruppen die Adressaten für die Öffentlichkeitsarbeit. Auch hierfür sind in den Programmen Vorkehrungen getroffen worden, dass für alle anspruchsberechtigten Personen entsprechende Informationen zur Verfügung stehen. In erster Linie sind dies kurze inhaltliche Informationen zu dem Förderangebot, den Zugangsvoraussetzungen und den mit der Förderung angestrebten Zielen. Diese Informationen werden sowohl in Form von Flyern, Postern und Informationsbroschüren als auch über das Internet gestreut.

Informationen über Ziele und Aufgaben der ESF-Interventionen im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 werden auf vielfältigen Wegen an eine breite Öffentlichkeit herangetragen. Neben eher „traditionellen“ Medien wie Flyer, Poster, Informationsbroschüren, und Ähnliches nimmt dabei das Internet eine zunehmende Rolle ein. Es erstaunt nicht sehr, dass mit dem letztgenannten Medium vor allem Jugendliche angesprochen werden sollen. Zieht man die Zahl der Besuche auf den Webseiten der Programme als Indikator für die Kenntnisnahme dieses Informationsmediums heran, so kann die Mehrzahl der Förderprogramme auf einen regen Besuch ihrer Internetportale verweisen. Damit liegen allerdings keine Informationen darüber vor, wer im Einzelnen die Besucher dieser Webseiten sind und wie lange und intensiv diese Seiten zur Kenntnis genommen wurden.

Darüber hinaus haben sich die zur Verbreitung der Förderangebote mit größeren Programmvolumina wie etwa dem Jugendsofortprogramm JUMP oder auch dem CAST Programm geschalteten Kino-, Fernseh- oder auch Radio-Spots als durchaus wirksame Mittel erwiesen, um mit diesen Mitteln sowohl den für eine Förderung in Frage kommende Personenkreis für diese Programme als auch eine breite allgemeine Öffentlichkeit zu erreichen.

Von einigen Programmverantwortlichen wurden erste Ergebnisse und Beispiele ihrer Förderpraxis auch auf Videos oder DVD´s dargestellt, um auf diesen Wegen vor allem die interessierte Fachöffentlichkeit anschaulich informieren zu können. Nicht zuletzt ist darauf zu verweisen, dass in einigen Förderprogrammen „eigene“ periodisch erscheinende Zeitschriften herausgegeben werden.

Durch die Spezifik einer Reihe von Bundesprogrammen – nämlich Forschungs- und Entwicklungsprogramme zu sein – kommt wissenschaftlichen Publikationen ebenfalls eine wesentliche Rolle bei der Realisierung der Publizitäts-VO zu. Bei der Mehrzahl dieser Programme wurden – wie bereits in den Jahresberichten aufgeführt – wissenschaftliche Publikationen erstellt, in denen die interessierte Fachöffentlichkeit über den erreichten Forschungstand informiert wird. Mit dieser Form der Öffentlichkeitsarbeit wird zugleich erreicht, dass erzielte Forschungsergebnisse Eingang in die Umsetzungspraxis finden können. In den Expertengesprächen wurde von Programmverantwortli-

chen auf die Spezifik und besondere Bedeutung dieser Publizitätsaktivitäten für den angestrebten Ergebnistransfer hingewiesen.

Als ein wichtiges Informationsmedium – insbesondere für die interessierte Fachöffentlichkeit – hat sich nach Meinung der Befragten das „Good practice Center“ (GPC) am BiBB erwiesen. Die beim GPC eingestellten Informationen werden von einer bereiten Öffentlichkeit im Bereich der Jugendberufshilfe für die Weiterentwicklung ihrer eigenen Projektgestaltung genutzt. Eine wichtige Rolle spielen auch Auftaktveranstaltungen, Workshops, Fachtagungen oder Fachkongresse.

Durchaus kontrovers wurde in den Expertengesprächen die Erarbeitung von CD ROM mit Good-Practice-Beispielen beurteilt. Diejenigen, die diesen Informationsweg eingeschlagen haben, sehen darin ein zielgruppenadäquates Informationsmittel, um beispielsweise anderen Bildungs- und Projektträgern auf diesem Wege bereits gewonnene Erfahrungen „in modernem Antlitz“ zur Verfügung zu stellen. Andere wiederum verweisen auf den nicht unerheblichen Aufwand für die Erstellung einer solchen CD ROM-Präsentation, der in keinem Verhältnis zu dem vergleichsweise schnellen moralischen „Verschleiß“ dieser Informationsträger stehen würde.

Unter inhaltlichen Gesichtspunkten zeigt sich bei der Öffentlichkeitsarbeit des ESF, dass sie ihre größte Wirksamkeit erreicht, wenn sie möglichst direkt an Informationen über konkrete Förderprogramme gebunden ist bzw. an konkrete tagespolitische Diskussionen anknüpfen kann.

Abschließend kann das Gesamturteil getroffen werden, dass die Vorgaben der Publizitätsverordnung mit der praktizierten Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 umgesetzt wurden. Ein den Vorgaben dieser VO entsprechender Kommunikationsplan wurde in der Programmergänzung zum OP vorgelegt.

- Empfehlungen

Neben der Nutzung eher „traditioneller“ Wege der Öffentlichkeitsarbeit wurden in der laufenden Förderperiode vor allem interessante Erfahrungen mit der Anwendung neuer Medien gesammelt. Hier ist insbesondere auf das Internet zu verweisen, welches in allen untersuchten Programmen als ein Weg zur Information der breiten Öffentlichkeit genutzt wird. Eher selten noch ist die Nutzung des Internet für eine programm- oder auch fachöffentlichkeitsinterne Diskussionsplattform. Hier bieten sich für die zweite Hälfte der Förderperiode noch eine Reihe von Entwicklungschancen.

Fasst man die im Internet vorgefundenen Informationen über den ESF zusammen, so zeigen sich folgende Möglichkeiten einer verbesserten Internetpräsenz des ESF: Die Analyse der besuchten Internetauftritte von Fachprogrammen hat zu dem Ergebnis geführt, dass Hinweise auf die Kofinanzierung der Programme durch den ESF durchaus deutlicher hervorgehoben werden könnten. So ist beispielsweise auf der Seite der QUEM, die das ESF kofinanzierte Forschungs- und Entwicklungsprogramm „Lernkul-

tur Kompetenzentwicklung“ betreut, kein Hinweis auf die Kofinanzierung des ESF zu finden. Die Verweise von Internetseiten auf weitere Informationsangebote des ESF könnten ebenfalls intensiviert werden. So finden sich kaum Verweise auf Internetseiten anderer Bundesländer. Auch einzelne für den ESF tätige Dienstleister verweisen kaum auf andere Internetseiten.

In Expertengesprächen bei den beteiligten Bundesministerien wurde darauf verwiesen, dass Öffentlichkeitsmaßnahmen – in denen die europäische Kofinanzierung aus dem ESF ausdrücklich erwähnt wird – ausschließlich aus nationalen Mitteln der entsprechenden Häuser finanziert wird. Entsprechende Mittel der Technischen Hilfe wurden von der ESF-Fondsverwaltung des Bundes nicht übergeben. Hier wäre zu überlegen, ob nicht entsprechende TH-Mittel in der zweiten Hälfte der Förderperiode zur Verfügung gestellt werden könnten.

Relativ spärlich sind bisher noch Informationen über die bisher erzielten Ergebnisse und Erfahrungen aus der Förderpraxis zu finden. Erste Schritte in diese Richtung sind beispielsweise die oben erwähnte Einrichtung eines Good-Practice Centers beim BiBB oder auch internetbasierte Projektrecherchen, wie sie das Programm XENOS auf seiner Webseite ermöglicht. Hier könnten aber auch die im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelten Ergebnisse und Auswirkungen der ESF-Interventionen einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt werden. Dafür bietet sich auch der für November 2003 geplante ESF-Kongress an. Mit diesem Kongress wird das Ziel verfolgt, eine Bilanz der ersten drei Jahre der Förderperiode zu ziehen und daraus Schlussfolgerungen für mögliche Umsteuerungserfordernisse hinsichtlich der Interventionen in den Folgejahren abzuleiten.

5. Analyse und Bewertung des Programmvollzugs

5.1. Vorbemerkungen

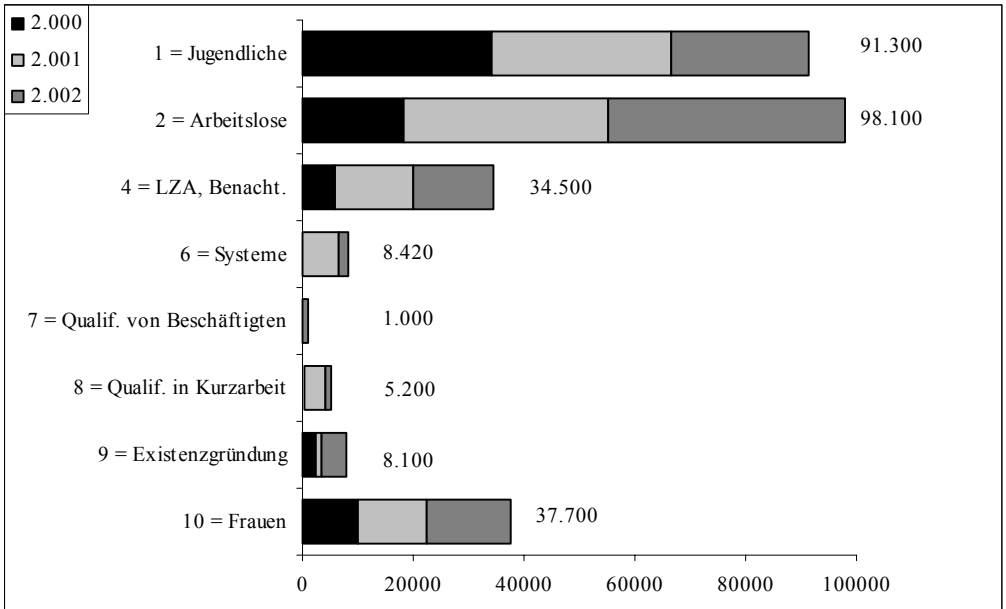
Im Folgenden wird eine Analyse und Bewertung des materiellen und finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen im OP des Bundes Ziel 1 in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2002 vorgenommen, differenziert nach Politikbereichen, Maßnahmen und Förderinstrumenten. Verlaufsanalysen sind Kernelemente jeder ESF-Evaluierung. Sie ermöglichen die Untersuchung der Förderstruktur und decken Abweichungen von der geplanten Programmumsetzung auf. Ziel ist es, Defizite des materiellen und finanziellen Programmvollzugs und Ansatzpunkte zur Verbesserung der Programmumsetzung aufzuzeigen. Datengrundlage sind die Stammblatt- und Finanzdaten des ESF-Monitoring (siehe Jahresberichte 2000 bis 2002 für das OP des Bundes Ziel 1).

5.2. Analyse und Bewertung des materiellen Verlaufs der ESF-Interventionen

5.2.1. Materieller Verlauf nach Politikbereichen und ESF-Maßnahmen

Die geplante Teilnehmerzahl an ESF-Maßnahmen im OP des Bundes Ziel 1 liegt für die gesamte Förderperiode (Planungszeitraum 2000–2006) bei 235.000 Personen. Verteilt auf den gesamten Förderzeitraum ergibt sich hieraus eine durchschnittliche jährliche Zielgröße von 33.500 bzw. rund 100.000 Maßnahmeeintritten für die ersten drei Förderjahre. Tatsächlich wurden in den Jahren 2000 bis 2002 aber bereits 284.000 Eintritte realisiert und damit mehr als für die gesamte Förderperiode geplant.

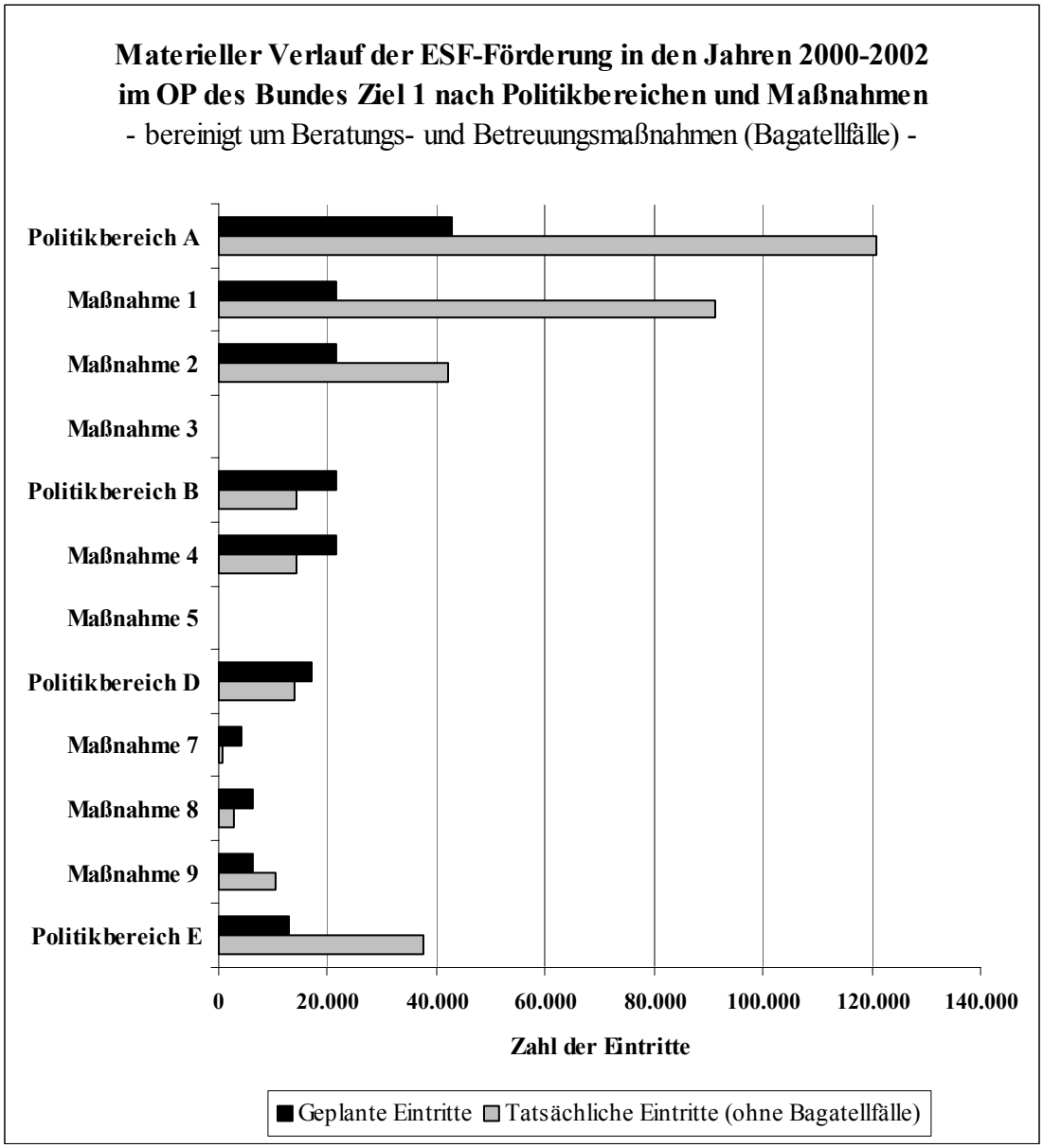
Schaubild 5.1
Eintritte in ESF-Maßnahmen in den Jahren 2000-2002 im OP des Bundes Ziel 1



Quelle: Jahresbericht 2002.

In ***Schaubild 5.1*** sind die Eintritte dargestellt, die in den Jahren 2000 bis 2002 in den einzelnen Maßnahmen realisiert wurden. Die Grafik zeigt, dass ein deutliches Übergewicht im Politikbereich A zu verzeichnen war. Auch die Maßnahmen 4 und 10 wurden relativ gut angenommen, während die übrigen Maßnahmen vergleichsweise geringere Teilnehmerzahlen auf sich vereinigten. Die hier ausgewiesenen Zahlen enthalten allerdings auch sog. Bagatellfälle. Bei der Abweichungsanalyse des materiellen Verlaufs der ESF-Förderung in den ersten drei Förderjahren in ***Schaubild 5.2*** wurden diese Bagatellfälle herausgerechnet. Demnach liegen in den Politikbereichen A und E die Teilnehmerzahlen um ein Mehrfaches über Plan, während die Politikbereiche B und D die Planzahlen nicht erreichten. Auch nach Eliminierung von Bagatellfällen beträgt der Überhang insgesamt immer noch mehr als einhundert Prozent.

Schaubild 5.2



Politikbereich A – Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik

In *Maßnahme 1* („Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit") lagen die tatsächlichen Eintritte weit über Plan. Die für den Zeitraum 2000 bis 2002 vorgesehene Teilnehmerzahl wurde um mehr als 300% übertroffen. Dies hing mit der Einbeziehung des Jugendsofortprogramms (JuSoPro) in die ESF-Förderung zusammen. Auf dieses Bundesprogramm entfiel nahezu die gesamte Förderung dieser Maßnahme im OP des Bundes Ziel 1. Demzufolge wurde in Maßnahme 1 bereits nach drei Jahren die für die gesamte Förderperiode vorgesehene Teilnehmerzahl übertroffen. Dies hing damit zusammen, dass der Bedarf für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Jugendliche an der 1. Schwelle des Arbeitsmarkts sehr groß war und zudem ein entsprechendes ESF-förderfähiges Bundesprogramm zur Verfügung stand.

In *Maßnahme 2* („aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik") wurden die für die ersten drei Förderjahre vorgesehene Teilnehmerzahl um fast 100% übertroffen. Maßnahme 2 war mit einem Anteil von mehr als der Hälfte der vom Monitoring ausgewiesenen Teilnehmerzahl von einem sehr hohen Anteil an Bagatellfällen (Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen) gekennzeichnet, die entsprechend herausgerechnet wurden. Die Umsetzung der Maßnahme 2 wurde vom ESF-BA-Programm geprägt.

Maßnahme 3 („Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen") wurde im OP des Bundes Ziel 1 nicht umgesetzt, da diese Maßnahme den Länder-OP's vorbehalten ist.

Gesamtbeurteilung: Insgesamt betrachtet ist der materielle Verlauf in Politikbereich A als äußerst zufrieden stellend zu bewerten, da im Vergleich zur Planung der Teilnehmerzahl für die ersten drei Förderjahre auch nach der Eliminierung der Bagatellfälle noch ein Überhang von fast 200% verbleibt. Dies war in erster Linie auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch das JuSoPro zurückzuführen. Da das JuSoPro vollständig und zu großen Teilen auch das ESF-BA-Programm künftig in die Regelförderung überführt wird, dürfte die Umsetzung dieses Politikbereichs in der zweiten Hälfte der laufenden Förderperiode gleichwohl weniger dynamisch verlaufen.

Politikbereich B – Gesellschaft ohne Ausgrenzung

In *Maßnahme 4* („Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen") wurden rund zwei Drittel der geplanten Teilnehmerzahl realisiert, wobei etwa die Hälfte der vom Monitoring ausgewiesenen Teilnehmerzahl als Bagatellfälle herausgerechnet wurden. Die Förderung bezog sich insbesondere auf das ESF-BA-Programm sowie die Programme CAST und XENOS.

Maßnahme 5 („Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen") wurde im OP des Bundes Ziel 1 – wie auch Maßnahme 3 – nicht umgesetzt, da diese Maßnahme den Länder-OP's vorbehalten ist.

Gesamtbeurteilung: Die Programmumsetzung des Politikbereichs B im OP des Bundes Ziel 1 ist in Bezug auf den materiellen Verlauf als unbefriedigend anzusehen. Aller-

dings ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass dieser Politikbereich eher für die Landesförderung prädestiniert ist. Es bleibt abzuwerten, inwieweit das im Jahr 2003 angelaufene Programm des Bundes für die Förderung der beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen zusätzliche Impulse setzen kann.

Politikbereich D – Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist

Maßnahme 7 („Berufliche Weiterbildung") verzeichnet erhebliche Umsetzungsdefizite, da lediglich ein Fünftel der für die ersten drei Förderjahre geplanten Eintritte realisiert werden konnte. Es dürfte u.a. mit dem hohen Verwaltungsaufwand zusammenhängen, von dem die ESF-Förderung geprägt ist, der eine umfangreichere Akquirierung privater Mittel zur Kofinanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte bislang hemmte.

In *Maßnahme 8* („Kurzarbeit und Qualifizierung") wurden nur etwas mehr als zwei Fünftel der geplanten Eintritte erreicht. Angesichts der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mag es ein wenig verwundern, dass gerade Maßnahmen im Zusammenhang mit Kurzarbeit und Qualifizierung anscheinend eher zurückhaltend angenommen wurden.

Auch *Maßnahme 9* („Unternehmergeist und Existenzgründung") verzeichnet mit einem Überhang von zwei Drittel der geplanten Eintritte eine sehr gute Planerfüllung. Dies ist insofern bemerkenswert, da Maßnahmen, die der Existenzgründerförderung dienen, in Konkurrenz zur Regelförderung stehen. Die Probleme hinsichtlich der Umsetzung dieser Maßnahme dürften vor dem Hintergrund der Neuausrichtung der Bundesarbeitsmarktpolitik künftig allerdings insofern schwieriger werden, da ggf. weitere Existenzgründerfördermaßnahmen – etwa im Rahmen des ESF-BA-Programms – in die Regelförderung überführt werden.

Gesamtbeurteilung: Politikbereich D lag hinsichtlich der realisierten Teilnehmerzahl insgesamt etwa um ein Fünftel der geplanten Teilnehmer unter Plan. Dies hing vor allem mit den erheblichen Vollzugsdefiziten in Maßnahme 7 zusammen. Die schwierige Lage der öffentlichen Haushalte und die Überführung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Programme in die Regelförderung wird künftig die Akquirierung privater Mittel noch bedeutsamer machen, als dies bislang der Fall war. Gerade in diesem Politikbereich sollten deshalb die Anstrengungen deutlich verstärkt werden. Insbesondere scheint es erforderlich und geraten, Voraussetzungen zu schaffen, um die Inanspruchnahme von ESF-Mitteln für den privaten Bereich attraktiver zu gestalten.

Politikbereich E – Chancengleichheit

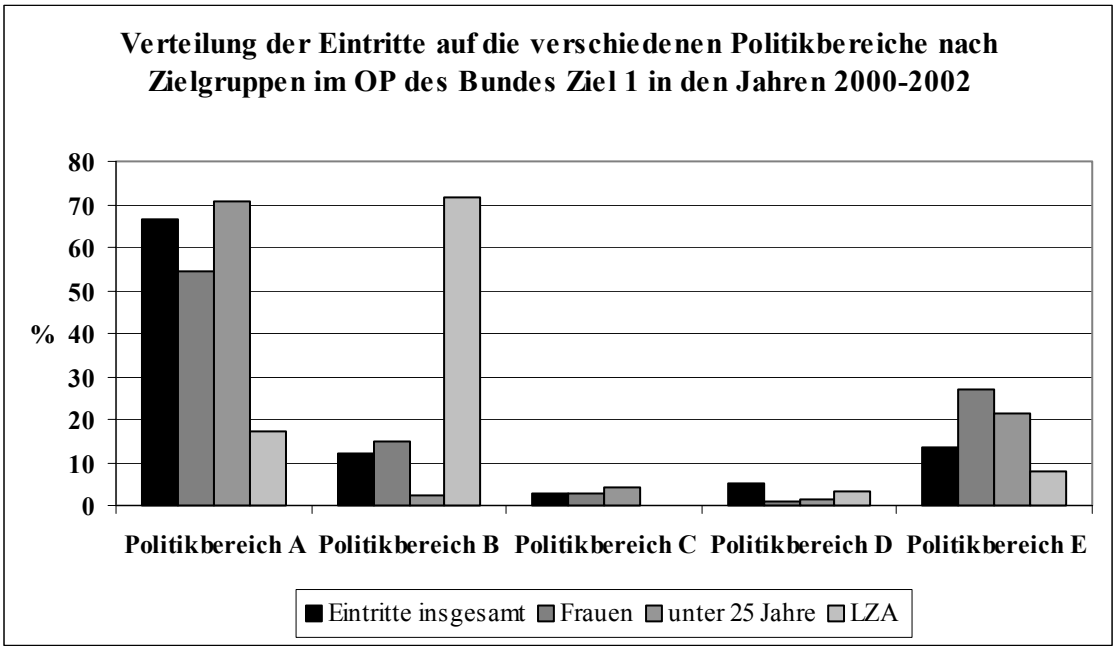
In *Maßnahme 10* („Chancengleichheit von Frauen und Männern") wurden fast dreimal so viele Eintritte realisiert wie geplant. Der Politikbereich E profitierte dabei vor allem vom JuSoPro (Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt), aber auch vom ESF-BA-Programm (Coaching für Existenzgründer). Insofern wird die Dynamik der Umsetzung

des Politikbereichs in der zweiten Hälfte aus den schon im Zusammenhang mit Politikbereich A genannten Gründen voraussichtlich nachlassen.

In den Jahren 2000 bis 2002 wurden nach Herausrechnung der Bagatellfälle in den Politikbereichen A, B, D und E rund 190.000 Maßnahmeeintritte registriert. Der Anteil der Frauen lag bei 49 % und damit in etwa der Größenordnung des Frauenanteils an den Arbeitslosen im Ziel-1-Gebiet. Dies entspricht auch der Planung, da rund die Hälfte der Eintritte Frauen sein sollten. 54 % der Eintritte betrafen Jugendliche unter 25 Jahren. Der Anteil der geförderten Langzeitarbeitslosen lag nur bei 15 %. Der Anteil der LZA an allen Arbeitslosen lag um das mehr als anderthalbfache darüber. In der – gemessen an den Eintritten der Jahre 2000 bis 2002 – starken Überrepräsentanz von Jugendlichen und der gleichzeitigen Unterrepräsentanz von Langzeitarbeitslosen kommt die präventive Ausrichtung der ESF-Förderung deutlich zum Ausdruck.

In ***Schaubild 5.3*** ist die politikbereichsspezifische Verteilung der Eintritte nach Zielgruppen dargestellt. 67 % der gesamten Eintritte in den Jahren 2000-2002 betreffen alleine den Politikbereich A, sogar mehr als 70 % der Teilnehmer unter 25 Jahren. Auf Politikbereich B, der 12 % der gesamten Eintritte auf sich vereinigt, entfallen mehr als 70 % der Langzeitarbeitslosen. Frauen sind hier leicht überdurchschnittlich repräsentiert, während Jugendliche unter 25 Jahren kaum eine Rolle spielen. Die Politikbereiche C und D haben mit 3 bzw. 5 % der Eintritte eine untergeordnete Bedeutung. Während Politikbereich C durch keine Langzeitarbeitslosen anspricht, sind in Politikbereich D alle ausgewiesenen Zielgruppen unterrepräsentiert (demzufolge sind Männer überrepräsentiert). Politikbereich D (13 % der gesamten Eintritte) ist naturgemäß vor allem von Frauen und Jugendlichen unter 25 Jahren geprägt.

Schaubild 5.3



5.2.2. Materieller Verlauf nach Instrumententypen

Vergegenwärtigt man sich die Bedeutung der einzelnen Instrumententypen, so ragen, wenn man als Indikator den Anteil der sich auf die verschiedenen Instrumente beziehenden Projekte heranzieht, die im Jahr 2002 im OP des Bundes Ziel 1 neu begonnen wurden (Mehrfachnennungen möglich), lediglich zwei hervor: Weiterbildung von Arbeitslosen (61 % der Projekte) und Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt (29 %). Mit Ausnahme von Coaching-Maßnahmen von Existenzgründern (7 %) und beruflicher Weiterbildung von Beschäftigten (1,4 %) liegen alle anderen Instrumententypen bei einem Anteil von weniger als einem Prozent.

Bezogen auf die Anteile an den Förderfällen (Bestand an Teilnehmern im Jahr 2002) sind ebenfalls ausschließlich die genannten Instrumententypen relevant. Die Relationen geben aber ein etwas besseres Bild über deren tatsächliche Bedeutung: mit einem Anteil von 34 % haben Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen die größte Bedeutung, gefolgt von Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt (vornehmlich für Jugendliche) und der Weiterbildung von Arbeitslosen (21 %). Bei Frauen gibt es keine gravierenden Abweichungen, während im Hinblick auf Maßnahmen für Jugendlichen unter 25 Jahren mit einem Anteil von 56 % ein eindeutiger Schwerpunkt bei den Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt zu verzeichnen ist.

Zur Überführung der Instrumententypen- auf die Maßnahmeebene überführt wird in ***Tabelle 5.1*** die Verteilung der Eintritte des Jahres 2002 – da nur für dieses Jahr eine entsprechende Datenbasis vorliegt – auf die verschiedenen Instrumententypen und Maßnahmen in Form einer Kreuztabelle dargestellt.

Maßnahme 1 setzt sich im Rahmen des JuSoPro zu 30 % der Eintritte aus Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und fast 70 % aus Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt zusammen. Maßnahme 2 betrifft zu 100 % Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose des ESF-BA-Programms. In Maßnahme 4 verteilen sich annähernd zwei Drittel der Eintritte auf Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und ein Viertel auf den Instrumententyp Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt.

Maßnahme 6 ist durch Anteile von je etwa 30 % bei den Instrumententypen Berufsvorbereitung und Weiterbildung von Beschäftigten sowie je etwa einem Fünftel der Eintritte liegt bei Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und speziellen Maßnahmen gekennzeichnet. In Maßnahme 7 betreffen knapp ein Viertel der Teilnehmer den Instrumententyp Weiterbildung von Beschäftigten, drei Viertel spezielle Maßnahmen. In den Maßnahmen 8 und 9 entfallen im Rahmen des ESF-BA-Programms jeweils 100 % der Eintritte auf Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte bzw. Existenzgründungsfördermaßnahmen, in Maßnahme 10 fast 80 % der Eintritte auf Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt (JuSoPro) und mehr als 15 % auf Existenzgründermaßnahmen (ESF-BA).

Tabelle 5.1

Verteilung der Eintritte nach Maßnahmen und Instrumententypen im Jahr 2002 im OP des Bundes Ziel 1

Instrumententyp/Maßnahme	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Insg.
						Zahl der Eintritte					
Berufsvorbereitung	404	0	0	485	0	1423	0	0	0	858	3170
Berufliche (Erst-)Ausbildung	0	0	0	611	0	0	0	0	0	0	611
Weiterbildung von Arbeitslosen	7350	11738	0	6934	0	937	0	0	0	0	26959
Qualifizierung in geförderter Beschäftigung	0	0	0	33	0	0	0	0	0	0	33
Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt	16891	0	0	2760	0	0	0	0	0	12226	31877
Einstellungsbeihilfen am 2. Arbeitsmarkt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Weiterbildung von Beschäftigten	0	0	0	94	0	1374	229	1248	0	0	2945
Kooperations- und Verbundmaßnahmen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Existenzgründungsförderung	0	0	0	0	0	0	0	0	4812	2536	7348
Spezielle Maßnahmen	0	0	0	134	0	810	762	0	0	14	1720
Insgesamt	**24645**	**11738**	**0**	**11051**	**0**	**4544**	**991**	**1248**	**4812**	**15634**	**74663**
						einzelne Maßnahmen insgesamt = 100					
Berufsvorbereitung	2	0		4		31	0	0	0	5	4
Berufliche (Erst-)Ausbildung	0	0		6		0	0	0	0	0	1
Weiterbildung von Arbeitslosen	30	100		63		21	0	0	0	0	36
Qualifizierung in geförderter Beschäftigung	0	0		0		0	0	0	0	0	0
Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt	69	0		25		0	0	0	0	78	43
Einstellungsbeihilfen am 2. Arbeitsmarkt	0	0		0		0	0	0	0	0	0
Weiterbildung von Beschäftigten	0	0		1		30	23	100	0	0	4
Kooperations- und Verbundmaßnahmen	0	0		0		0	0	0	0	0	0
Existenzgründungsförderung	0	0		0		0	0	0	100	16	10
Spezielle Maßnahmen	0	0		1		18	77	0	0	0	2
Insgesamt	100	100		100		100	100	100	100	100	100
						einzelne Instrumententypen insgesamt = 100					
Berufsvorbereitung	13	0	0	15	0	45	0	0	0	27	100
Berufliche (Erst-)Ausbildung	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	100
Weiterbildung von Arbeitslosen	27	44	0	26	0	3	0	0	0	0	100
Qualifizierung in geförderter Beschäftigung	0	0	0	100	0	0	0	0	0	0	100
Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt	53	0	0	9	0	0	0	0	0	38	100
Einstellungsbeihilfen am 2. Arbeitsmarkt											
Weiterbildung von Beschäftigten	0	0	0	3	0	47	8	42	0	0	100
Kooperations- und Verbundmaßnahmen											
Existenzgründungsförderung	0	0	0	0	0	0	0	0	65	35	100
Spezielle Maßnahmen	0	0	0	8	0	47	44	0	0	1	100
Insgesamt	33	16	0	15	0	6	1	2	6	21	100

5.3. Analyse und Bewertung des finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen

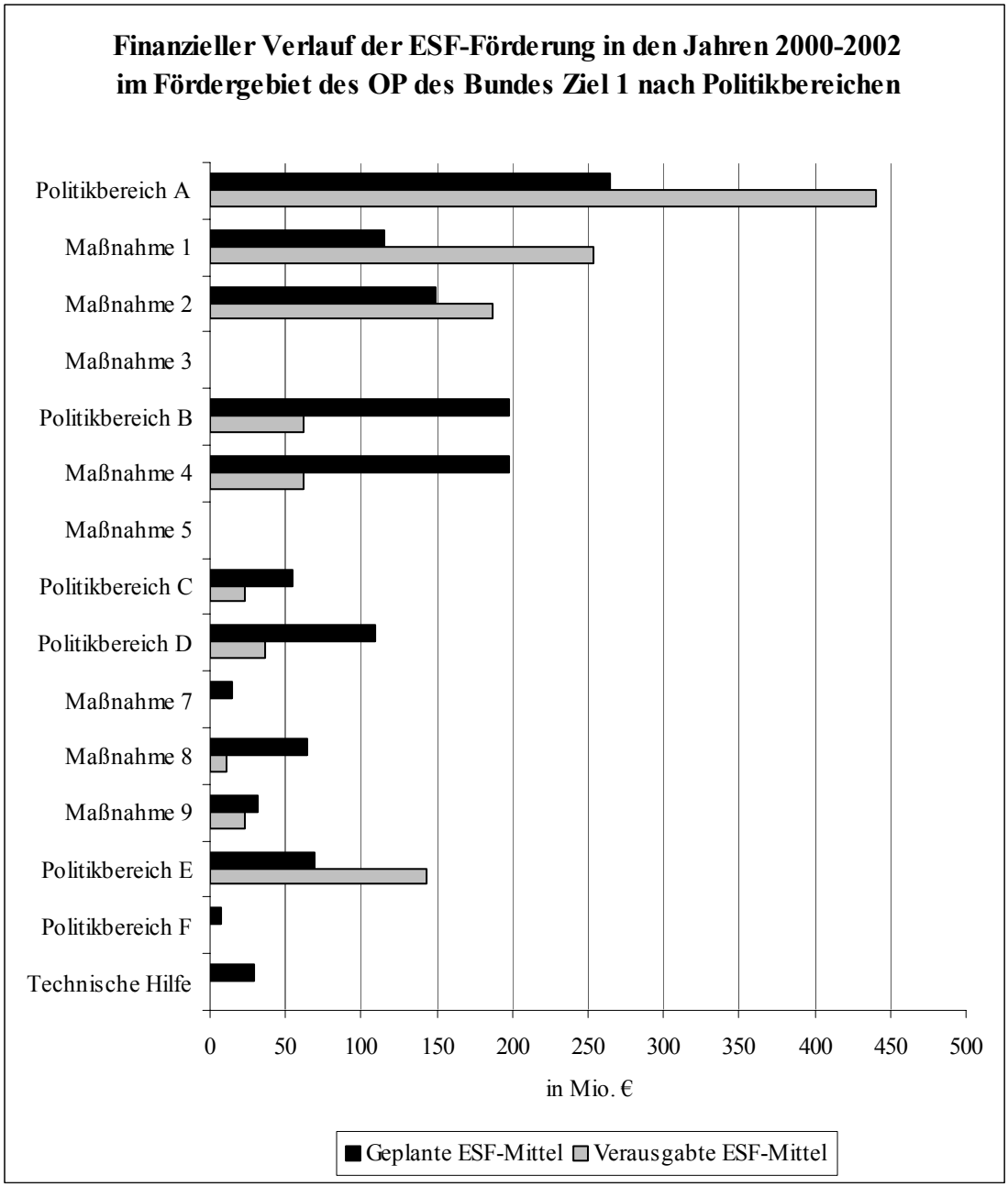
5.3.1. Finanzieller Verlauf nach Politikbereichen und ESF-Maßnahmen

Dem ESF stehen für die gesamte Förderperiode EU-weit finanzielle Mittel in Höhe von 195 Mrd. € zur Verfügung, von denen 70 % auf Ziel-1-Fördergebiete entfallen. 1,2 % der Ziel-1-Mittel stehen für das OP des Bundes Ziel 1 in Ostdeutschland zur Verfügung. Dies entspricht 1,6 Mrd. €. Da der Kofinanzierungsfaktor im Ziel-1-Fördergebiet bei 65 % liegt, resultiert hieraus ein geplantes Gesamtfördervolumen von 2,5 Mrd. €.

Für die ersten drei Förderjahre war im OP des Bundes Ziel 1 die Verausgabung von 732 Mill. € an ESF-Mitteln geplant. Tatsächlich verausgabt wurden 706 Mill. €, was einer Planerfüllung von 96 % entspricht. Damit kann dem OP des Bundes Ziel 1 insgesamt ein sehr guter Stand des Programmvollzugs attestiert werden. Für die nationale Kofinanzierung waren 395 Mill. € geplant, realisiert wurden 409 Mill. €. Daraus ergibt

sich ein Kofinanzierungsfaktor von 63 %, der demnach nur knapp unter den maximal zulässigen 65 % liegt. Der Programmvollzug im OP des Bundes Ziel 1 ist somit auch im Hinblick auf die Ausschöpfung der Kofinanzierungsmöglichkeiten positiv zu bewerten. In ***Schaubild 5.4*** ist der maßnahmespezifische Programmvollzug dargestellt.

Schaubild 5.4



Politikbereich A – Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik

In *Maßnahme 1* („Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“) wurden mehr als doppelt so viele ESF-Mittel verausgabt als für die ersten drei Jahre der laufenden Förderperiode geplant. Das für diese deutliche Planübererfüllung verantwortliche JuSoPro wird aller-

dings Ende des Jahres 2003 auslaufen. Wichtige Elemente dieses Programms werden entweder in die Regelförderung nach dem SGB III überführt oder in dem rein national finanzierten Programm JUMP II weitergeführt.

Maßnahme 2 („aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik") weist hinsichtlich des finanziellen Verlaufs einen Überhang von einem Viertel gegenüber der Planung auf. Die Umsetzung dieser Maßnahme ist allerdings ausschließlich vom ESF-BA-Programm geprägt, dessen Ausstattung deutlich reduziert werden soll.

In *Maßnahme 3* („Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen") wurde im OP des Bundes Ziel 1 nicht umgesetzt.

Gesamtbeurteilung: Insgesamt betrachtet ist – wie bereits der materielle – auch der finanzielle Verlauf im Politikbereich A als herausragend anzusehen. Die für die ersten drei Jahre der laufenden Förderperiode geplanten ESF-Mittel wurden durch die tatsächliche Mittelverausgabung um etwa zwei Drittel übertroffen.

Politikbereich B – Gesellschaft ohne Ausgrenzung

In *Maßnahme 4* („Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen") wurden lediglich rund 30 % der geplanten Mittel verausgabt.

Maßnahme 5 („Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen") wurde im OP des Bundes Ziel 1 nicht umgesetzt.

Gesamtbeurteilung: Politikbereich B ist in den ersten drei Jahren der laufenden Förderperiode im OP des Bundes Ziel 1 enttäuschend verlaufen. Dies hing vor allem damit zusammen, dass die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit nicht gerade eine Domäne der Bundesförderung ist, da die Bundesarbeitsmarktpolitik stärker auf präventive Maßnahmen zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtet ist, so dass auf Bundesebene vor allem bei Maßnahmen für vergleichsweise schwer vermittelbare Zielgruppen Kofinanzierungsprobleme auftreten können.

Politikbereich C – Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen

In *Maßnahme 6* („Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung"), die schwerpunktmäßig vom JuSoPro und BMBF-Maßnahmen geprägt wird, wurden nur etwa 40 % der geplanten Mittel verausgabt.

Politikbereich D – Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist

Für *Maßnahme 7* („Berufliche Weiterbildung") ist durch gravierende Umsetzungsdefizite gekennzeichnet. Es wurden gerade einmal rund ein Zehntel der geplanten ESF-Mittel verausgabt. Berufsbegleitende Weiterbildungsmaßnahmen haben demnach im OP des Bundes Ziel 1 so gut wie gar keine Bedeutung. Hier besteht zweifellos Handlungsbe-

darf, da künftig angesichts zurückgehender öffentlicher Mittel in verstärktem Maße private Mittel zur Kofinanzierung gewonnen werde müssen.

Auch in *Maßnahme 8* („Kurzarbeit und Qualifizierung“) wurden trotzt der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage gerade einmal 17 % der geplanten Mittel verausgabt. Bei anhaltenden konjunkturellen Problemen dürfte sich der Zielerreichungsgrad künftig jedoch verbessern.

Maßnahme 9 („Unternehmergeist und Existenzgründung“) verzeichnet mit einem Anteil der verausgabten an den geplanten Mitteln von immerhin drei Vierteln eine vergleichsweise sehr gute Planerfüllung. Allerdings dürfte die Situation für die Umsetzung dieser Maßnahme in der zweiten Hälfte der Förderperiode schwieriger werden, da Existenzfördermaßnahmen zunehmend in die Regelförderung überführt werden sollen.

Gesamtbeurteilung: Politikbereich D lag hinsichtlich des finanziellen Verlaufs in den ersten drei Förderjahren mit einer Mittelverausgabung von lediglich einem Drittel der geplanten ESF-Mittel sehr deutlich unter Plan. Insbesondere in den Maßnahme 7 und 9 waren die Vollzugsdefizite gravierend. Demzufolge ist für Politikbereich D massiver Handlungsbedarf zu attestieren, zumal da künftig die Akquirierung privater Mittel angesichts knapper werdender nationaler ESF-Kofinanzierungsmittel sowie der Neuorientierung der Bundesarbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewinnen dürfte.

Politikbereich E – Chancengleichheit

In *Maßnahme 10* („Chancengleichheit von Frauen und Männern“) wurden mehr als doppelt so viele ESF-Mittel verausgabt wie geplant. Die Förderung betraf überwiegend das JuSoPro (Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt) sowie zum Teil das ESF-BA-Programm (Coaching für Existenzgründer). Angesichts der anstehenden Veränderungen könnten hinsichtlich der Umsetzung dieser Maßnahme künftig Probleme auftreten.

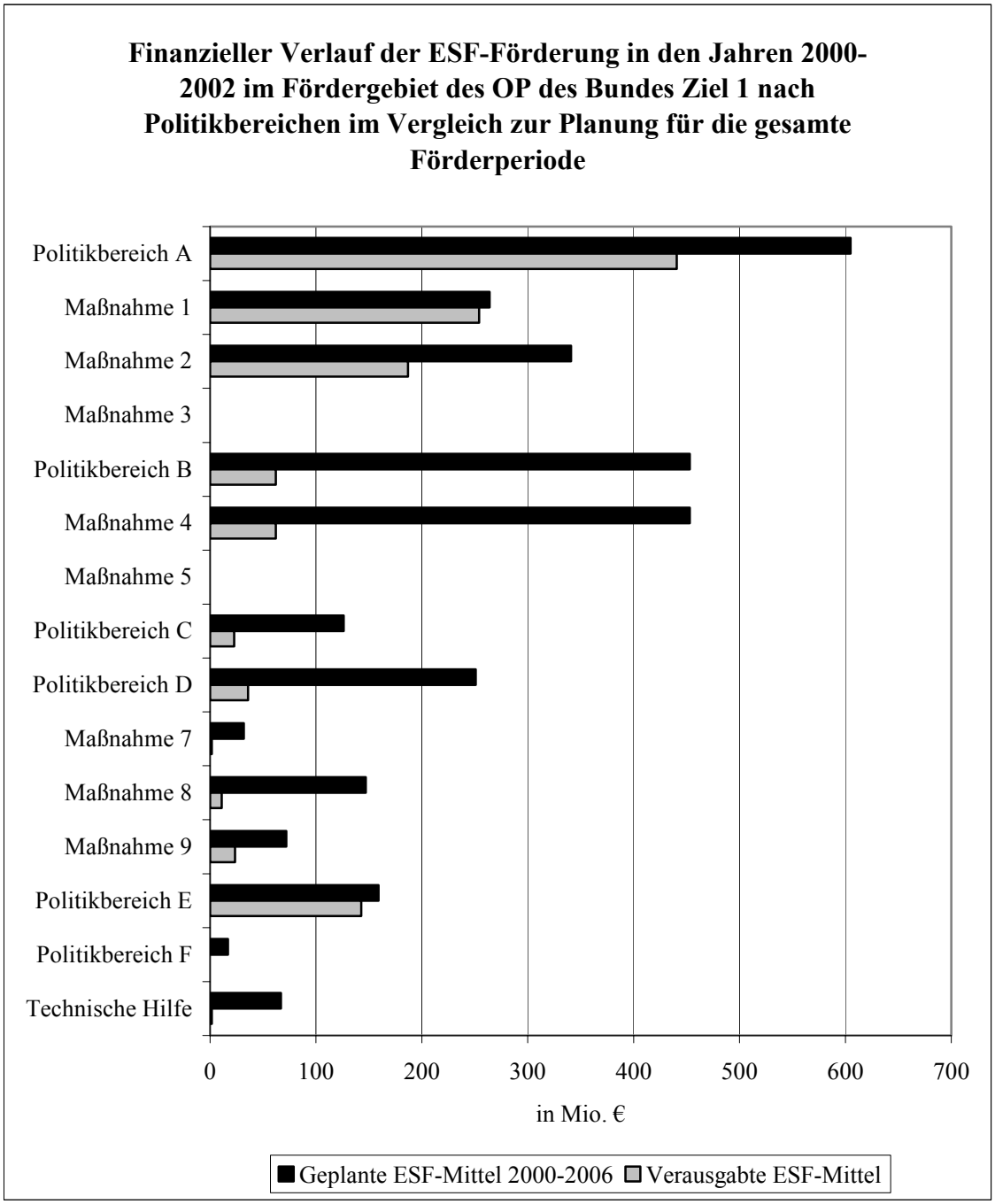
Politikbereich F – Lokales Kapital für soziale Zwecke

Maßnahme 11 („Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung“) war bis Ende 2002 noch nicht angelaufen. Nennenswerte Projekte werden aber im Jahr 2003 anlaufen. Die Mittelbindung deckt diesen Politikbereich bereits bis zum Ende der Förderperiode vollständig ab (siehe unten).

Technische Hilfe

Die für die Technische Hilfe bereitgestellten ESF-Mittel wurden in den ersten drei Förderjahren lediglich zu 5 % in Anspruch genommen, da auf der Ebene der Bundesförderung kaum Kofinanzierungsmöglichkeiten gegeben waren und offenbar auch kein sonderlich großer Bedarf für Technische Hilfe bestand. Angesichts geänderter Vorgaben für die Mittelverausgabung bei der Technischen Hilfe erscheint es auch für die künftige Entwicklung fraglich, inwieweit die eingeplanten Mittel abgerufen werden können.

Schaubild 5.5

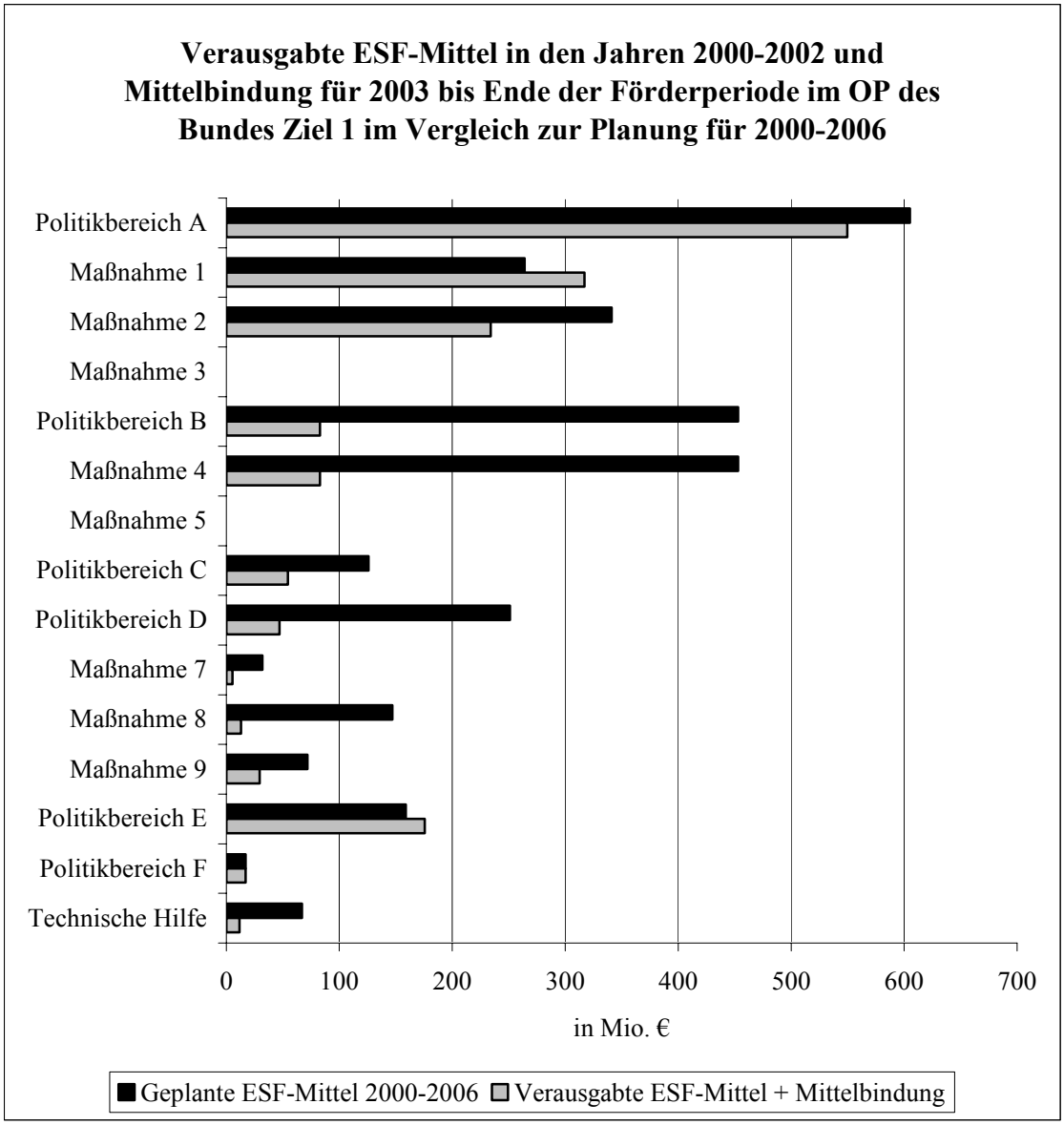


Insgesamt betrachtet ist festzuhalten, dass vor allem Maßnahme 1 und 2 (Politikbereich A) sowie Maßnahme 10 (Politikbereich E) durch erhebliche Planübererfüllungen gekennzeichnet sind, jeweils bedingt durch die herausragende Bedeutung des JuSoPro sowie des ESF-BA-Programms. Die Politikbereiche B, C, D und F sowie die Technische Hilfe verzeichneten hingegen erhebliche Planuntererfüllungen. Die auf den ersten Blick sehr gute Planerfüllung des Gesamtprogramms von 96 % ist somit alleine auf die

Politikbereiche A und E zurückzuführen, wobei deren Anteil an den verausgabten Mitteln bei 83 % liegt, wohingegen der Anteil an den geplanten Mitteln nur 46 % beträgt.

In ***Schaubild 5.5*** ist der Anteil der verausgabten ESF-Mittel der Jahre 2000-2002 in Relation zu den für die gesamte Förderperiode von 2000-2006 geplanten ESF-Mitteln gesetzt worden. Anhand dieser Darstellung wird offenkundig, dass bereits nach den ersten drei Förderjahren in einigen Maßnahmen – insbesondere Maßnahme 1 und Maßnahme 10 – der finanzielle Spielraum, der sich aufgrund der indikativen Finanzplanung ergibt, jetzt schon weitgehend ausgeschöpft ist.

Schaubild 5.6



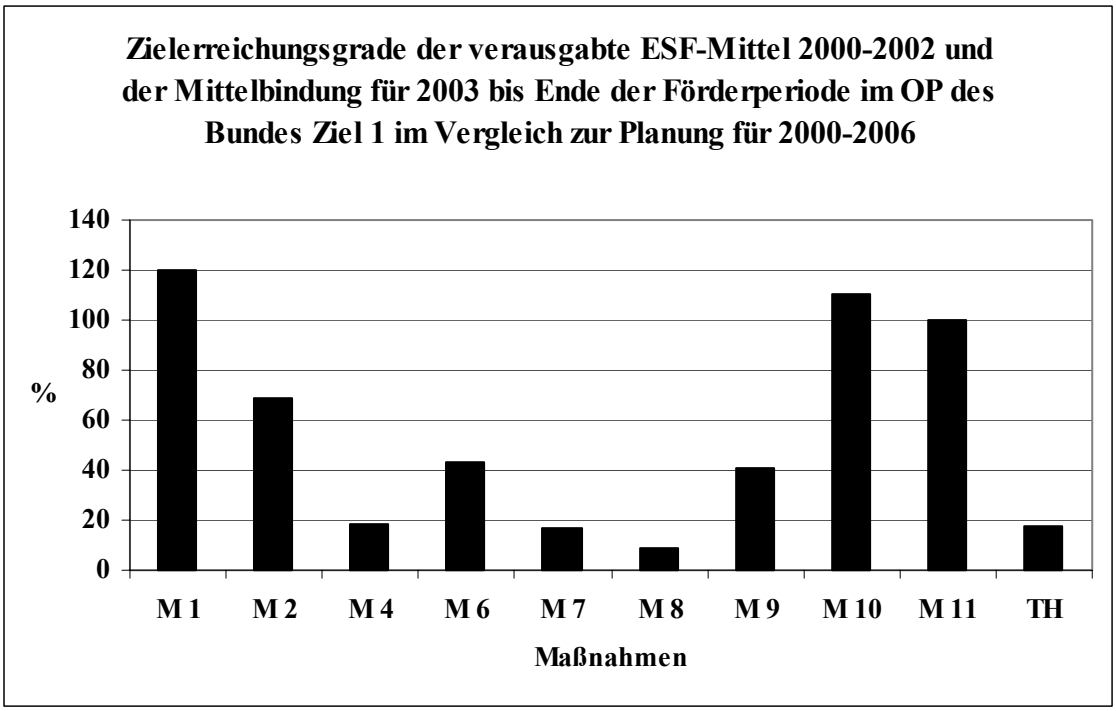
Noch deutlicher wird dies, wenn man sich ***Schaubild 5.6*** vergegenwärtigt, in dem die verausgabten ESF-Mittel der Jahre 2000 bis 2002 sowie der Mittelbindung für den Zeit-

raum von 2003 bis zum Ende der Förderperiode im Vergleich zur indikativen Programmplanung im OP des Bundes Ziel 1 für 2000 bis 2006 betrachtet werden.

Es wird deutlich, dass das für die gesamte Förderperiode geplante Mittelvolumen in einigen Maßnahmen bereits zum jetzigen Zeitpunkt übertroffen wird. Insofern ist klar, dass diese Maßnahmen in der zweiten Hälfte der Förderperiode besser als zunächst vorgesehen ausgestattet werden müssen, da sie ansonsten in absehbarer Zeit nicht mehr umgesetzt werden können.

Das ***Schaubild 5.7*** weist noch einmal grafisch die Planzielerreichungsgrade der einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf die Mittelverausgabung einschließlich der Mittelbindung für 2003 bis Ende der Förderperiode aus. Maßnahme 1 erreicht demnach einen Zielerreichungsgrad von 120 %, Maßnahme 10 von 111 %. Insofern müssten diese Maßnahme selbst unter der Voraussetzung, dass sie künftig eingestellt würden, besser mit ESF-Mitteln ausgestattet werden, da ansonsten in diesen Maßnahmen nicht einmal mehr die bereits gebundenen Mittel verausgabt werden könnten.

Schaubild 5.7



5.4. Schlussfolgerungen

Sowohl der materielle als auch der finanzielle Verlauf attestieren dem OP des Bundes Ziel 1 insgesamt betrachtet einen sehr guten Vollzug der Programmumsetzung. Der materielle Verlauf liegt sogar um mehr als einhundert Prozent über der für die ersten drei Förderjahre geplanten Maßnahmeeintritten. Der finanzielle Vollzug der Umsetzung des Programms liegt bei 96 % der Planung. Mit 63 % wurde der maximal mögliche ESF-Anteil an der gesamten Fördersumme zudem weitgehend ausgeschöpft.

Dieser insgesamt sehr gute Stand des Programmvollzugs war allerdings vor allem auf das JuSoPro zurückzuführen. Demzufolge wurden die einzelnen Politikbereiche auch sehr unterschiedlich umgesetzt. Während die Politikbereiche A und E sowohl hinsichtlich des materiellen als auch des finanziellen Verlaufs weit über Plan lagen, traf dies für die anderen Bereiche nicht zu. Die finanzielle Abweichungsanalyse weist aus, dass die Politikbereiche B, C und D lediglich zwischen 30 und 40 % der geplanten Mittel auch tatsächlich verausgaben konnten.

Für die zweite Hälfte der Förderperiode bedeutet dies zum einen, dass bestehende Umsetzungsdefizite in verschiedenen Politikbereichen abgebaut werden sollten. Zum anderen wird schon alleine aus der Tatsache, dass in einigen Maßnahmen – gemessen an der Mittelbindung – jetzt bereits die ursprünglich geplante Mittelausstattung ausgeschöpft bzw. überschritten ist, für die zweite Hälfte der Förderperiode ein beträchtlicher Umsteuerungsbedarf resultieren.

Insofern ist absehbar, dass der indikative Finanzplan, der vor Beginn der laufenden Förderperiode erstellt wurde, nicht mehr den aktuellen sozioökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Gegebenheiten entspricht. Aus den Abweichungsanalysen des materiellen und finanziellen Programmverlaufs ergibt sich somit die Notwendigkeit, die Politikbereiche A und E besser auszustatten.

Bedenklich ist vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktsituation gerade in Ostdeutschland insbesondere auch, dass im Politikbereich B des OP des Bundes Ziel 1 bislang gerade einmal knapp 20 % der vorgesehenen Mittel gebunden sind. Unter ökonomischen Gesichtspunkten werden Maßnahmen für Langzeitarbeitslose mit vergleichsweise geringen Eingliederungschancen in den 1. Arbeitsmarkt auf Grund der vermeintlich geringen Effizienz zwar in der Regel sehr skeptisch beurteilt, aus sozialpolitischer Sicht und auf Grund fehlender anderweitiger Perspektiven mag der Umstand gleichwohl verwundern, dass in den Bundesprogrammen im Ziel-1-Gebiet bisher speziellen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose nur in sehr geringem Umfang abgefragt wurden.

Ebenfalls kritisch anzumerken ist der sehr schlechte Zielerreichungsgrad im Politikbereich D (Maßnahmen 7 bis 9). Dies wiegt auch deshalb schwer, da gerade in diesen Bereich Maßnahmen fallen, durch die private Mittel zur Kofinanzierung von ESF-Maßnahmen gewonnen werden könnten, was insbesondere auf Grund der zunehmend schwieriger werdenden nationalen Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln bedeutsam erscheint.

6. Ergebnisse und Wirkungen der Bundesprogramme (OP Bund Ziel 1)

In diesem Kapitel werden die bis zum Zeitpunkt der Durchführung der Halbzeitbewertung vorliegenden Ergebnisse und Wirkungen der vom Bund über die Bundesanstalt für Arbeit wie auch über die drei beteiligten Bundesministerien (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend) in der ersten Hälfte der Förderperiode – d. h. im Zeitraum 2000-2002 – aufgelegten und umgesetzten Förderprogramme vorgestellt.

In einem ersten Abschnitt wird die inhaltliche und strukturelle Verknüpfung der in den Schwerpunkten und Maßnahmen des OP des Bundes im Ziel 1 verfolgten Strategien und Förderziele mit den zu ihrer Umsetzung herangezogenen Förderprogramme des Bundes hergestellt. Dieser Abgleich ist vor allem deshalb notwendig, weil die in den ESF-Maßnahmen des Zieles 1 verfolgten arbeitsmarktpolitischen Strategien und die sie umsetzenden Förderprogramme des Bundes in einigen – dann jedoch zumeist interventionsbestimmenden – Fällen unterschiedlich geschnitten sind. Mit dieser „Überleitungsmatrix“ und ihrer inhaltlichen Erläuterung wird zum einen an die Darstellung des materiellen und finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen im vorherigen Kapitel angeknüpft. Zum anderen ist sie notwendig, weil einige Bundesprogramme so strukturiert sind, dass sie zur Realisierung der arbeitsmarktpolitischen Strategien unterschiedlicher ESF-Maßnahmen beitragen sollen.

Im zweiten Abschnitt wird vor dem Hintergrund der Spezifik der Bundesprogramme die Notwendigkeit der Heranziehung und Interpretation ergänzender Ergebnis- und Wirkungsindikatoren diskutiert.

Anschließend werden im dritten Abschnitt bisher erzielte Ergebnisse und sich abzeichnende Wirkungen der beiden im Auftrag des BMWA von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten großen Förderprogramme – ESF-BA-Programm und Jugendsofortprogramm – im Überblick vorgestellt.

Im vierten Abschnitt werden die ESF-Interventionen nach Politikbereichen und Maßnahmen dargestellt, wobei dabei auch die direkt bei den drei beteiligten Bundesministerien umgesetzten Modell- und Entwicklungsvorhaben untersucht werden.

Im abschließenden fünften Abschnitt wird ein Zwischenresümee zu den bisherigen Wirkungen dieser ESF-Interventionen auf Programmebene gezogen.

6.1. Der Zusammenhang von Schwerpunkten, ESF-Maßnahmen und den Interventionen des Bundes

Der im Kapitel 6 dargestellte materielle und finanzielle Verlauf wird nunmehr durch eine Beurteilung der erzielten Interventionswirkungen fortgeführt. Im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 sollten die von der Bundesanstalt für Arbeit und den Bundesministerien umgesetzten Programme bzw. Projekte – entsprechend der Ergänzung zur Programmplanung – die Förderstrategien des ESF in die folgenden Schwerpunkten und ESF-Maßnahmen unterstützen (vgl. ***Übersicht6.1***):

Übersicht 6.1

Bundesprogramme und ihre Verteilung auf die Schwerpunkte und Maßnahmen der ESF-Interventionen gemäß der Programmplanung

Politikbereich	A			B		C	D			E	F
Programm	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11
Bundesanstalt für Arbeit (BA)											
ESF-BA-Programm		**X**		**X**				**X**	**X**	**X**	
CAST				**X**							
Jugendsofortprogramm	**X**					**X**				**X**	
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)											
XENOS				**X**		**X**	**X**			**X**	
Innovative Einzelprojekte	**X**					**X**	**X**		**X**		
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)											
Lernende Regionen						**X**					
BLK Modellprogramm						**X**					
SWA Schule Wirtschaft						**X**					
Lernkultur/Kompetenz						**X**					
BQF Programm						**X**					
ÜBS Förderkonzept						**X**					
Austausch Polen Tschechien	**X**					**X**					
Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ)											
FSTJ	X										
Kon Texis				**X**							
Gender Seminare										**X**	
CHAD Kompetenzzentrum										**X**	
IT Landfrauen										**X**	
LOS Lokales Kapital											**X**

Quelle: Eigene Darstellung nach Programmplanungsdokumenten.

Werden das im Förderzeitraum 2000-2002 realisierte finanzielle und teilnehmerbezogene Gewicht der einzelnen Programme bzw. Projekte sowie deren, vom Monitoring ausgewiesene Kofinanzierung aus den Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF berücksichtigt, so zeigt sich, dass auf Grund der Dominanz des Jugendsofortprogramms und des ESF-BA-Programms die Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 von diesen beiden Programmen geprägt werden. Auf Ebene der ESF-Maßnahmen sieht dies etwas differenzierter aus: Da das ESF-BA-Programm ist in den Maßnahmen 2, 4, 8, 9 und 10 Präsent, schlägt auch sein quantitatives Gewicht in wesentlichem Maße auf die Ergebnisse dieser Maßnahmen durch. Mit dem Jugendsofortprogramm werden demgegenüber nur die Interventionen der ESF-Maßnahmen 1, 6 und 10 umgesetzt, so dass es vor allem die Schwerpunkte A „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ und C „Lebenslanges

Lernen und Verbesserung entsprechender Systeme und Strukturen“ sind, die durch dieses Programm bestimmt werden.[86]

Neben der Bundesanstalt für Arbeit setzt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in eigener Regie Förderprogramme im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 um. Zugleich sind – wie oben erwähnt – die Bundesministerien für Bildung und Forschung sowie für Frauen, Senioren, Familie und Jugend an der Umsetzung dieses OP beteiligt. Im Folgenden werden Ergebnisse und Wirkungen der von den drei Bundesministerien unmittelbar umgesetzten Programme vorgestellt.

Der folgenden analytischen Darstellung der Einzelprogramme der beteiligten Bundesministerien liegen mehrere Quellen zu Grunde. Zunächst wurden die Ergebnisse des Monitoring für die Darstellung des materiellen und finanziellen Verlaufs herangezogen. Da das Monitoring in seinen Jahresberichten die qualitativen Aspekte dieser Programme nur in groben Zügen skizziert, wurden als zweite Quelle programminterne Berichte, veröffentlichte Publikationen und andere Programmmaterialien ausgewertet, um den praktischen Vollzug der Einzelprogramme besser beurteilen zu können. Eine dritte Quelle waren – bei der Mehrzahl der untersuchten Programme – die bisher vorgelegten Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschungen. Mit diesen programmbegleitenden Evaluierungsarbeiten folgen die Programmverantwortlichen dem für die Förderperiode 2000 bis 2006 von der KOM angeregten Instrumentarium einer zielorientierten Steuerung der ESF-Interventionen. Eine vierte wesentliche Quelle waren Expertengespräche mit Programmverantwortlichen und Akteuren aus der jeweiligen Umsetzungspraxis. Neben den Urteilen der beteiligten Verantwortungsträger hatten diese Interviews die Aufgabe, einen vertieften Einblick in die konkreten Umsetzungsbedingungen wie auch die Umsetzungspraxis der Einzelprogramme zu ermöglichen.

Unter eher qualitativen Gesichtspunkten ergeben sich darüber hinaus folgende Zusammenhänge von Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF einerseits sowie Förderprogrammen und Projekten andererseits:

- Die Maßnahme „Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“ im Politikbereich A wird quantitativ wie auch qualitativ durch das Jugendsofortprogramm geprägt. Von Bedeutung sind darüber hinaus das BQF-Programm und das FSTJ. Die Maßnahme „Qualifikation und Beratung von Arbeitslosen“ (ebenfalls Politikbereich A) wird ausschließlich durch das ESF-BA-Programm determiniert.

- Die Maßnahme „Qualifikation und Beratung von Langzeitarbeitslosen“ im Politikbereich B wird quantitativ gleichfalls durch das ESF-BA-Programm bestimmt. Un-

86 Allein in den ersten drei Jahren der Förderperiode wurden für das Jugendsofortprogramm etwa 606 Mill. € und für das ESF-BA-Programm rund 456 Mill. € Gesamtmittel verausgabt. Daran war der ESF mit 385 Mill. € bzw. 291 Mill. € beteiligt. Vergleiche hierzu ausführlich Kapitel 5 „Analyse und Bewertung des Programmvollzugs“ in diesem Bericht.

ter qualitativen Aspekten von Bedeutung sind darüber hinaus insbesondere die Programme CAST und XENOS.

- Die Maßnahme „Lebenslanges Lernen und Verbesserung entsprechender Systeme und Strukturen“ (Politikbereich C) wird quantitativ und qualitativ vom Jugendsofortprogramm sowie von zahlreichen Programmen des BMBF dominiert. Hinzu kommen einzelne Interventionen anderer Bundesakteure.

- Die Maßnahme „Berufliche Weiterbildung, Information und Beratung“ (Politikbereich D) wird durch einige Programme des BMBF bestimmt, insbesondere das BQF-Programm und das Programm Lernkultur/Kompetenzentwicklung. Daneben sind einige andere Programme und Projekte von qualitativer Relevanz, beispielsweise XENOS und Innovative Einzelprojekte des BMWA. Die Maßnahmen „Qualifizierung während Kurzarbeit“ sowie „Förderung des Unternehmergeistes“ (gleichfalls Politikbereich D) werden nahezu ausschließlich vom ESF-BA-Programm geprägt.

- Die Maßnahme „Chancengleichheit“ (Politikbereich E) wird durch eine Vielzahl von Programmen und Projekten unterschiedlicher Bundesakteure beeinflusst, wobei in quantitativer Hinsicht wiederum das ESF-BA-Programm und das Jugendsofortprogramm – in qualitativer Hinsicht auch Interventionen des BMFSFJ (CHAD Kompetenzzentrum, Gender Seminare, IT Landfrauen) eine bestimmende Rolle spielen.

- Die Maßnahme „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (Politikbereich F) wird ausschließlich durch das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) geprägt, wobei dieses vom BMFSFJ verantwortetes Programm erst 2003 in die Umsetzung gelangt ist.

Die vorstehend dargestellte inhaltliche Prägung der Politikbereiche und Maßnahmen des ESF durch die Bundesprogramme und Einzelinterventionen bundespolitischer Akteure sagt noch nichts über deren jeweilige finanzielle Bedeutung für das OP des Bundes Ziel 1 aus. Um sich diesbezüglich einen Überblick zu verschaffen, wird nachfolgend die Verteilung der verausgabten und bewilligten ESF-Mittel nach den ESF-Maßnahmen einerseits und nach den Bundesinterventionen andererseits untersucht (***vgl. Tabelle 6.1***).

Tabelle 6.1 zeigt zunächst, dass sich die Wirkungen der ESF-Interventionen des gesamten OP des Bundes im Ziel 1 – gemessen an den verausgabten bzw. bewilligten ESF-Mitteln – zu 90 % aus den Wirkungen zweier Bundesprogramme ergeben: zu etwas mehr als der Hälfte aus den Ergebnissen des Jugendsofortprogramms und zu immerhin knapp 40 % aus der Umsetzung des ESF-BA-Programms. Im folgenden Abschnitt wird gezeigt, dass sich diese beiden Bundesprogramme – ihren eigenen Förderlogiken folgend – aus mehreren Programmkomponenten bzw. Programmartikeln zusammensetzen.

Tabelle 6.1
Verteilung der ESF-Mittel auf die ESF-Maßnahmen nach Bundesprogrammen

Bundes-programm	OP des Bundes Ziel 1 insge-samt	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11
	%											
JuSoPro	51,3	98,6					9,8				90,6	
ESF-BA	38,7		100		82,6				100	99,4	8,5	
CAST	0,6				6,3							
XENOS	2,6				11,2		18,3	68,1			0,8	
Innov. Maßn.	0,2						1,0	18,0				
BMBF	4,0	0,1					67,4					
BMFSFJ	0,5	1,1					2,3				0,3	
LOS	1,8											100
Einzelprojekte	0,2	0,2					1,3	13,9		0,6		
OP Bund	**100**	**100**	**100**		**100**		**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Quelle: Angaben des ESF-Monitoring, Stand: März 2003

Da diese Programmteile – aus der Perspektive des ESF – wiederum unterschiedlichen Interventionszielen folgen, können mit ihnen die angestrebten Interventionsziele unterschiedlicher ESF-Maßnahmen erreicht werden. Die verbleibenden 10 % der bisher eingesetzten bzw. bewilligten ESF-Mittel verteilen sich auf die anderen Interventionen unterschiedlicher umsetzender Akteure, wobei insbesondere zwei Bundesministerien – das BMBF zum einen und das BMFSFJ zu anderen – eine wichtige Rolle spielen, da diese mit Hilfe des ESF mehrere fachpolitische Förderprogramme unterstützen und entsprechende förderstrategische Ziele verfolgen.

Betrachtet man die inhaltliche Förderstruktur der einzelnen Maßnahmen des ESF, so ergibt sich bezüglich der maßgeblichen Programme und Projekte ein differenzierteres Bild als es die Gesamtstruktur des OP des Bundes insgesamt vermittelt:

- So sollen die strategischen Ziele von drei ESF-Maßnahmen vollständig über die Umsetzung eines Bundesprogramms bzw. von Komponenten eines Bundesprogramms erreicht werden:

  – Dies betrifft erstens die ESF-Maßnahme „Qualifikation und Beratung von Arbeitslosen“ (M 2), die durch die Förderung beruflicher Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen im Rahmen des ESF-BA-Programms für weniger als ein Jahr lang arbeitslose Personen realisiert wird.

  – Zweitens wurde die ESF-Maßnahme „Qualifizierung während Kurzarbeit“ (M 8) bisher ausschließlich durch die Förderung der Qualifizierung von Kurzarbeiten im Rahmen des ESF-BA-Programms realisiert.

  – Und nicht zuletzt betrifft dies drittens die ESF-Maßnahme „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (M 11), die ausschließlich durch das Bundesprogramm „Lokales Kapitel für soziale Zwecke“ umgesetzt wird.

Die anschließend zu untersuchenden Interventionsergebnisse dieser ESF-Maßnahmen ergeben sich also ausschließlich aus den genannten Förderprogrammen bzw. Förderinstrumenten des Bundes.

- Zwei weitere ESF-Maßnahmen – zum einen die Maßnahme „Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“ (M 1) und zum anderen die Maßnahme „Förderung des Unternehmergeistes“ (M 9) – werden zu fast 100 % durch Programmteile von Bundesprogrammen umgesetzt. Bei der ESF-Maßnahme 1 sind dies die Artikel 7 und 8 des Jugendsofortprogramms und bei der ESF-Maßnahme 9 die Durchführung von Existenzgründerseminaren und Coachings für Gründerinnen und Gründer. Bei diesen beiden ESF-Maßnahmen erklären sich die Interventionsergebnisse mithin im Wesentlichen aus den genannten Programmkomponenten.

- In den anderen vier ESF-Maßnahmen des OP des Bundes Ziel 1 setzen sich die Ergebnisse der ESF-Interventionen aus den Wirkungen mehrerer Bundesprogramme bzw. Förderinstrumente zusammen. Dies betrifft die ESF-Maßnahmen „Qualifikation und Beratung von Langzeitarbeitslosen“ (M 4), „Lebenslanges Lernen und Verbesserung entsprechender Systeme und Strukturen“ (M 6), „Berufliche Weiterbildung, Information und Beratung“ (M 7) und „Chancengleichheit“ (M 10). Diese auf den ersten Blick scheinbar disperse Struktur der genannten ESF-Maßnahmen ergibt sich jedoch konsequenterweise aus deren strategischen Orientierungen auf Qualifizierung, Information und Beratung (M 4, M 7), auf Strukturen und Systeme (M 6) sowie auf Querschnittsziele (M 10).

Die Untersuchung der in die ESF-Maßnahmen eingetretenen Teilnehmenden aus den jeweiligen Bundesprogrammen bzw. Projekten erbrachte ein im Wesentlichen identisches Bild, so dass auf die Darstellung dieser Analyseergebnisse an dieser Stelle verzichtet wird.

Der vorstehend vorgenommene inhaltliche und finanzielle Rückbezug der einzelnen Programme und Projekte zur Struktur der ESF-Interventionen (Politikbereiche und Maßnahmen) soll es im abschließenden Resümee zum Kapitel 7 ermöglichen, Aussagen über den Einzelbeitrag der Programme und Projekte zu den Intentionen der jeweiligen ESF-Schwerpunkte zu treffen.

6.2. Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bei Interventionen des Bundes

Unter dem Aspekt des finanziellen und teilnehmerbezogenen Programmvolumens kommen dem Jugendsofortprogramm (JuSoPro) und dem ESF-BA-Programm im Rahmen der ESF Interventionen des OP des Bundes Ziel 1 – wie bereits erwähnt – die entscheidende Rolle zu. Demgegenüber nimmt sich das Sonderprogramm „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) – das Dritte von der BA im Auftrage des BMWA umgesetzte Förderprogramm eher bescheiden aus. Zusammen umfassen die genannten drei Programme etwa 95 % der Gesamtaufwendungen für die Ziel 1-Interventionen des Bundes. Damit werden natürlich auch die insge-

samt im OP des Bundes erzielten Förderwirkungen im Wesentlichen durch diese Programme bestimmt. Bei ihnen steht eine personenbezogene Förderung im Mittelpunkt der Interventionen. Um zunächst Brutto- und später Nettowirkungen beurteilen zu können, sind Indikatoren wie Maßnahmeabbrüche oder auch der anschließende Verbleib der Teilnehmenden, wie sie im Teilnehmerstammblatt abgebildet und durch die Teilnehmerbefragungen erhoben wurden, wichtige Messgrößen.[87]

Davon unterscheiden sich die Förderansätze der Bundesministerien zum Teil erheblich. Sie sind gegenüber diesen ESF-Interventionen wie auch den Interventionen der Bundesländer durch eine Reihe von Spezifika gekennzeichnet. Mit diesen Entwicklungsprogrammen werden für zum Teil sehr spezifische Problemlagen auf dem deutschen Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt adäquate Lösungsansätze modellhaft erprobt. Für diese Förderprogramme spielen also beispielsweise unmittelbar erzielte Integrationserfolge der teilnehmenden Personen nur insofern eine Rolle, als sie sich letztendlich daran messen lassen müssen, ob dies auf effizientere Weise erfolgte als mit bisherigen Förderansätzen. Es werden aber auch – wie noch zu zeigen sein wird – völlig neue Förderansätze erprobt, für die es bisher keine vergleichbaren Regelförderungen gibt – mit denen also förderpolitisch Neuland beschritten wird. Für eine Gesamtbeurteilung des OP des Bundes sind daher auch spezielle Untersuchungen und Bewertungen der von den beteiligten Bundesministerien umgesetzten Entwicklungs- und Forschungsprogramme wichtig.

Ihr Stellenwert ergibt sich damit zwar nicht aus den mit ihnen umgesetzten Programmvolumina. Ihre Funktion im Gesamtkontext der ESF-Interventionen des Bundes ergibt sich vielmehr aus den mit ihnen verfolgten qualitativen Förderzielen. Diese zielen in erster Linie auf eine Verbesserung von Strukturen und Systemen des Arbeits- und Ausbildungsstellenmarktes ab. Genau aus diesem Grunde erfordert die Förderung des Bundes teilweise andere Kriterien und Indikatoren für die Beurteilung der mit ihr bisher erreichten Förderwirkungen. Beispielsweise eine fundierte Beschreibung, was mit einem Entwicklungsvorhaben tatsächlich an strukturellen Veränderungen erreicht werden konnte und die Bewertung des qualitativen Beitrages dieses Vorhabens sind für eine umfassende Bewertung unerlässlich. Vor allem wenn es um (Modell-)Programme geht, deren Ziel in der Veränderung bisheriger Förderstrukturen besteht, greifen Indikatoren zu kurz, mit denen Förderwirkungen personenbezogener Interventionen abgebildet werden.

Mit der folgenden analytischen Darstellung der Einzelprogramme wird ein wichtiger und notwendiger Schritt in Richtung Programmevaluierung gegangen. Um Wirkungen auf der Programmebene – in diesem Falle der Ebene der Schwerpunkte und Maßnahmen des ESF und damit letztendlich der Interventionen dieses OP – einschätzen zu können und um hoch aggregierte Wirkungsindikatoren auf eben dieser Ebene mit einiger

---

87 Vgl. Deeke et al. 2003.

Sicherheit interpretieren und bewerten zu können, ist zunächst eine möglichst detaillierte Kenntnis des „Feldes“ und damit der jeweiligen Einzelprogramme erforderlich.

Der dafür erforderliche Einblick in die jeweils spezifisch ausgerichteten Förderziele, die konkreten Umsetzungsbedingungen ebenso wie die im Einzelnen erreichten Förderwirkungen ist von der Ebene einer Programmevaluierung aus nicht zu leisten. Daher wurde an dieser Stelle der Halbzeitbewertung – entsprechend des Untersuchungskonzeptes – insbesondere bei der Beurteilung von Förderwirkungen auf Evaluierungsergebnisse zurückgegriffen, die von Bewertungseinrichtungen im Rahmen begleitender wissenschaftlicher Evaluierungen der jeweiligen Förderprogramme erarbeitet wurden. Eine die Einzelprogramme in ihrer Gesamtheit erfassende Evaluierung birgt demgegenüber wiederum den Vorteil, das Zusammenwirken oder auch mögliche Überschneidungen von Einzelprogrammen offen zu legen. Die sich dabei auf Programmebene ergebenden Wirkungen und Wechselbeziehungen werden mit diesem Bericht der Halbzeitbewertung an die Programmverantwortlichen „gespiegelt“. Dadurch können ggf. programmübergreifende Erkenntnisse ebenso wie Berührungspunkte zwischen den realisierten Einzelprogrammen herausgearbeitet werden.

Daneben ist eine möglichst detaillierte Kenntnis der konkreten Implementations- und Umsetzungsbedingungen der Einzelprogramme sowie ihrer Interventionswirkungen eine entscheidende Voraussetzung, um auch unter methodischen Aspekten die für die Halbzeitbewertung vorgegebenen Indikatoren für die Programmbewertung auf ihre Relevanz und Aussagekraft hin einschätzen zu können. Die Einbindung der Mehrzahl der Programme der Bundesministerien in den Schwerpunkt C „Lebenslanges Lernen“, in dem es in wesentlichem Maße um eine Verbesserung entsprechender Strukturen und Systeme geht, lässt ebenfalls erwarten, dass eine Reihe „traditioneller“ Wirkungsindikatoren der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme für diese Interventionsformen zu kurz greift. Unter diesem Aspekt geht die Halbzeitbewertung von dem Verständnis aus, dass für die Beurteilung der Wirkungen dieser ESF-Interventionen nach „ergänzenden“ Indikatoren zu suchen ist, die unter anderem auch den Einsatz anderer oder auch zusätzlicher Instrumente der Evaluierung erfordern, um die bisher erreichten Ergebnisse sinnvoll bewerten zu können. Dabei ordnen sich die Programme der Bundesministerien auch in andere Schwerpunkte des ESF ein. Die skizzierte Problematik der Suche nach aussagekräftigen Wirkungsindikatoren trifft dabei jedoch in besonderem Maße auf jene Programme zu, die im Schwerpunkt C „Lebenslanges Lernen“ und im Schwerpunkt D „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ angesiedelt sind.

Als Element der Programmevaluation war zugleich bei den Einzelprogrammen ebenso der Frage nachzugehen, inwieweit ihre bisherige Umsetzung z. B. unter den aktuell veränderten institutionellen Kontexten modifiziert oder sogar neu orientiert werden sollte. Geht es bei der mikroanalytischen Ebene der Programmevaluation in erster Linie um den individuellen Nutzen, den die geförderte Person von der Förderung hat, so entfällt diese Wirkungsdimension schlichtweg bei der Mehrzahl der in diesem Kapitel untersuchten Förderprogramme (beispielsweise Lernende Region oder auch Lernkultur/Kompetenzentwicklung). Bei anderen Programmen tritt diese Dimension deutlich hinter an-

deren Programmzielen zurück (beispielsweise Schule Wirtschaft Arbeitsleben oder auch Programme zur Netzwerkförderung). Damit können an dieser Stelle die Wirkungen nur wenige Programme mit den bisher für die Begleitung und Bewertung vereinbarten Indikatoren gemessen werden.

6.3. Programmlogiken der beiden großen maßnahmenübergreifenden Bundesprogramme

Im Wesentlichen sind es das Jugendsofortprogramm, das EAF-BA-Programm und das Programm XENOS, die eigenständige Förderprogramme des Bundes sind – in ihrer Struktur jedoch Ziele aus verschiedenen ESF-Maßnahmen verfolgen. Mit diesen Programmen verfolgen die Fördergeber zum Teil eigenständige Ziele, deren Verständnis sich nur über die Gesamtstruktur des Programms vermittelt. Die Halbzeitbewertung der ESF-Interventionen hat jedoch die Aufgabe, die ersten Ergebnisse und Wirkungen auf Ebene der ESF-Maßnahmen und den sich daraus zusammensetzenden Schwerpunkten der ESF-Interventionen zu beurteilen. Daher wird zunächst in einem ersten Unterpunkt dieses Abschnittes das eigenständige Programmverständnis dieser maßnahmeübergreifenden Förderprogramme des Bundes beschrieben, um dann in einem zweiten Unterpunkt die Wirkungen der jeweiligen Teilaspekte dieser Bundesprogramme in den jeweiligen ESF-Maßnahmen zu bewerten.

- Jugendsofortprogramm
- ESF-BA-Programm

6.3.1. Das Jugendsofortprogramm

6.3.1.1. Relevanz des Untersuchungsgegenstandes und methodisches Vorgehen

Das Jugendsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit JUMP ist zusammen mit dem ESF-BA-Programm diejenige Intervention, die im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 finanziell am umfangreichsten ausgestattet ist.

Die Bewertung der Implementation, der Umsetzung sowie der Ergebnisse und Wirkungen der aus dem ESF kofinanzierten Teile bzw. Artikel von JUMP erfolgte vorrangig durch eine kritische Würdigung der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)[88] und von der Sozialwissenschaftlichen Forschungsgruppe (SALSS)[89] vorgelegten Evaluationsberichte zu diesem Programm. Ergänzend dazu wurden Gespräche mit

---

88 Vgl. hierzu jüngst Dietrich, H.: Förderung auf hohem Niveau – Das Jugendsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit 1999-2002, IAB-Werkstattbericht Nr. 9 vom 7.8.2003, Nürnberg 2003

89 Vgl. dazu: Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe SALSS: Wissenschaftliche Begleitung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Abschlussbericht zur Umsetzung von Artikel 2 (Förderung von lokalen und regionalen Projekten zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots), Bonn 2002

Vertretern des für JUMP fachlich zuständigen Referates im BMWA und mit dem Evaluator des Jugendsofortprogramms geführt.

Zu berücksichtigen ist, dass nach Absprache mit der KOM rückwirkend ab 2000 nur noch die Artikel 2, 7 und 8 des Jugendsofortprogramms aus Ziel 1-Mitteln des ESF kofinanziert werden. Da es sich bei JUMP aber um ein umfassendes Förderkonzept handelt, wird nachstehend das Gesamtprogramm behandelt – allerdings unter besonderer Berücksichtigung der mit Hilfe des ESF kofinanzierten Artikel.

6.3.1.2. Die Förderkonzeption des Jugendsofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Angesichts steigender Zahlen arbeitsloser Jugendlicher und nicht vermittelter Bewerber/-innen um einen Ausbildungsplatz im dualen System der beruflichen Erstausbildung wurde im Herbst 1998 von der Bundesregierung das Jugendsofortprogramm beschlossen und zum 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt. Die Programmlaufzeit wurde auf den Zeitraum 1999 bis 2003 festgelegt.

JUMP ergänzt das im SGB III festgelegte Regelinstrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit zu Gunsten arbeits- und ausbildungsloser Jugendlicher vor allem quantitativ. Vorgesehen war, die Interventionen der Bundesanstalt für Arbeit für diese Personengruppe um etwa 20 % aufzustocken. Inhaltlich wurde bei der Konzeptionierung des Programms weit gehend auf Erfolg versprechende Konzepte aus dem bereits bestehenden Förderkanon zurück gegriffen, die jedoch entsprechend den konkreten Rahmen- und Implementationsbedingungen modifiziert wurden. Dabei wurden, nicht zuletzt um entsprechend dem Additionalitätsprinzip den Einsatz des ESF ermöglichen zu können, die Anspruchsvoraussetzungen vielfach abgesenkt. In diesem Kontext steht auch die Nachrangigkeit des Jugendsofortprogramms gegenüber den BA- sowie anderen Bundes-, Landes- und Kommunalprogrammen.

Gemäß den 1998 beschlossenen Eckpunkten von JUMP sollen mit dem Programm vor allem junge Frauen sowie ausländische, benachteiligte, behinderte und langzeitarbeitslose[90] Jugendliche erreicht werden.

Ziel des Jugendsofortprogramms ist es, die Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation junger Menschen zu verbessern und einen Beitrag zur Überwindung der Hürden an der ersten und zweiten Schwelle zu leisten sowie Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen zu verhindern – den Förderschwerpunkt bildeten dabei Interventionen in den Bereichen Berufsvorbereitung und Ausbildung. Darüber hinaus war es intendiertes Ziel des Programms, sich als erfolgreich erweisende Interventionen in das Regelinstrumentarium –

---

90 Entsprechend den Beschäftigungspolitischen Leitlinien gelten Jugendliche, im Unterschied zu den anderen Personengruppen, bereits bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6 und mehr Monaten als langzeitarbeitslos.

insbesondere der Bundesanstalt für Arbeit, gegebenenfalls aber auch anderer arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitisch aktiver Akteure – zu überführen.

Im Einzelnen eröffnete JUMP beginnend mit dem Jahr 1999 Jugendlichen die in der nachfolgenden ***Übersicht 6.2*** dargestellten Fördermöglichkeiten.

Übersicht 6.2
Maßnahmen des Jugendsofortprogramms JUMP

Artikel*	Geltungszeitraum	ESF-Kofinanzierung	Art der Maßnahme
Artikel 2	Seit 1/1999	Ja	Förderung lokaler und regionaler Projekte zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebotes
Artikel 3	Nur 1999	Nein	Trainingsprogramm für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber (kurz: Bewerbertraining)
Artikel 4	Seit 1/1999	Nein	Außerbetriebliche Ausbildung für noch nicht vermittelte Bewerberinnen und Bewerber
Artikel 5	Seit 1/1999	Nein	Nachholen des Hauptschulabschlusses
Artikel 6	Seit 1/1999	Nein	Arbeit und Qualifizierung für (noch) nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche (AQJ)
Artikel 7	Seit 1/1999	Ja	Nach- und Zusatzqualifizierung a) Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) Erwerb eines kompletten anerkannten Berufsabschlusses (7.1) Erwerb eines verwertbaren bzw. zertifizierten Teilabschlusses in anerkanntem Ausbildungsberuf (7.2) Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen (Nach- und Zusatzqualifikation von Jugendlichen mit Berufsabschluss) (7.3) b) Trainingsmaßnahmen (7.4)
Artikel 8	Seit 1/1999	Ja	Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber bei Einstellung arbeitsloser Jugendlicher
Artikel 8.3.6	Seit 1/2001	Ja	Pauschale an Dritte: AA-Zuschüsse bei Maßnahmefinanzierung durch anderen Kostenträger
Artikel 8.7	Seit 1/2001	Ja	Anspruchsübergang: Fortsetzung der Förderung bei einem dritten Arbeitgeber
Artikel 8a	Seit 7/2002	Ja	Jugendteilzeithilfe
Artikel 9	Seit 1/1999	Nein	Qualifizierungs-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Quali-ABM)
Artikel 10	Seit 1/1999	Nein	Beschäftigungsbegleitende Hilfen (BBH)
Artikel 11	Seit 1/1999	Nein	Soziale Betreuung zur Hinführung an Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
Artikel 11a	Seit 1/2000	Nein	Mobilitätshilfen für Jugendliche
* entsprechend den Richtlinien zu JUMP, die seit 1998 mehrfach geändert wurden			

Somit wird mit dem Jugendsofortprogramm ein Förderspektrum eröffnet, welches an ganz unterschiedlichen Problemlagen Jugendlicher ansetzen kann. Dabei richtet sich JUMP an a) nicht versorgte Ausbildungsplatzbewerber/-innen, b) arbeitslose Jugendliche und c) ausbildungs- bzw. arbeitslose Jugendliche, die der sozialen Integration bedürfen und (teilweise) nicht mehr in Kontakt mit der Arbeits- oder Sozialverwaltung stehen (drop out).

6.3.1.3. Bewertung der Umsetzung sowie der Ergebnisse und Wirkungen von JUMP

- Umfang, Verlauf und regionale Schwerpunkte der Interventionen

Das mit dem Jugendsofortprogramm intendierte Ziel, die Zahl der arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitisch geförderten Jugendlichen ergänzend zum SGB III signifikant zu erhöhen wurde, wie ***Tabelle 6.2*** zeigt, erreicht. Die angestrebte Zielmarke von 20 % wurde dabei sogar überschritten.

Tabelle 6.2
Jugendliche in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III sowie des JuSoPro
(Bundesrepublik Deutschland insgesamt)

	1999	2000	2001	2002
		Teilnehmereintritte		
SGB III insgesamt	596.000	666.000	692.000	811.000
Jugendsofortprogramm	197.000	115.000	157.000	137.000
Summe	793.000	781.000	849.000	948.000
		Teilnehmerbestand im Jahresdurchschnitt		
SGB III insgesamt	411.000	414.000	419.000	446.000
Jugendsofortprogramm	74.000	77.000	91.000	96.000
Summe	429.308	428.298	443.888	497.367

Quelle: Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

Hinzuweisen ist darauf, dass es im Zeitverlauf beim SGB III zu einer Verlagerung der Förderschwerpunkte kam. Die deutlich verringerte Relation von Teilnehmereintritten und Teilnehmerbestand deutet darauf hin, dass Vorhaben mit einer kürzeren Förderdauer an Gewicht gewonnen haben: So lag die Relation Eintritte zu Bestand bei der SGB III-Förderung von Jugendlichen in 2000 bei 1,61 und in 2002 bereits bei 1,82. Hintergrund dieser Tendenz waren der rückläufige Einsatz von ABM und SAM einerseits sowie Ausweitungen bei solchen Instrumenten wie Trainingsmaßnahmen, berufsvorbereitenden Maßnahmen sowie Berufsausbildungsbeihilfen andererseits.

Derartige Entwicklungen waren bei JUMP nicht zu verzeichnen, hier betrug die Relation Eintritte zu Bestand im Jahr 2000 1,49 und im Jahr 2002 1,43. Damit war eine im Durchschnitt längere Förderdauer je Teilnehmenden im Vergleich zu den Aktivitäten des SGB III zu verzeichnen.

Hinsichtlich der mit dem Jugendsofortprogramm unterstützten Zahl von Jugendlichen ist zunächst darauf zu verweisen, dass zwischen Januar 1999 und Dezember 2002 insgesamt 617.887 Eintritte zu verzeichnen waren. Da Jugendliche jedoch teilweise an mehreren Fördermaßnahmen teilnahmen, wurden im Rahmen von JUMP tatsächlich 517.834 Jugendliche unterstützt. Statistisch betrachtet wurden etwa 16 % der geförderten Jugendlichen im Programmzeitraum mehrfach durch das Jugendsofortprogramm unterstützt. Dabei wiesen vornehmlich Jugendliche, die beim Eintritt in die erste JUMP-Maßnahme noch über keinen Abschluss verfügen, einen überdurchschnittlich hohen Anteil an der Mehrfachförderung auf.[91]

Die regionale Verteilung der Eintritte und der Zahl der tatsächlich geförderten Personen auf Ost- und Westdeutschland stellte sich im Zeitraum von 1999 bis 2002 wie folgt dar:[92]

---

91 Aufgrund fehlender Datenzugangsmöglichkeiten kann nicht nachvollzogen werden, wie viele Jugendliche sowohl durch das Jugendsofortprogramm als auch durch das SGB III und andere durch Dritte finanzierte Förderungen unterstützt wurden. Dadurch wird Zahl und Anteil der Jugendlichen, die mehrfach an Fördermaßnahmen teilnahmen systematisch unterschätzt.

92 Bei den nachfolgenden Zahlen ist Berlin Ostdeutschland zugeordnet worden.

- Mit 257.649 Eintritten und 220.061 geförderten Personen entfallen 42,5 % bzw. 43,2 % des teilnehmerbezogenen Förderumfanges auf die neuen Bundesländer.[93]

- Entsprechend entfallen bei 349.018 Eintritten und 288.652 geförderten Personen 57,5 % bzw. 56,8 % des teilnehmerbezogenen Förderumfanges auf die Ziel 3-Gebiete.

Damit entfallen, gemessen an der Bevölkerungszahl, überproportional große Teile von JUMP auf die von Jugendarbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Ziel 1-Gebiete. Dies entspricht im Wesentlichen den Planungen zur regionalen Diffusion des Programms: War 1999 für Ostdeutschland noch ein Fördermittelanteil von 40% vorgesehen, so wurde dieser angesichts der sich (weiter) verschlechternden Arbeitsmarktsituation für Jugendliche in diesem Teil Deutschlands sukzessive auf 50% erhöht.

Über das gesamte Programm und die gesamte bisherige Programmlaufzeit betrachtet, waren 39,6 % der geförderten Teilnehmenden Frauen und entsprechend 60,4% Männer. Der Ausländeranteil lag bei den Teilnehmenden bei 9,7 %, derjenige der Jugendlichen ohne Schulabschluss bei 14,9 %, derjenige der behinderten Jugendlichen bei 2,9 % und derjenige der langzeitarbeitslosen Jugendlichen bei 21,3%. Vor Beginn der JUMP-Maßnahmen waren 81,7 % der dann geförderten Teilnehmenden arbeitslos.

Tabelle 6.3 stellt die Struktur der mit dem Jugendsofortprogramm erreichten Jugendlichen insgesamt sowie nach Ziel 1- und Ziel 3-Gebieten differenziert dar.

Tabelle 6.3
Teilnehmerstruktur des Jugendsofortprogramms[1]

Merkmal	Bundesrepublik Deutschland	Ziel 1-Gebiet	Ziel 3-Gebiet (nachrichtlich)
	%		
Frauen	39,6	40,9	38,6
Männer	60,4	59,1	61,4
Ausländer	9,7	1,9	15,2
Kein Schulabschluss	14,9	8,5	19,4
Behindert	2,9	3,3	2,5
Arbeitslos vor der Maßnahme	81,7	87,8	77,6
Langzeitarbeitslos	21,3	27,2	17,4

Quelle: Angaben der Bundesanstalt für Arbeit. – [1]Ohne Maßnahmen der Lehrstellenakquisition nach Artikel 2 (da hier keine Teilnehmenden zu verzeichnen sind) und ohne Mobilitätshilfen nach Artikel 11a. Teilnehmereintritte aus Berlin wurden nach dem Faustregelschlüssel zugeordnet.

Die vorstehende Übersicht verdeutlicht zum einen, dass die mit JUMP anvisierten Zielgruppen im Wesentlichen erreicht wurden. Zum anderen sind an den unterschiedlichen Teilnehmerstrukturen im Ziel 1- bzw. Ziel 3-Gebiet die verschiedenen Problemlagen sehr gut erkennbar: Jugendarbeitslosigkeit und Jugendlangzeitarbeitslosigkeit ist in den

93 Ohne Mobilitätshilfen nach Artikel 11a. Auf die Mobilitätshilfen entfallen 11.220 von insgesamt 617.887 Eintritten (1,8 %) und 9.121 von 517.834 geförderten Personen (1,8 %).

Ziel 1-Gebieten wesentlich präsenter als in den Ziel 3-Gebieten. Demgegenüber sind in Westdeutschland die Problemlagen ausländischer Jugendlicher sowie solcher ohne Schulabschluss häufiger anzutreffen. Inwieweit auf diese differenzierten Problemlagen mit dem eingesetzten Förderinstrumentarium eingegangen wurde, wird nachfolgend zu analysieren sein.

- Inhaltliche Schwerpunkte

Tabelle 6.4 verdeutlicht die Schwerpunkte des Jugendsofortprogramms gemäß der einzelnen Förderbereiche bzw. Artikel.

Tabelle 6.4
Anteil der Teilnehmenden in den Artikeln des Jugendsofortprogramms
(Bundesrepublik Deutschland insgesamt)[1]; in %

Artikel von JUMP	Beginn der Maßnahmen				Insgesamt
	1999	2000	2001	2002	
Art. 3 Bewerbertraining	9,3	-	-	-	3,0
Art. 4 Außerbetriebliche Ausbildung	13,9	3,6	1,9	2,1	6,2
Art. 5 Hauptschulabschluss	1,5	1,6	1,2	0,8	1,3
Art. 6 AQJ	4,5	6,8	5,4	6,0	5,5
Art. 7.1 Vollqualif. Abschlüsse	1,6	1,6	1,5	1,0	1,4
Art. 7.2 Teilqualif. Abschlüsse	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3
Art. 7.3 Sonstige Qualifikationen	8,6	8,3	11,2	9,3	9,4
Art. 7.4 Training	19,4	15,5	17,8	14,5	17,1
Art. 8 Lohnkostenzuschüsse	14,3	31,7	27,6	38,7	26,6
Art. 9 Quali-ABM	18,5	18,4	21,9	14,3	18,4
Art. 10 Berufsbegleitende Hilfen	0,2	0,3	0,5	0,8	0,4
Art. 11 Aufsuchende Maßnahmen	7,7	11,7	10,1	11,7	10,0

Quelle: Angaben der Bundesanstalt für Arbeit. – [1]Ohne Maßnahmen der Lehrstellenakquisition nach Artikel 2 und ohne Mobilitätshilfen nach Artikel 11a. Teilnehmereintritte aus Berlin wurden nach dem Faustregelschlüssel zugeordnet.

Lohnkostenzuschüsse, Qualifizierungs-ABM und qualifizierende Maßnahmen nach Artikel 7 stellten dementsprechend bundesweit mit zusammen 74,8 % der eingetretenen Teilnehmenden das Gros der eingesetzten Instrumente. Zu diesen am häufigsten genutzten Instrumenten zählten auch die aus dem ESF kofinanzierten Artikel 7 und 8 des Jugendsofortprogramms, auf die mit 28,2 % mehr als ein Viertel aller Teilnehmereintritte entfielen.

Der Instrumenteneinsatz weist im Vergleich der Ziel 1- und Ziel 3-Gebiete relevante Unterschiede aus, die sich aus sozioökonomischen wie auch arbeitsmarktlichen Besonderheiten dieser beiden Regionen in Deutschland ergeben:

- Deutlich überproportional sind in den Ziel 1-Gebieten Förderungen nach Artikel 8 – Lohnkostenzuschüsse (38,1 % aller Teilnehmereintritte gegenüber 19% in den Ziel 3-Gebieten) sowie nach Artikel 9 – Qualifizierungs-ABM vertreten (23,8 % gegenüber 14,9%). Etwas überproportional sind darüber hinaus Förderungen nach Artikel 4 – Außerbetriebliche Ausbildung (6,9 % gegenüber 5,7 %) anzutreffen.

- Deutlich unterproportional wurde demgegenüber im Ziel 1-Gebiet in den Artikeln 7.4 – Trainingsmaßnahmen (11,8 % aller Teilnehmereintritte gegenüber 20,6 % in den Ziel 3-Gebieten), 11 – Aufsuchende Maßnahmen (3,8 % gegenüber 14 %) und 6 – AQJ (3,2 % gegenüber 7 %) gefördert.

Mithin spielen auf Beschäftigungsinduzierung orientierte Instrumente in den Ziel 1-Gebieten eine überaus starke Rolle. Diese sollen einen Beitrag dazu leisten, dass strukturelle Arbeitsplatzdefizit in diesem Teil Deutschlands zu überwinden. Demgegenüber wurde in den Ziel 3-Gebieten der Fokus stärker auf qualifizierende Instrumente gelegt, die an den individuellen Problemlagen (wie fehlende schulische Abschlüsse oder soziale Defizite) der geförderten Jugendlichen anknüpften.

- Einzelergebnisse der Evaluation zum Artikel 2 des Jugendsofortprogramms

Auf Verlauf, Ergebnisse und Wirkungen der Umsetzung von Artikel 2 wird im Abschnitt 6.4.4.1 eingegangen, da dieser Programmteil des Jugendsofortprogramms im Rahmen der ESF-Maßnahme 6 (Lebenslanges Lernen und Verbesserung entsprechender Systeme und Strukturen) realisiert wurde.

- Fazit und Schlussfolgerungen

Mit dem Jugendsofortprogramm wurden ergänzend zum SGB III Instrumente gefördert, die vielfach geeignet sind, individuelle Probleme der unterstützten Jugendlichen zu kompensieren und deren Integration in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem anzustoßen. Gleichwohl macht auch JUMP die begrenzte Wirkungsreichweite von Arbeitsmarktpolitik sowie deren große Abhängigkeit von der wirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung sowie der damit verbundenen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes deutlich. Dies signalisieren insbesondere die mit JUMP erreichten Integrationsquoten, die sich seit Programmbeginn – entsprechend der sich verschlechternden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – verringert haben und zudem deutlich zwischen den Ziel 1- und den Ziel 3-Gebieten unterscheiden.

Gleichwohl gilt es weiterhin – wenn auch begrenzte – arbeitsmarktpolitische Beiträge zur Überwindung individueller Zugangsprobleme und Vermittlungshemmnisse von Jugendlichen zu leisten und deren Arbeitsmarktintegration zu fördern. Dazu ist insbesondere ein problemadäquater Instrumentenmix erforderlich, der nicht zuletzt die regionalen Spezifika antizipiert. Auf Grund der im deutschen Beschäftigungssystem vorhandenen engen Bindung von Arbeitsmarktintegration an zertifizierte (berufliche) Abschlüsse, empfiehlt es sich verstärkt solche Förderinstrumente zum Einsatz zu bringen, die zu eben solchen zertifizierten (beruflichen) Abschlüssen führen.

6.3.1.4. Erfahrungen und Konsequenzen aus JUMP – Überführung von Teilelementen in die Regelförderung

Entsprechend der bei der Umsetzung des Jugendsofortprogramms gesammelten Erfahrungen, werden eine Reihe von JUMP-Elementen in die Regelförderung überführt. Dies

war im Übrigen ein Teilziel bei der Konzeptionierung des Programms. Die Entscheidungen zur Überführung in das Regelinstrumentarium sind teilweise bereits mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz getroffen worden, wobei die Überführung für die Zeit ab 2004 festgelegt wurde. Andere Entscheidungen zur Überführung einzelner Elemente wurden zwar schon grundsätzlich getroffen, deren detaillierte Ausgestaltung steht aber noch aus. Nach dem gegenwärtigen Kenntnisstand kommt es in Hinblick auf die Überleitung bzw. Nicht-Überleitung von JUMP-Elementen voraussichtlich zu den folgenden Entwicklungen:

- **Artikel 2**: Aktivitäten zur Lehrstellenakquisition finden künftig als klar sichtbares Bundesprogramm des BMBF unter dem Namen STAR statt. Die in JUMP regional sehr unterschiedliche Handhabung von Arbeitsamt zu Arbeitsamt wird es damit zukünftig voraussichtlich nicht mehr geben. Gleichwohl können die Arbeitsämter auch künftig (und zusätzlich zu STAR) Dritte mit diesbezüglichen Aktivitäten, z.B. im Rahmen der Freien Förderung, betrauen. Ordnungspolitisch ist dieses klarere Auftreten als Bundesprogramm nicht unumstritten, da die Verantwortung für die berufliche Erstausbildung im Dualen System und die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen bei der Wirtschaft – d.h. bei den Unternehmen – liegt. Aus Sicht der Evaluatoren sind gegenüber unterstützenden Leistungen zur Ausbildungsplatzakquisition, die die Rahmenbedingungen für die Akteure der betrieblichen Ausbildung verbessern, gleichwohl kaum ernsthafte ordnungspolitische Bedenken angebracht.

- **Artikel 4**: Das Element der außerbetrieblichen Erstausbildung wird aus ordnungspolitischen Erwägungen nicht in die Regelförderung übernommen. Erstens gibt es im SGB III § 240 ff. entsprechende Instrumente und zweitens wurde es in der Realität von JUMP häufig für so genannte Marktbenachteiligte eingesetzt und weniger für die eigentlich anvisierte Zielgruppe der individuell und/oder sozial Benachteiligten genutzt.

- **Artikel 5** und **Artikel 6**: Bereits mit der Neufassung des SGB III im Job-AQTIV-Gesetz wurde die Übernahme dieser beiden Elemente von JUMP (Nachholen des Hauptschulabschlusses, Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche) in das Regelinstrumentarium zum 1. Januar 2004 festgelegt. Im Detail muss bis dahin jedoch noch die Einbindung dieser Elemente in andere bestehende Förderinstrumente (FÖJ, FSTJ etc.) mit den dafür verantwortlichen Akteuren, beispielsweise dem BMFSFJ, erfolgen.

- **Artikel 7** und **Artikel 8**: Die beiden Elemente: berufliche Nach- und Zusatzqualifizierung und Lohnkostenzuschüsse LKZ für Jugendliche waren bislang Ergänzungsförderungen zum bestehenden Regelinstrumentarium. Die Erfahrungen mit diesen Elementen von JUMP sollen in die gegenwärtig diskutierten Veränderungen des arbeitsmarktpolitischen Förderkanons einfließen – gegebenenfalls im Rahmen der zurzeit im parlamentarischen Geschäftsgang befindlichen Hartz-Gesetze (III und IV) oder auf anderen fördertechnischen Wegen.

- **Artikel 8a**: Die Perspektive des Instruments der Jugendteilzeithilfe ist derzeit noch unklar, nicht zuletzt weil es bislang bundesweit erst einige wenige Förderfälle gibt. Implizit werden sich für dieses Förderinstrument aber auch Konsequenzen aus der Überarbeitung des Altersteilzeitgesetzes ergeben.

- **Artikel 10** und **Artikel 11**: Auch die Übernahme dieser beiden Elemente von JUMP (Beschäftigungsbegleitende Hilfen und Soziale Betreuung) in das Regelinstrumentarium des SGB III wurde bereits mit dem zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz bestimmt.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass sich das im Jahr 2003 implementierte und begrifflich verwandte Programm JUMP plus in vielerlei Hinsicht vom Jugendsofortprogramm JUMP unterscheidet, mithin auch nicht als modifizierte Fortsetzung oder Weiterentwicklung von JUMP begriffen werden kann. JUMP plus stellt vielmehr ein völlig neues Programm dar. Es ist ein – aus Bundesmitteln finanziertes – Bundesprogramm, welches über die Bundesanstalt für Arbeit und deren regionale Arbeitsämter umgesetzt werden soll. Fördertechnisch und inhaltlich orientiert sich JUMP plus relativ stark an den Regelungen des BSHG. JUMP plus zielt auf die Gruppe jugendlicher Sozialhilfeempfänger/-innen ab und soll versuchen, deren Übergang bzw. Integration in Beschäftigung zu befördern. Voraussetzung der Förderung durch den Bund soll die Bereitstellung von Kofinanzierungsmitteln durch Dritte sein, zu denen – im Kontext des angeführten BSHG – insbesondere Kommunen gehören könnten. De facto ist JUMP plus damit als Pilotvorhaben für die Reformierung sowie Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe angelegt. Ob die Erfahrungen von JUMP plus dafür allerdings bereits genutzt werden können, ist aus zeitlichen Gründen eher schwierig, da JUMP plus erst im Verlauf des Sommers 2003 schrittweise implementiert wird, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II aber zum 1. Januar 2004 Gesetzeskraft erlangen soll.

6.3.2. Das ESF-BA-Programm

Das ESF-BA-Programm ist, was die finanzielle Mittelausstattung und die Teilnehmerzahl anbelangt, ein zentrales Element sowohl des OP des Bundes Ziel 1 als auch des Bundesteils im EPPD Ziel 3. Insgesamt betrug in den Jahren 2000 bis 2002 der Ausgabenanteil an den Gesamtausgaben für die Bundesprogramme etwa 50 %, während auf das Programm etwa 30 % der Teilnehmereintritte (ohne sozialpädagogische Betreuungsmaßnahme) entfielen. Zentrale Grundlage für die Einbeziehung des ESF-BA-Programms in die Evaluierung des OP des Bundes Ziel 1 ist, wie bereits in der Ausschreibung des Evaluierungsauftrages vorgesehen, die durch das IAB durchgeführte Begleitforschung. Für die Halbzeitbewertung stehen Ergebnisse zur Programmumsetzung im Mittelpunkt. Weitere Resultate der Begleitforschung des ESF-BA-Programms gehen in die Analysen zum finanziellen und materiellen Verlauf der Bundesprogramme ein. Zu den Programmergebnissen und -wirkungen sind aus der Programmbegleitung in der zweiten Hälfte der Förderperiode ausführliche Resultate zu erwarten.

6.3.2.1. Das Programm[94]

Das ESF-BA-Programm zielt auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Es setzt an den Förderlücken des SGB III an und erweitert den Personenkreis, der durch Arbeitsförderung erreicht werden kann. Damit soll eine Erhöhung des Wirkungspotenzials der gesetzlichen Förderinstrumente erreicht werden. ESF-Leistungen werden nach dem Grundsatz der Kofinanzierung nur in Verbindung mit Leistungen der gesetzlichen Regelförderung gewährt. Die nationale Arbeitförderung wird dabei in zweierlei Hinsicht ergänzt:

- Es werden Arbeitslose in die Regelförderung einbezogen, die aufgrund der Versicherungslogik des SGB III nicht gefördert werden, obwohl sie in Hinblick auf die Ziele des ESF durchaus förderungswürdig wären. Ein ESF-Unterhaltsgeld wird für arbeitslose Teilnehmende an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen gezahlt, die keinen Anspruch auf Unterhaltsgeld nach SGB III haben und die deswegen nicht an den Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen könnten.

- Außerdem wird die Teilnahme an Maßnahmen finanziert, die aus arbeitsmarktlichen Erwägungen heraus sinnvoll sind, jedoch im SGB III nicht vorgesehen sind:

  - Weiterbildungsmodule in Verbindung mit der regulären Förderung beruflicher Weiterbildung.

  - Existenzgründungsseminare und Coaching für Bezieher von Überbrückungsgeld.

  - Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit.

Das Gesamtprogramm wurde gegenüber dem Vorläuferprogramm AFG Plus nahezu unverändert weitergeführt. Diese Fortführung entspricht auch dem Urteil der Evaluatoren von AFG Plus, die das Programm als nützliche und sinnvolle Ergänzung der nationalen Arbeitsförderung entsprechend den Zielen des ESF ansahen (Deeke, Schuler 2003: 303).

6.3.2.2. Programmverlauf in der ersten Hälfte der Förderperiode

Die zentrale Frage für die Evaluierung des Programmverlaufs ist, ob das Gesamtprogramm wie geplant umgesetzt wurde oder ob es zu Friktionen in der Umsetzung gekommen ist. Die Evaluierung des Vorläuferprogramms hatte in der letzten Förderperiode durch ein Auf und Ab in der Regelförderung erhebliche Planungs- und Umsetzungsprobleme festgestellt (Deeke/ Schuler 2003: 13ff. und 76ff.). Die Begleitforschung zur letzten Förderperiode konstatierte als Ursache einen „Konstruktionsfehler“ des Pro-

---

94 Die Folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Jahr 2002. Die im Jahr 2003 durchgeführten Programmänderungen im Zuge der veränderten Bundesarbeitsmarktpolitik werden in Abschnitt 6.3.2.4 diskutiert.

gramms. Dieser besteht in der Mischfinanzierung zwischen ESF und Regelförderung in jedem einzelnen Fall. Die Mischfinanzierung beeinträchtigt bei einer Orientierung an inputbezogenen Förderzielen, wie sie die ESF-Förderung bedingt, die zielgerechte Programmumsetzung. Aus der Sicht der Evaluierung stellt sich die Frage, wie sich dieser Konstruktionsfehler des Programms auf den Programmverlauf in der gegenwärtigen Förderperiode auswirkt.

Wie die in den in ***Tabelle 6.5*** dargestellten Ausschöpfungsquoten zeigen, verlief die finanzielle Programmumsetzung in den Jahren 2000 bis 2002 – anders als beim Vorläuferprogramm – in der Gesamtperspektive des Programms in der ersten Hälfte der Förderperiode insgesamt stetig. Insbesondere in den Jahren 2001 und 2002 gab es nach einem verzögerten Programmstart weder beim Haushaltssoll noch bei den Ausgaben stärkere Schwankungen. Die Ausschöpfungsrate stieg im Jahr 2001 gegenüber 2000 an und blieb in 2002 in etwa auf dem Vorjahresniveau. Weder das Haushaltssoll noch die Ausgaben weisen ausgeprägte Schwankungen auf. Einen ähnlich stetigen Verlauf weisen auch die materiellen Daten zu den Teilnehmereintritten (hier nicht dargestellt) auf. Im gesamten Bundesprogramm wurde im Zeitraum von 2000 bis 2002 80 % der geplanten Mittel umgesetzt. In Westdeutschland waren es 70,5 % und im Osten 99,7 %. Damit lag das ESF-BA-Programm in der Ausschöpfung der dafür vom Bund zugeteilten ESF-Mittel in Ostdeutschland mit 85,5 % etwas weniger und in Westdeutschland mit 76,2 % besser im Plan als das Bundesprogramm insgesamt.

Tabelle 6.5
ESF-Mittelansatz und Ausschöpfung durch das BA-Programm
2000 bis 2002; in Mill. €

Haushaltsjahr	Haushaltssoll	Ausgaben	Ausschöpfung in %
	Deutschland West		
2000	107,9	59,9	55,5
2001	180,1	143,5	79,7
2002	195,1	164,8	84,5
gesamt	483,0	368,1	76,2
	Deutschland Ost		
2000	76,2	58,7	77,1
2001	126,7	118,2	93,3
2002	137,2	113,9	83,0
gesamt	340,1	290,8	85,5
	Bundesgebiet		
2000	184,1	118,6	64,4
2001	306,8	261,7	85,3
2002	332,3	278,7	83,9
gesamt	823,1	659,0	80,1

Quelle: Deeke 2003b, 83.

Als zentraler, übergreifender Befund aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm in Hinblick auf den dargestellten Programmverlauf ergibt sich, dass unabhängig von den Abweichungen in einzelnen Maßnahmebereichen die Umsetzung des Programms generell planmäßig entsprechend den Inputzielen erfolgt ist. Dieser Befund ist deswegen

hervorzuheben, da bei der die Regeln und organisatorischen Strukturen des Programms, wie auch die Finanzierungskonditionen keine gezielte Steuerung des Programminputs zulassen: Letztlich wird über Umfang und Struktur der Programmumsetzung erst vor Ort entschieden (Deeke 2003b: 109).

6.3.2.3. Beitrag des ESF-BA-Programms zur Umsetzung des Bundesprogramms

Die Ziele für die Umsetzung der in der ESF-Verordnung festgelegten Schwerpunkte sind im OP des Bundes Ziel 1 festgelegt. Sie sind in Form von Plangrößen für den Programminput formuliert. Der Beitrag des ESF-BA-Programms zu der Umsetzung dieser Ziele kann daher in Gestalt des Beitrags zu den Ausgaben des Bundesprogramms nach Politikbereichen festgestellt werden. Im Programmkontext wird nach dem GFK zu Ziel 1 die Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms in folgenden Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF konzentriert:

- Qualifizierung, Information und Beratung im Rahmen der aktiven und präventiven Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Maßnahme 2 und Maßnahme 4),
- Qualifizierung von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Kurzarbeit, Maßnahme 8);
- Ergänzende Förderung von Existenzgründern (Maßnahme 9),
- Chancengleichheit von Männern und Frauen (Politikfeld E, Maßnahme 10).

Tabelle 6.6 zeigt, wie sich die Ausgaben und Teilnehmereintritte im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 bis 2002 auf die verschiedenen Maßnahmen verteilen. Die 151.000 Maßnahmeeintritte[95], die in den Jahren 2000 bis 2002 mit insgesamt 1.282 Mill. € und 659 Mill. € an ESF-Mitteln finanziert wurden, verteilten sich mit 75.900 Teilnehmenden im Westdeutschland und 75.200 Teilnehmenden in Ostdeutschland in etwa gleich auf beide Zielregionen. Sowohl in Hinblick auf die Ausgaben mit 67 % der Gesamtausgaben als auch die Maßnahmeeintritte mit 54 % liegt der Schwerpunkt der Förderung auf Maßnahme 2. Weitere 14 % der Gesamtkosten und Teilnehmereintritte entfielen auf Maßnahme 4, während 9 % der Gesamtkosten und 10 % der Eintritte in Maßnahme 8 zu verzeichnen waren. Der Rest verteilte sich auf Maßnahme 9 und 10.

---

95 Bei den Maßnahmeeintritten sind die sozialpädagogischen Betreuungsmaßnahmen nicht mit erfasst. Bei letzteren handelt es sich jedoch nicht um Eintritte in Maßnahmen, sondern um eine Leistung in Zusammenhang mit (potenziellen) Maßnahmeeintritten, die für das Monitoring unter die Bagatellgrenze fallen (Deeke 2003b: 91).

Tabelle 6.6
Ausgaben und Teilnehmereintritte 2000-2002

	West		Ost		Gesamt	
	Ausgaben in Mill. €	Teilnehmer	Ausgaben in Mill. €	Teilnehmer	Ausgaben in Mill. €	Teilnehmer
Maßnahme 2	570,2	40.165	294,2	42.094	864,4	82.259
Maßnahme 4	95,7	6.638	89,5	14.391	185,2	21.029
Maßnahme 8	99,9	13.127	17,0	2.703	117,0	15.830
Maßnahme 9	37,6	10.133	36,9	10.610	74,5	20.743
Maßnahme 10	21,6	5.862	18,9	5.422	40,5	11.284
Insgesamt	825,0	75.923	456,5	75.220	1.281,5	151.143

Quelle: Deeke et al. 2003.

Durch den Vergleich mit den Planzahlen des Bundesprogramms wird die Bedeutung des ESF-BA-Programms für die Erreichung der Zielvorgaben aus dem OP des Bundes Ziel 1 deutlich. ***Tabelle 6.7*** gibt den Anteil der Gesamtausgaben des ESF-BA-Programms in den durch das ESF-BA-Programm geförderten Maßnahmen an den Plan- und Istwerten für das Bundesprogramm im Ziel 1-Gebiet, im Ziel 3-Gebiet sowie im gesamten Bundesgebiet an. Der Anteil am gesamten Bundesprogramm lag im Ziel 1-Gebiet bei 68,3 % und im Ziel 3-Gebiet bei 86,2 %. Daraus ergibt sich ein Anteil am Gesamtprogramm auf Bundesebene von 78,9 %. In Maßnahme 2 („Qualifizierung vor Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit“) wurde das gesamte Fördervolumen des Bundes durch das ESF-BA-Programm abgedeckt. Dabei wurden in den neuen Bundesländern 128 % des geplanten Mitteleinsatzes umgesetzt, während in den alten 90,5 % realisiert wurden. Für Gesamtdeutschland entsprach die Mittelverausgabung in etwa den Plangrößen.

Die Umsetzung der strategischen Förderziele der Maßnahme 4 („Qualifizierung und Beratung von Arbeitslosen“) erfolgt neben dem ESF-BA-Programm auf Bundesebene durch einige weitere kleine Programme (CAST und Xenos). Hier ergaben sich ausgeprägte Abweichungen von den Planwerten des Programms. Abweichungen von den Planwerten ergaben sich auch – insbesondere in Ostdeutschland – in Hinblick auf Maßnahme 8 (Qualifizierung von Kurzarbeitenden). Maßnahme 9, in welcher der Großteil des Bundesprogramms über das ESF-BA-Programm abgewickelt wird, ist demgegenüber insgesamt plangemäß gelaufen, wenn berücksichtigt wird, dass die Ausgaben für Existenzgründerinnen, die inhaltlich der Maßnahme 9 zugehören, dem Politikbereich E zugeordnet wurden. Demgegenüber wurde die Maßnahme 10 im Bundesprogramm durch die Förderung im Rahmen des Jugendsofortprogramms dominiert.

Tabelle 6.7

Indikative Finanzplanung und Umsetzung des ESF-BA-Programms im Rahmen des ESF-Bundesprogramms

Summe aus ESF- Mitteln und Bundesanteil

	Anteil am ESF Bund West		Anteil an ESF Bund Ost		Anteil an ESF gesamt	
	Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Ist
Maßnahme 2	90,5	100	127,9	100	100,5	100
Maßnahme 4	19	92	29,5	92,9	22,9	92,4
Maßnahme 8	58,1	100	17,3	100	43,2	100
Maßnahme 9	39,9	97,9	76,4	100	52,3	98,9
Politikbereich E	9,4	15	17,6	8,4	12,1	11
Insgesamt	50,6	86,2	58,0	68,3	53,0	78,9

Quelle: Deeke 2003b, 87.

Insgesamt hat das Programm zu 30,9 % (ohne die Fälle der sozialpädagogischen Betreuung) zu den Gesamteintritten im Rahmen der Bundesprogramme beigetragen. Im Ziel 3-Gebiet war der Anteil mit 27,4 % etwas höher und im Ziel 1-Gebiet mit 35,4 % etwas niedriger. ***Tabelle 6.8*** zeigt den materiellen Beitrag zu den Maßnahmeeintritten und in Relation zu den Plangrößen für das gesamte Bundesprogramm parallel zu der Tabelle zur finanziellen Umsetzung. Dabei wird deutlich, dass das Programm in seiner Rolle als Teil des Bundesprogramms die Zielgrößen recht gut abdeckt.

Tabelle 6.8

Indikative Planung der Maßnahmeeintritte und Umsetzung des ESF-BA-Programms im Rahmen des ESF-Bundesprogramms

Eintritte 2000 bis 2002 ohne sozialpädagogische Betreuung

	Anteil am ESF Bund West		Anteil an ESF Bund Ost		Anteil an ESF gesamt	
	Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Ist
Maßnahme 2	94,7	100	198,4	100	129,3	100
Maßnahme 4	19,1	96	67,8	100	37,6	98,7
Maßnahme 8	102,1	100	42	100	82,1	100
Maßnahme 9	90,9	99,9	165	100	118,1	100
Politikbereich E	36,0	26,3	42,2	14,4	38,7	18,8
Insgesamt	41,3	27,4	78,4	35,4	54,0	30,9

Quelle: Deeke 2003b, 100.

Während in Maßnahme 2 (Qualifizierung vor Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit) im Westen die geplante Teilnehmerzahl durch das ESF-BA-Programm erfüllt werden konnte, verdoppelte sich im Ziel 1-Gebiet die Teilnehmerzahl gegenüber den Planungen. Diese Verdoppelung stehen um etwas weniger als 30 % erhöhte Ausgaben gegenüber der Planung gegenüber. In Maßnahme 4, in dem das ESF-BA-Programm den Großteil der Maßnahmeeintritte ausmacht, zeigt sich insbesondere im Ziel 3-Gebiet mit 19,1 % der Planzahlen ein Zurückbleiben der Maßnahmeeintritte. In Maßnahme 8 (Weiterbildung in Kurzarbeit), die von der Struktur der Eintritte und den anfallenden Kosten

schlecht planbar ist, stehen im Ziel 1-Gebiet dem Anteil von 17,3 % der geplanten Kosten 42 % der geplanten Teilnehmer gegenüber, während die Teilnehmerzahl im Ziel 3-Gebiet Gegensatz zu den Kosten den Plangrößen in etwa entspricht. Bei Maßnahme 9 wurden insgesamt die Planzahlen bei den Teilnehmern in etwa erreicht, während die Kosten insbesondere im Ziel 3-Gebiet deutlich unter den Planwerten lagen. Für Politikbereich E gilt genauso wie für die Kosten, dass die Maßnahmeeintritte nicht durch das ESF-BA-Programm sondern das JuSoPro dominiert werden.

6.3.2.4. Auswirkungen der Veränderungen in der Bundesarbeitsmarktpolitik und zweite Hälfte der Programmperiode

Die derzeitige Umorientierung in der Bundesarbeitsmarktpolitik hatte bereits ausgeprägte Konsequenzen für das ESF-BA-Programm. So ging in den ersten vier Monaten des Jahres 2003 die Zahl der Förderfälle einschließlich sozialpädagogischer Betreuung gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um mehr als 50 % zurück (Deeke 2003b: 112 f.). Dieser Rückgang betrifft alle Förderbereiche mit Ausnahme des Coachings und ist teilweise auf die generelle Neustrukturierung der Förderung der beruflichen Weiterbildung nach SGB III zurückzuführen.

Darüber hinaus wurden in den neuen Programmrichtlinien vom 22. März 2003 bestimmte Leistungen im Rahmen des ESF-BA-Programms gestrichen:

- Die Förderung der Teilnahme an einem ESF-Weiterbildungsmodul in Verbindung mit der Teilnahme an einer „normalen“ Weiterbildungsmaßnahme,
- die ESF-Finanzierung der Kosten einer sozialpädagogischen Betreuung,
- die Förderung der Teilnahme an einem Seminar zur Existenzgründung.

Weiterhin werden sich im Zusammenhang mit der anstehenden Regelung zum Arbeitslosengeld II und den weiteren Umstrukturierungen bei der BA noch weitere Anpassungserfordernisse ergeben. Das Ergebnis dieses laufenden Reformprozesses ist derzeit noch nicht absehbar. Das insgesamt sowohl in der Letzten als auch der laufenden Förderperiode erfolgreiche Programm sollte aus der Sicht der Evaluatoren unabhängig von den Ergebnissen dieser Umstrukturierungen weitergeführt werden. Aus der Begleitforschung des IAB und der Evaluierung zur Halbzeitbewertung ergeben sich alternative Entwicklungsmöglichkeiten für die zukünftige Förderung:

- In Hinblick auf die Neuorientierung des ESF-BA-Programms macht die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm den Vorschlag, ***eine neue Finanzgrundlage des Programms aus Steuermitteln des Bundes und Mitteln des ESF anzustreben.*** Diese würde die Nachteile der gegenwärtig durchgeführten Mischfinanzierung in jedem einzelnen Förderfall vermeiden. Eine solche Lösung ist konsistent mit Überlegungen der BA, die Vermischung von Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung durch getrennte Regel- und Steuerungskreise aufzuheben. Diese neue Ausgestaltung der Finanzierung ist jedoch unabhängig von der Frage der zukünftigen inhaltlichen Aus-

richtung der Förderung zu sehen, die insbesondere mit der zukünftigen Abgrenzung zur SGB III-Regelförderung zusammenhängt.

– Die Gutachter der Halbzeitbewertung des OP des Bundes Ziel 1 stellen diesem Ansatz eine alternative Art der finanziellen Verknüpfung von nationaler und EU-Förderung gegenüber. Nach der derzeitigen Förderpraxis setzt die ESF-Förderung, wie unter anderem die Ausgestaltung des ESF-BA-Programms deutlich zeigt, an den Lücken an, die durch die Nichtberücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen durch Maßnahmen der Regelförderung entstehen. Wenn unter den veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen diese Förderlücken verschwinden und die Flexibilität und Unabhängigkeit der einzelnen Arbeitsämter in Hinblick auf die Zielgruppen der Förderung erhöht wird, bricht diese Grundlage der ESF-Förderung weg. Soweit dies in Zukunft der Fall ist, ist zu überlegen, ob Instrumente der Regelförderung in der Hinsicht für die ESF-Förderung geöffnet werden, dass in Zukunft eine ***Ausweitung der Regelförderung mit ESF-Geldern ermöglicht wird***. Dies würde ein Umdenken in Hinblick auf den Inhalt des Begriffs „Komplementarität zwischen nationaler und ESF-Förderung“ erfordern, gleichzeitig aber neue Möglichkeiten für den ESF auf Bundesebene eröffnen, die Umsetzung des NAP in Deutschland zu unterstützen.

– Probleme in der Umsetzung des ESF-BA-Programms ergeben sich nach den Ergebnissen aus der Programmbegleitung aus dem zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der mit dem Monitoring und der Finanzabwicklung verbunden ist. Hier ergibt sich die Frage, in wieweit eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes in Zukunft möglich ist, ohne dass die Programmtransparenz aus der Sicht der Europäischen Kommission verloren geht.

6.4. Wirkungen der Interventionen des Bundes in den ESF-Maßnahmen

Im Folgenden werden Ergebnisse und Wirkungen der Förderung des Bundes im Rahmen der Ziel 1-Interventionen entlang der insgesamt elf Maßnahmen des ESF dargestellt. Dabei sind die eingangs dargestellten Zusammenhänge hinsichtlich einzelner Unterschiede zwischen den Programmlogiken der Bundesförderung und den Interventionslogiken des ESF zu berücksichtigen.

6.4.1. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen (M 1)

Die praktische Realisierung der mit der ESF-Maßnahme 1 angestrebten strategischen Ziele soll mit drei Förderansätzen des Bundes erreicht werden. Diese drei Fördeansätze materialisieren sich erstens in folgenden Artikeln des Jugendsofortprogramms, zweitens in den innovativen Einzelprojekten des BMWA und drittens im Freiwilligen Sozialen Trainingsjahres. Damit wird die Maßnahme 1 durch die Bundesanstalt für Arbeit, das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit selbst sowie durch das Bundesministerium für Frauen, Senioren, Familie und Jugend durchgeführt.

6.4.1.1. Komponenten des Jugendsofortprogramms in Maßnahme 1

Diejenigen Interventionen aus den Artikeln 7 (Nach- und Zusatzqualifizierung) und 8 (Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber bei Einstellung arbeitsloser Jugendlicher) des Jugendsofortprogramms, die in ihrer strategischen Ausrichtung in besonderer Weise der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen dienen, werden mit Hilfe der ESF-Maßnahme 1 umgesetzt. Auf die konkrete inhaltlich-konzeptionelle Ausgestaltung dieser beiden Artikel des Jugendsofortprogramms und den Verlauf sowie die Ergebnisse und Wirkungen dieser Interventionen wurde bereits im Abschnitt 6.3.1 eingegangen, so dass an dieser Stelle auf eine wiederholende Darstellung verzichtet wird.

6.4.1.2. Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr

Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ) ist bundesweit für etwa 2.000 Jugendliche pro Jahr zu einer neuen Chance des Übergangs von der allgemein bildenden Schule in eine berufliche Erstausbildung geworden. Dieses freiwillige Förderangebot wurde mit Beginn des Jahres 2000 für jene Gruppe von Jugendlichen aufgelegt, bei denen bisherige Angebote der Benachteiligtenförderung entweder von ihrer inhaltlichen Ausrichtung oder ihren konkreten Umsetzungsstrukturen her nicht (mehr) greifen.

In den neuen Bundesländern wurden seit Programmbeginn bis zum Jahr 2002 etwa 7 Mill. € für die Durchführung des FSTJ eingesetzt – davon ca. 2 Mill. € ESF-Mittel. Mit Gesamtkosten in Höhe von etwa 19 Mill. € für das Modellprogramm FSTJ insgesamt ist es vom Finanzierungsvolumen zugleich das mit Abstand „größte“ ESF-kofinanzierte Modellprogramm des BMFSFJ. Seine folgende Darstellung im Kontext der ESF-Interventionen ergibt sich jedoch nicht in erster Linie aus seiner finanziellen Größenordnung. Hier steht es vor allem exemplarisch für innovative Ansätze in der ESF-Förderung.[96]

- Ziele und Merkmale des Programms

Das FSTJ ist ein auf die jeweilige Person individuell zugeschnittenes Unterstützungsangebot mit dem Ziel, der Vermittlung von beruflichen und sozialen Schlüsselqualifikationen, damit die teilnehmenden Jugendlichen den Übergang von der Schulbildung in eine Berufsausbildung oder längerfristige Erwerbstätigkeit bewältigen können. Gesetzliche Grundlage für das FSTJ ist das Gesetz zum Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) und die vom Modellprojekt tangierten Bestimmungen des SGB III.[97] Damit ordnet sich das FSTJ als Freiwilligendienst in jene Gruppe von Förderangeboten – insbesondere der

---

96 Vgl. hierzu Abschnitt 6.2.3.9 „Innovative Fördermaßnahmen“ in diesem Bericht.

97 Vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetze (FSJ-Förderungsänderungsgesetz) vom 27. Mai 2002, welches am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist und mit dem u.a. die Tätigkeitsbereiche des Freiwilligendienstes ausgeweitet wurden, das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 17. August 1964 sowie das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres vom 17. Dezember 1993.

Jugendberufshilfe – ein, die auf besonders benachteiligte Jugendliche ausgerichtet sind. Die Aufnahme einer für eine dauerhafte Erwerbstätigkeit immer dringender werdenden beruflichen Erstausbildung – die so genannte erste Schwelle“ – stellt sich unter den aktuellen Bedingungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt für diese Gruppe unter den Jugendlichen als eine kaum noch zu überwindende Hürde dar.

Das Modellprogramm wurde auch auf Grund veränderter Entwicklungen in der Struktur der Schulentlassjahrgänge eingerichtet. Zielgruppe des Programms sind Jugendliche, die in ihrer Pflichtschulzeit einen unterdurchschnittlichen Hauptschulabschluss erreicht haben oder ohne allgemein bildenden Schulabschluss geblieben sind. So ist der Anteil der Jugendlichen, die bundesweit ohne einen Schulabschluss geblieben sind, zwischen 1992 und 2001 von 8 % auf knapp 10 % gestiegen. In absoluten Zahlen bedeutet dies eine Zunahme von 63 000 auf über 88 000 Jugendliche.[98] Zu dieser Gruppe gehören vor allem Jugendliche mit erheblichen schulischen Leistungs- aber auch Verhaltensproblemen, so genannte schulmüde Jugendliche oder auch Schulverweigerer, Abbrecher anderer berufsorientierender Maßnahmen wie auch Ausbildungsabbrecher sowie Jugendliche nichtdeutscher Herkunftssprache mit Sprachschwierigkeiten oder auch anderen Ausbildungshemmnissen. Das FSTJ gehört damit in den Bereich der so genannten niedrig schwelligen Förderangebote für diese Zielgruppe unter den Jugendlichen.

Zugleich hat sich in den letzten Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, dass es nicht nur die individuellen Voraussetzungen der Jugendlichen sind, die einem nahtlosen Übergang von der Schule in die Erstausbildung entgegenstehen – sozialräumliche Rahmenbedingungen üben ebenso einen ganz erheblichen Einfluss auf die Startchancen dieser jungen Menschen aus. Diese Jugendlichen leben in sozialen Brennpunktgebieten in der Situation, dass nicht nur sie in einem staatlich alimentierten Elternhaus leben, sondern dass sich auch ihr Freundes- und Bekanntenkreis zu großen Teilen in derartigen Lebensumständen befindet. Für diesen Kreis von Jugendlichen werden damit die normalerweise alltäglichen Gegebenheiten eines Erwerbsalltages nicht erlebbar. Ähnlich verhält sich die Situation beispielsweise, wenn in bestimmten Stadtteilen der Anteil Jugendlicher nichtdeutscher Herkunftssprache nicht nur eine Klasse dominiert, sondern an der Schule insgesamt den überwiegenden Teil der Schüler stellt. Damit erhält auch die Konzipierung von Förderangeboten eine neue Dimension: die Gewinnung und Einbeziehung lokaler Akteure für eine positive Gestaltung der entsprechenden Umfeldbedingungen dieser Personengruppe.

Forschungen zur Problematik des Übergangs unterschiedlicher Gruppen von Jugendlichen von der schulischen Allgemeinbildung in die berufliche Erstausbildung[99] machen vor allem auf drei Bereiche aufmerksam, von denen das Bedingungsgefüge dieses Übergangs wesentlich beeinflusst wird: Dies sind erstens die bereits genannten soziode-

---

98 Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 11, Reihe 1 Allgemeinbildende Schulen, Tabelle 1.7 Absolventen/Abgänger des Schuljahres 2000/01 nach Abschluss- und Schularten.

99 Vgl. u.a. Frank Braun, Tilly Lex, Hermann Rademacker (Hrsg.): Jugend in Arbeit. Neue Wege des Übergangs Jugendlicher in die Arbeitswelt, Opladen 2001.

mografischen Merkmale der Jugendlichen selbst (u.a. der soziale Status ihres Elternhauses, ihre absolvierte Schulbildung aber auch ihre Migrationsbiografie und damit einhergehende Wertemuster). Dies konzentriert sich zweitens in so genannten sozialen Brennpunkten – Stadtteilen aber auch periphären ländlichen Regionen, in denen sich die oben genannten Problemlagen aus verschiedensten Gründen konzentrieren. Nicht zuletzt gehört drittens ebenso das Risiko von Ausgrenzung bzw. Selbstausgrenzung dazu, welches u.a. auch durch Erfahrungen der Jugendlichen mit bereits absolvierten „Stationen" hervorgerufen wird, die sie nach Verlassen der allgemein bildenden Schule durchlaufen haben. Sie führen zu problematischen Übergangsverläufen und – wie in einem Teufelskreis – wiederum zu einer Verfestigung ihres negativen Selbstwertgefühls.[100] Diese auf ganz unterschiedlichen Ebenen gelagerten Benachteiligungskonstellationen verdeutlichen die kompliziertere Ausgangssituation dieser jungen Menschen gegenüber ihren Altersgefährten mit so genannten „Normalbiografien" bei ihrer Suche nach einem Einstieg in das Berufsleben. Auf die jeweils spezifischen Anforderung aus diesen genannten Rahmenbedingungen wird mit dem Modellprogramm FSTJ nach Antworten gesucht.

Der Name „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr" macht auf einen weiteren Unterschied zu anderen arbeitsmarktpolitischen Förderangeboten (u.a. der Bundesanstalt für Arbeit) an der so genannten ersten Schwelle aufmerksam: die Freiwilligkeit der Teilnahme und das darauf aufbauende erforderliche persönliche Engagement der Jugendlichen. Mit dem FSTJ wird also das Ziel verfolgt, dass Jugendliche im Alter zwischen 16 und 27 Jahren[101] jene beruflichen und sozialen Schlüsselqualifikationen erwerben können, die sie für den Übergang von der Schule in die Berufsausbildung benötigen.

Der Stadtteilbezug weist auf eine weitere Spezifik des FSTJ hin. Als Teil der Programmplattform E & C, in der verschiedene jugendpolitische Maßnahmen des BMFSFJ in sozialen Brennpunkten gebündelt werden, kann es in den Gebieten des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt" sowie in ausgewählten strukturschwachen Landkreisen durchgeführt werden. Durch diesen sozialräumlichen Bezug werden mit dem Programm zugleich eine Reihe von Nebenzielen verfolgt. So sollen neuartige lokale Kooperationen bis hin zu Netzwerken in diesem Bereich entstehen, von denen zusätzliche Synergien erwartet werden.

Nicht zuletzt ist die Partnerschaft zwischen Jugend(hilfe)politik auf der einen und der Arbeitsverwaltung auf der anderen Seite ein wichtiges Merkmal dieses Modellprogramms. Zusammen mit den Programmakteuren des FSTJ ist diese Kooperation Merkmal auf den verschiedenen Ebenen von der Zusammenarbeit zwischen BMFSFJ und BA

---

100 Vgl. auch Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf – Benachteiligtenförderung –, Berlin 2002, insbes. S. 349-354.

101 Mit dem FSJ-Förderungsänderungsgesetz wurde die vorherige Festlegung eines Mindestalters aufgehoben, so dass nunmehr auch Jugendliche unter 16 Jahren teilnehmen können, wenn sie ihre Schulpflicht absolviert haben.

bis hin zur unmittelbaren Kooperation zwischen Vertretern lokaler Jugend-, Sozial- und Arbeitsämter zur Vorbereitung und Realisierung der Freiwilligendienste.

- Konzept und inhaltlicher Aufbau des Programms

Wie ist der inhaltliche Aufbau des FSTJ zu beschreiben? Kern des Programms bildet die Teilnahme des Jugendlichen an einem spezifisch ausgerichteten und in das Programm eingebetteten „Lehrgang zur Verbesserung der beruflichen Bildungs- und Eingliederungschancen“ (kurz: BBE-Lehrgang). Der Kern des pädagogischen Konzeptes besteht in der Verbindung der im Freiwilligendienst erworbenen Arbeitserfahrungen mit speziellen sich daraus ergebenden Qualifizierungsbausteinen. Die teilnehmenden Jugendlichen haben die Möglichkeit, ein Jahr lang nicht nur in sozialen oder ökologischen Tätigkeitsfeldern zu arbeiten, sie können auch in Bereichen der Jugendarbeit, der Denkmalpflege, des Sports, in kulturellen Einrichtungen oder auch gemeinnützigen Initiativen ihres Stadtteils wie auch im Kleingewerbe berufspraktische Erfahrungen sammeln. Sie trainieren damit soziale und berufliche Schlüsselqualifikationen ebenso wie sie sich für ihren Stadtteil engagieren können.

Aus den konkreten Anforderungen in diesen nach Möglichkeit selbst gewählten Einsatzfeldern ergeben sich die Inhalte für die zu belegenden Qualifizierungsbausteine – und nicht wie in anderen Maßnahmen der Berufsorientierung und Berufsvorbereitung umgekehrt. Die Qualifizierung absolvieren die Teilnehmenden am FSTJ in Rahmen von 25 Seminartagen, deren Besuch für die Jugendlichen wiederum verpflichtend ist. Zugleich wird den Jugendlichen in dieser Zeit und auch nach der 12-monatigen Teilnahme eine breit gefächerte sozialpädagogische Betreuung zuteil.

Der organisatorische Aufbau des FSTJ ist dadurch gekennzeichnet, dass es von so genannten Qualifizierungsbüros „vor Ort“ in Kooperation mit den lokalen Arbeits-, Jungend- und Sozialämtern durchgeführt wird. Die Stiftung SPI als Träger des Servicebüros FSTJ ist schwerpunktmäßig verantwortlich für die interne Projektsteuerung und das Projektmanagement einschließlich aller zentralen Abrechnungs- und Verwaltungsaufgaben sowie für die Koordination und das Monitoring der Aktivitäten der lokalen Qualifizierungsbüros. Das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. Frankfurt/Main (ISS) organisiert den Erfahrungsaustausch zwischen den lokalen Qualifizierungsbüros unter Einbindung weiterer lokaler Kooperationspartner sowie den Transfer von Zwischenergebnissen des Programms. Hierzu zählt insbesondere die Herausgabe periodischer Newsletters und einer Materialienreihe sowie die Konzeption und Durchführung von Selbstevaluationsseminaren und Fortbildungsangeboten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der lokalen Qualifizierungsbüros. Das Deutsche Jugendinstitut ist mit der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung des Modellprogramms beauftragt.

- Durchführungsstand im Jahr 2003

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Jahr 2003 wird das Freiwillige Soziale Trainingsjahr in 82 über Konzeptwettbewerbe ausgewählte Qualifizierungsbüros in ganz Deutschland

durchgeführt.[102] Wie hat sich das Programm bis zu diesem heutigen Stand entwickelt? Nach einem zuvor bundesweit durchgeführten Konzeptbewerb haben in Laufe des Jahres 2000 bei schließlich Mai 2001 insgesamt 42 lokale Qualifizierungsbüros ihre Arbeit aufgenommen.[103] Damit konnten in etwa einem Viertel der zu diesem Zeitpunkt insgesamt ausgewiesenen 171 Fördergebiete des Programms „Soziale Stadt" Standorte des FSTJ eingerichtet werden. Sie sind bei 42 verschiedenen Trägern verankert, was zugleich eine beachtliche Spannbreite unterschiedlicher Projektkonzeptionen und Umsetzungsstrategien erwarten lies. Auf Grund der eingetretenen Nachfrage als auch den bisher abschätzbaren Wirkungen des Modellprogramms wurde im Mai 2002 eine quantitative wie auch zeitliche Ausweitung des FSTJ beschlossen. War es bei seiner Konzipierung als Modellprojekt ursprünglich auf eine Beteilung von etwa 500 Personen ausgelegt, so konnte es durch die Kofinanzierung des ESF bereits mit 1.000 Jugendlichen gestartet werden. 2002 wurde es dann nochmals auf nunmehr 2.000 Teilnehmende ausgeweitet. Zugleich wurde die Laufzeit des Programms bis einschließlich September 2004 ausgeweitet.

- Finanzierung des Modellprogramms

An der Finanzierung dieses Modellprogramms beteiligen sich das BMFSFJ mit Mitteln des Kinder- und Jugendplanes sowie der Europäischen Union (ESF), die Bundesanstalt für Arbeit sowie lokale Gebietskörperschaften. Damit zieht sich der partnerschaftliche Programmansatz bis in seine Finanzierungsstrukturen hinein. Wie sieht die Finanzierung des Programms im Einzelnen aus?

Das BMFSFJ trägt die Teilnehmerkosten in Form eines Taschengeldes in Höhe von durchschnittlich 154 € und einer Verpflegungspauschale von etwa 102 € pro Monat sowie die anfallenden Sozialversicherungsbeiträge. Neben dem Taschengeld können die Jugendlichen in dieser Zeit ggf. ergänzende Sozialhilfe nach den §§ 2,4 des BSHG erhalten. Durch Änderung des Gesetzes zur Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung – Ausbildungsförderungsreformgesetz (AföRG) vom 19. März 2001 besteht seit dem 1. August 2001 für neu aufgenommene Jugendliche pauschal der Anspruch auf BAB (Berufsausbildungsbeihilfe) in Höhe von 192 € pro Monat aus Mitteln der BA. Dieser Betrag ist seitens des Arbeitsamts für alle Teilnehmenden einkommenunabhängig zu leisten. Um die Teilnehmenden im FSTJ im Vergleich zu anderen Freiwilligenjahren finanziell nicht deutlich besser zu stellen, wird auf Anordnung des BMFSFJ diese Leistung auf die monatlichen Bezüge der Teilnehmenden angerechnet, so dass ab August 2001 für den weiteren Modellverlauf vom BMFSFJ ein Taschengeld von 64 €

---

102 Begonnen wurde das Modellvorhaben im ersten Jahr mit 42 Qualifizierungsbüros, deren Zahl nach einem Konzeptwettbewerb im Jahr 2002 auf nunmehr 82 Qualifizierungsbüros ausgeweitet werden konnte.

103 Der erste Konzeptwettbewerb, die Auswahlverfahren und ihre Kriterien sind ausführlich im ersten Zwischenbereicht des Servicebüros FSTJ bei der Stiftung SPI dargestellt. Vergleiche auch die Ausführungen zu den Auswahlverfahren im Abschnitt 5.4. „Verfahren der Projektauswahl" in diesem Bericht.

zuzüglich Sozialversicherungsbeiträge pro Monat für neu aufgenommene Jugendliche gezahlt wird. Darüber hinaus finanziert das BMFSFJ das Servicebüro FSTJ der Stiftung SPI sowie die wissenschaftliche Begleitung durch das DJI.

Kern der Förderung bildet ein freiwilliger sozialer Dienst, den die Jugendlichen ein Jahr lang absolvieren. Die Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die sie beim Absolvieren dieses Dienstes erlernen, werden durch eine begleitende sozialpädagogische Betreuung flankiert. Zugleich sind in diesen Dienst Qualifizierungsmaßnahmen integriert, die in Form von individuell zugeschnittenen Qualifizierungsbausteinen absolviert werden. Diese Maßnahmekosten werden von der Bundesanstalt für Arbeit über einen teilnehmerbezogenen Tagessatz getragen, der in Abhängigkeit von regionalen und konzeptionellen Bedingungen der jeweiligen Maßnahme variieren kann.[104] Grundlage sind die entsprechenden Richtlinien der BA zur Förderung von Lehrgänge zur Verbesserung der beruflichen Bildungs- und Eingliederungschancen (kurz: BBE-Lehrgänge).[105] In diesen Maßnahmekosten sind anteilig auch die Kosten der lokalen Qualifizierungsbüros enthalten. Erweisen sich so genannte Vorlaufphasen zur Gewinnung der Teilnehmenden erforderlich, so können diese Kosten über Artikel 11 des Jugendsofortprogramms finanziert werden. Die auf Grund der Durchführung des Modellversuches entstehenden Mehraufwendungen wie Regie-, Koordinations- und Weiterbildungskosten sind ebenso wie die versuchsbedingten Nachbetreuungskosten im Rahmen von modellversuchsbedingtem Mehraufwand förderfähig. Von den Kommunen wird eine Beteiligung in Höhe von 10 % der entstehenden Gesamtkosten erwartet.

- Erste Einschätzungen zur Wirksamkeit des Programms

Welche Wirkungsindikatoren stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die Einschätzung der Leistungen des Modellprogramms zur Verfügung? Zunächst kann man anhand des Auslastungsgrades einschätzen, ob das Angebot überhaupt angenommen oder von den Jugendlichen nicht akzeptiert wird. Weiterhin kann die soziodemografische Struktur der Teilnehmenden darüber Auskunft geben, ob die beabsichtigten Zielgruppen mit der Durchführung des Programms auch tatsächlich erreicht worden sind. Und nicht zuletzt kann man an den Indikatoren „Vorzeitige Austritte“ und „Verbleib der Teilnehmenden nach Maßnahmeende“ beurteilen, welche teilnehmerbezogenen Ergebnisse – zunächst auf der Ebene von Bruttoeffekten – in der bisherigen Programmlaufzeit erzielt werden konnten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt des erst seit zwei Jahren laufenden Modellprogramms muss allerdings die Frage offen bleiben, ob damit „bessere“ Ergebnisse erzielt wurden als mit herkömmlichen Programmen und ob alternative Angebote mit günstige-

---

104 Maßgeblich sind die Vorgaben im Runderlass der BA vom 26. November 1999 sowie die Bestimmungen im ergänzenden 2. Runderlass vom 7. Februar 2000. Dabei steht die Finanzierung des Arbeitsamtes unter dem Vorbehalt der 10 % Anteilsfinanzierung der Gesamtkosten durch die Kommune und der Kostenübernahme des Taschengeldes und der Sozialversicherungsbeiträge durch das BMFSFJ/die EU.

105 Vgl. Runderlass 42/96 der BA zur Durchführung von Lehrgängen zur Verbesserung der beruflichen Bildungs- und Eingliederungschancen (BBE) sowie Modellförderung.

ren Kostenstrukturen zu vergleichbaren oder besseren Ergebnissen geführt hätten. Die Beantwortung dieser Frage wirft besondere Schwierigkeiten auf, da es ein vergleichbares Angebot für diese Zielgruppe nicht gibt und daher in direktem Vergleich mit anderen Förderangeboten nicht beantwortet werden kann.

Auf Grund des Modellcharakters des Programms und seiner bisherigen Laufzeit standen jedoch neben den erstgenannten Fragestellungen die verfolgten Umsetzungsstrategien der Träger und eben die tatsächlich erreichten Teilnehmerstrukturen im Mittelpunkt seiner wissenschaftlichen Begleitung.[106]

Die Gesamtauslastung des Modellprogramms ist seit dem Programmstart mit im Durchschnitt 90 % sehr hoch. Auffallend ist eine konstant bei knapp unter 100 % liegende Auslastung in den neuen Bundesländern. Dies weist ggf. auf einen größeren Bedarf durch den hohen Anteil an Jugendarbeitslosigkeit und auf eine (noch) nicht im selben Umfang wie in den alten Bundesländern vorhandene vielfältige Angebotsstruktur hin. So wurde von der Begleitforschung am Beispiel Nordrhein-Westfalens auch auf Auswirkungen konkurrierender Angebote niedrigschwelliger Fördermöglichkeiten für diese Gruppe unter den Jugendlichen auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage im Modellprogramm aufmerksam gemacht.

Hinsichtlich der soziodemografischen Struktur der Teilnehmenden hat die wissenschaftliche Begleitung festgestellt, dass 41 % der Jugendlichen, die im ersten Programmjahr an dem Freiwilligendienst teilgenommen haben, zuvor ohne schulischen Abschluss geblieben sind. Ein weiteres Drittel der Jugendlichen hatte zwar einen Schulabschluss – jedoch mit schlechten Ergebnissen erreicht.[107] Fast zwei Drittel (60 %) der Jugendlichen hat während ihrer Schulzeit mindestens eine Klassenstufe wiederholt. Zwar hatten sich etwa drei Viertel der Teilnehmenden um einen Ausbildungsplatz bemüht, was bei einem Drittel von ihnen auch zur Aufnahme einer Berufsausbildung führte, die sie jedoch letztendlich wieder abgebrochen haben. Mehr als die Hälfte hatte zuvor auch schon an anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen teilgenommen – jeder Zweite von ihnen diese ebenfalls wieder abgebrochen. In den Befragungen des DJI stellte sich heraus, dass die Mehrzahl der Teilnehmenden gleich eine Mehrzahl von persönlichen Problemen angegeben hat, die ihnen den Übergang in die Berufsausbildung verstellt – ja letztendlich, ihnen eine positive Lebensperspektive genommen haben.

Etwa die Hälfte der Teilnehmenden hat das FSTJ vorzeitig beendet. Entsprechend des Programmkonzeptes können vorzeitige Maßnahmeaustritte durchaus positiv gewertet werden, wenn beispielsweise der angestrebte Abschluss bereits vor Beendigung des

---

106 Das FSTJ wird von einem Forschungsteam am Deutschen Jugendinstitut wissenschaftlich begleitet. Vgl. u.a. Heike Förster, Ralf Kuhnke, Hartmut Mittag, Birgit Reißig: Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr – Bilanz des ersten Jahres, Arbeitspapier 1 / 2002 aus dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“, München 2002. Der zweite Forschungsbericht stand bei Fertigstellung dieses Textes Anfang September 2003 noch nicht zur Verfügung.

107 Vgl. ebenda, a.a.O., S. 66.

Jahres erreicht wurde und sich eine anschließende Ausbildung oder Erwerbstätigkeit eröffnet hat. So haben immerhin zwei Drittel der „Positivabbrecher“ eine duale oder schulische Berufsausbildung aufgenommen – ein beachtlicher Teil von ihnen sogar eine betriebliche. Da diese vorzeitigen Maßnahmeaustritte bei fast all diesen Abbrechern erst nach 6 Monaten der Teilnahme erfolgten, wird dies der vorbereitenden und unterstützenden Funktion des FSTJ zugeschrieben (Stichwort: Praktika als Türöffner).

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten soziodemografischen Struktur sind die Vermittlungsergebnisse derjenigen Jugendlichen positiv zu bewerten, die das FSTJ regulär abgeschlossen haben. So hat mehr als der Hälfte (52 %) von ihnen im Anschluss eine duale oder schulische Berufsausbildung bzw. eine Erwerbstätigkeit aufgenommen. Allerdings sind etwa 45 % der Teilnehmenden im Anschluss an das FSTJ unter „Sonstiges“ verblieben, wobei 13 % wieder arbeitslos waren.

Neben diesen „harten“ Indikatoren der Erfolgsbewertung hat die wissenschaftliche Begleitung auch andere maßnahmeadäquate Erfolgsindikatoren aufgestellt und analysiert. So wurde u.a. der Frage nachgegangen, welche persönlichen Veränderungen die Jugendlichen der Programmteilnahme zuschreiben. Hier wurde auf Aspekte wie die Steigerung des Selbstwertgefühls, des Selbstvertrauens und der Selbstakzeptanz aber auch der sozialen Integration der Jugendlichen abgehoben.[108] So erstaunt es dann weniger, dass der größte Teil der Jugendlichen bei gleicher Ausgangssituation wieder am FSTJ teilnehmen oder auch anderen Jugendlichen in vergleichbaren Lebenslagen eine Teilnahme an dem Programm empfehlen würde.

Unter den Umsetzungsaspekten des Programms kommt den Kooperationen „vor Ort“ eine entscheidende Rolle zu. Dies hängt neben der rechtlichen und finanziellen Konstruktion des FSTJ vor allem auch mit seiner inhaltlichen Ausgestaltung zusammen.[109] Eine besondere Rolle kommt dabei dem Verhältnis zwischen den lokalen Arbeitsämtern, den FSTJ-Büros sowie den zuständigen Jugend- und Sozialämtern zu. Hier gab es beispielsweise in der Implementationsphase Irritationen über die Spezifik des Trainingsjahres gegenüber BBE-Lehrgängen in der Regelförderung, die jedoch Programmverlauf ausgeräumt worden sind. Komplizierter erweist sich offensichtlich das Verhältnis zu den örtlichen Jugend- und Sozialämtern. Dies betrifft nicht ihre aktive Mitwirkung an der Gewinnung der „richtigen“ Jugendlichen für das Programm, sondern eher die Problematik ihrer finanziellen Beteiligung am FSTJ. Für den Aufbau zielführender Netzwerke erwies sich zugleich die Einbeziehung weiterer Akteure als sehr hilfreich. So hat sich die Beteiligung von Berufsschulen ebenso wie von Bildungsträgern, von gemeinnützi-

---

108 Die Einbeziehung derartiger „weicher“ Erfolgsmaßstäbe ist vor allem unter dem Aspekt von erheblicher Bedeutung, dass Maßnahmeträger (wie auch andere beteiligte Akteure) unter dem zunehmenden Druck positiver Vermittlungserfolge bereits im Vorfeld von Maßnahmen selbst bei diesen Zielgruppen diejenigen vorselektieren, bei denen noch am ehesten positive Vermittlungseffekte erwartet werden.

109 Heike Förster, Ralf Kuhnke, Hartmut Mittag, Birgit Reißig: Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr – Bilanz des ersten Jahres, Arbeitspapier 1 / 2002 aus dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“, München, 2002, S. 20.

gen Organisationen ebenso wie von privatwirtschaftlichen Unternehmen – nicht zuletzt für die Gewinnung von Einsatzstellen für die Jugendlichen – als eine wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreich wirkendes Netzwerk erwiesen.

Stellt sich die Frage, welche Rahmenbedingungen wie auch welche programminternen Wirkungsfaktoren zu den genannten Ergebnissen des Programms geführt haben.

Gerade die Freiwilligkeit des Angebots und die daraus erwachsende Motivation der Jugendlichen wurde von der Begleitforschung als ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit des Programms herausgearbeitet.[110] Im Unterschied zum Ansatz bisheriger berufsvorbereitender Maßnahmen, in denen zunächst in schulischer Form fehlende (berufs-)schulische Qualifikationen vermittelt und dann erst in einem Praktikum erprobt werden, wurde hier vom methodischen Ansatz her genau der umgekehrte Weg eingeschlagen: die in den von den Jugendlichen selbst ausgewählten Tätigkeitsfeldern auftretenden Wissens- und Fertigkeitsdefizite bilden den Ausgangspunkt für die danach wiederum von ihnen auszuwählenden Qualifizierungsbausteine. Die dabei erworbenen Qualifikationen ermöglichen es ihnen dann, die täglichen Arbeitsanforderungen mit größerem Erfolg bewältigen zu können.

Für eine beachtliche Akzeptanz des FSTJ spricht auch der Fakt, dass bereits im ersten Jahr nicht wenige neu hinzugekommene Jugendliche von bereits in dem Programm teilnehmenden Jugendlichen „gewonnen“ wurden. Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor des FSTJ ist seine lokale bzw. regionale Einbindung und die vor diesem Hintergrund angestrebten regionalen Kooperationen und Netzwerke. Nicht zuletzt wurde auch herausgestellt, dass es sich für die angestrebten Zielgruppen unter den Jugendlichen um ein adäquates Programm handelt, welches unter den gegenwärtigen Förderangeboten ohne Alternative ist.

- Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung durch das DJI, der vorgenommenen Literaturanalyse sowie den geführten Expertengesprächen können zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Halbzeitbewertung des ESF folgende Einschätzungen zusammengefasst und entsprechende Empfehlungen abgeleitet werden:

Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr wird von bzw. in den genannten Quellen durchweg positiv bewertet. Diese Einschätzung ergibt sich zum einen aus den bisherigen Ergebnissen bei der Umsetzung des FSTJ, die mit der Erprobung dieses auch vom methodischen Ansatz her neuen Förderkonzepts erzielt wurden. Zum anderen lassen Indikatoren wie vergleichsweise niedrige Abbruchquoten und die erreichten Vermittlungen in Ausbildung bzw. Erwerbstätigkeit auf positive Wirkungen auf der Teilnehmerebene schließen. Nicht zuletzt sprechen auch die Selbsteinschätzungen der Mehrzahl der Jugendlichen hinsichtlich einer Festigung ihrer Persönlichkeit, die sich u.a. in einem ge-

---

110 Ebenda, a.a.O., S. 8.

stiegenen Selbstwertgefühl äußern, für das geäußerte positive Gesamturteil. Die genannten Wertungen geben den Anlass zu der Empfehlung, das Modellprogramm weiterzuführen.

Das FSTJ hat mit seiner personenorientierten Ausrichtung der Integrationsarbeit verdeutlicht, dass eine stärkere Individualisierung und Flexibilisierung aller Integrationsangebote vor Ort erreicht werden muss. Diesbezügliche Änderungen rechtlicher Vorschriften zu Förderungsvoraussetzungen sollten auf eine Vereinfachung abzielen und Tendenzen zur Überregulierung abbauen. Zur praktischen Integration dieser jungen Menschen wird eine stärkere Verzahnung unterschiedlicher Förderinstrumente und ein Abbau der vorhandenen Regulierungsdichte benötigt.

Das Modellprogramm hat zugleich verdeutlicht, dass Förderangebote für besonders benachteiligte Zielgruppen unter den Jugendlichen dann einen größeren Vermittlungserfolg zeigen, wenn sie im Umfeld praktischer Arbeitstätigkeiten und der dafür notwendigen Qualifikationsanforderungen angelegt sind. Eine größtmögliche Praxisnähe im Unterschied zu anderen eher verschulten berufsvorbereitenden Maßnahmen ist daher im gesamten Spektrum dieser Förderangebote auszubauen.

Der gegenseitige Erfahrungsaustausch mit ähnlich ausgerichteten Modellprojekten und -programmen, die jedoch zum Teil andere methodische Herangehensweisen oder vom Schwerpunkt her andere Ziele verfolgen, sollte in der zweiten Hälfte der Förderperiode des ESF fortgeführt werden. Insbesondere die künftig anstehenden Erfahrungen bei der angestrebten Überführung in die Regelförderung gilt es für vergleichbare Förderansätze im ESF transparent zu machen. Zu überlegen ist auch, welche Rolle der ESF in diesem Bereich übernehmen kann, wenn die geplante Übernahme des FSTJ in die Regelförderung Ende 2004/Anfang 2005 erreicht worden ist.

6.4.1.3. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 1

Das übergreifende strategische Ziel der Interventionen des ESF in dieser Maßnahme besteht darin, einen präventiven Beitrag zur Eingrenzung und Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit zu leisten. Vor diesem Hintergrund wurde die Förderstrategie des ESF vor allem darauf ausgerichtet, noch nicht berufsreife Jugendliche auf eine betriebliche oder auch außerbetriebliche Berufsausbildung – beispielsweise durch Maßnahmen in der Verbindung von Arbeiten und Lernen – vorzubereiten. Ebenso wurden ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen für Auszubildende (zum Beispiel Nach- und Zusatzqualifizierungen für Jugendliche) wie auch Maßnahmen an der so genannten „Zweiten Schwelle“ zur Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit vorgesehen, um zum Beispiel jugendliche „Aussteiger“ wieder in das System der beruflichen Erstausbildung „zurückzuholen“. Bei der Programmplanung wurde dabei in besonderem Maße auf das Jugendsofortprogramm orientiert.

Fasst man die in diesem Abschnitt detailliert dargestellten Ergebnisse und Wirkungen der mit Mitteln der Maßnahme 1 kofinanzierten Bundesprogramme unter dem Aspekt ihrer Gesamtwirkungen zusammen, so ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die angestrebten Ziele weit gehend erreicht worden sind. Neben den zur Umsetzung dieser ESF-Strategie herangezogenen Artikel 7 und 8 des Jugendsofortprogramms sind es vor allem die bisher erzielten Ergebnisse des Freiwilligen Sozialen Trainingsjahres (FSTJ), mit denen sich dieses Urteil belegen lässt.

Im Rahmen des Jugendsofortprogramms wurden der Artikel 7 (Nach- und Zusatzqualifizierung von Jugendlichen) sowie der Artikel 8 (Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Einstellung arbeitsloser Jugendlicher) zur Umsetzung dieser Strategien des ESF eingesetzt. Vor allem das FSTJ deutet darauf hin, dass mit den bisherigen Interventionen nachhaltige Wirkungen erzielt werden können. Wenn dann noch – wie von der Programmbehörde angestrebt – die mit diesem Modellprogramm gesammelten Erfahrungen in die Regelförderung berufsorientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen beispielsweise der Bundesanstalt für Arbeit übernommen werden, sind nachhaltige Förderwirkungen auch mit Hilfe eines Modellprogramms erreichbar. Unter dem Gesichtspunkt der bisher erreichten Förderwirkungen wie auch der noch in den nächsten Jahren in den neuen Bundesländern weiter bestehenden Probleme des Übergangs von Jugendlichen sowohl an der ersten wie auch zunehmend an der zweiten Schwelle empfehlen die Gutachter, die ESF-Interventionen in diesem Bereich zumindest auf dem gegebenen Niveau fortzuführen und – wenn irgend möglich – sogar noch weiter auszubauen.

6.4.2. Aktive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit von Erwachsenen im Rahmen des ESF-BA-Programms (M 2)

In der Programmplanung wurde dieser Maßnahme mit etwa 23 % der geplanten ESF-Mittel eine große Bedeutung beigemessen. Ausgangspunkt war das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit und die Sorge vor ihrer Verfestigung in Form von Langzeitarbeitslosigkeit bei bestimmten Personengruppen. Daher sollten die ESF-Mittel dieser Maßnahme für spezifische präventive Strategien zur Bewältigung dieser Problemlagen eingesetzt werden. Diese ESF-Maßnahme wird ausschließlich durch Teile des ESF-BA-Programms umgesetzt.

Um die eingangs skizzierten Ziele einer präventiven Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit einhergehender sozialer Ausgrenzung erreichen zu können, wurde in der Programmplanung auf sehr unterschiedliche Maßnahmen für noch nicht langzeitarbeitslose Personen abgestellt.[111] Diese Förderansätze sind aus der Perspektive der nationalen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im ESF-BA-Programm der Bundesanstalt für Arbeit gebündelt worden. Die ESF-Finanzierung (Stand: 2002) erstreckt sich auf personenbezogene Ergänzung der SGB III-Förderung in Form der Förderung von Nichtleistungsbeziehern. Daneben wird auch ein ergänzender Maßnahmebaustein ge-

[111] Vgl. insbesondere Operationelles Programm für die Interventionen des Bundes im Ziel 1, S. 32

fördert. Über diese Maßnahmen hinaus besteht für die Maßnahmeteilnehmer die Möglichkeit, eine sozialpädagogische Betreuung wahrzunehmen.

In Hinblick auf die Fördermaßnahmen liegen aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm Ergebnisse zur Zielgruppenerreichung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung und zu den Trainingsmaßnahmen im ESF-BA-Programm und in der gesetzlichen Regelförderung nach SGB III vor, auf denen dieser Abschnitt aufbaut. [112] Der Förderfähige Personenkreis ist relativ weit gefasst und besteht nach § 2 der Programmrichtlinien aus

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

Bei den Trainingsmaßnahmen handelt es sich um Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung, die dazu dienen, den Arbeitslosen notwendige Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, um eine Vermittlung in Arbeit oder einen erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Aus- und Weiterbildung zu erleichtern (§ 48 Abs. 1 Nr. 3 SGB). Das geförderte Spektrum von Trainingsmaßnahmen umfasst kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahmen, die Eignungsfeststellung für eine Berufliche Tätigkeit oder eine Fördermaßnahme, aber auch die Unterstützung der Arbeitssuche. Es handelt sich um Maßnahmen mit einer relativ kurzen Maßnahmedauer und geringen Kosten pro Teilnehmer. Durch die Gewährung eines ESF-Unterhaltsgeldes wird das Teilnehmerpotenzial dieser Maßnahme erweitert, wobei die Kofinanzierung durch die Übernahme der Maßnahmekosten gegeben ist.

Die Gesamtzahl der ESF-geförderten Teilnehmereintritte in Trainingsmaßnahmen in den Jahren 2000 bis 2002 lag bei 12.248. In den Jahren 2000 und 2001 betrug der Anteil der ESF-geförderten Trainingsmaßnahmen an den Gesamteintritten 0,9 %, im Jahr 2002 0,4 %. Im Ziel 1-Gebiet lag er mit 1,7 % in 2000 und 2001, sowie 0,8 % in 2002 etwas höher als im Ziel 3-Gebiet mit 0,2 bzw. 0,3 %. Damit stammten 81 % der geförderten Teilnehmer der Trainingsmaßnahmen aus dem Ziel 1-Gebiet. Ein Grund für die geringe Fallzahl scheint nach Befunden der Begleitforschung in alternativen Fördermöglichkeiten für Nichtleistungsbezieher zu liegen.

---

[112] Kruppe 2003.

Zu der Erreichung der Zielgruppen der ESF-Förderung mit den Trainingsmaßnahmen, die letztlich auch für die Beurteilung des Europäischen Mehrwerts von Bedeutung ist, kommt die Begleitforschung zu einer positiven Einschätzung. Höher lag gegenüber der Regelförderung insbesondere der Anteil der FH-/Uni-Absolventen, der Nicht-EU-Ausländer, der Spätaussiedler und der Berufsrückkehrer, die mit ESF-Geldern gefördert wurden. Auch der Frauenanteil überstieg mit 68 % den Anteil an den Arbeitslosen (44 %) und an den regulär geförderten (46 %).

Im Rahmen der ESF-Ergänzung zur Förderung beruflicher Weiterbildung können Personen, die keinen Anspruch auf ein SGBIII- Unterhaltsgeld besitzen ein pauschales ESF-Unterhaltsgeld erhalten. Darüber hinaus kann in Verbindung mit beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen die Teilnahme an zusätzlichen Modulen (etwa zur Vermittlung von Sprachkenntnissen oder Module mit allgemein bildenden, berufsbezogenem Inhalt oder Auslandspraktika) unterstützt werden.

Genauso wie bei den Trainingsmaßnahmen kommt die Begleitforschung auch zu einem positiven Urteil hinsichtlich der Zielgruppenerreichung im Rahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung. Die zu Beginn der Förderperiode erhobene Forderung einer stärkeren präventiven Komponente wurde mit 89 % der Maßnahmeeintritte von Nicht-Langzeitarbeitslosen (ggü. 80 % in der Regelförderung) tendenziell erreicht. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Förderung von Immigranten, auf die 28 % der Zugänge ggü. 12 % in der Regelförderung entfiel. Der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung lag mit 31 % leicht unter dem Anteil in der Regelförderung mit 34 %.

In der Gesamtbetrachtung der Ergebnisse hinsichtlich der Zielgruppenerreichung kommt diese Evaluierung zu dem Eindruck, dass die Zielsetzung der Förderung im Bereich der Qualifizierung von Arbeitslosen, Nicht-Leistungsbeziehern die Teilnahme an BA-Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen, einen sinnvollen Ansatz im Rahmen der ESF-Förderung darstellt. Ein positiver Aspekt, der auch einen europäischen Mehrwert beinhaltet, liegt darin, dass Zielgruppen der ESF-Förderung insgesamt besonders von den Leistungen des ESF-BA-Programms profitieren.

Neben den Ergebnissen zur Zielgruppenerreichung liegen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung und die Trainingsmaßnahmen auch Ergebnisse aus der Begleitforschung zur Eingliederung von Maßnahmeteilnehmern vor. Für das ESF-BA-Programm ist aufgrund unterschiedlicher Zielgruppen der Förderung ein direkter Vergleich zur Regelförderung nur mit Einschränkungen möglich.[113] Bei der Interpretation der in ***Tabelle 6.9*** ausgewiesenen Eingliederungsquoten ist zu berücksichtigen dass für einen Anteil der Personen, die aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechseln, aufgrund der fehlenden Sozialversicherungsnummer kein Nachweis über die Beschäftigung mög-

---

113 Die im folgenden dargestellten Erkenntnisse zu den Bruttoeffekten der Förderung für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen bauen auf den Ergebnissen von Kruppe (2003) und Kurtz (2003) im Bericht des IAB zur H

lich ist. Diese können dann entweder noch bei den Arbeitslosen oder Arbeitssuchenden aufgeführt oder in keiner der beiden Kategorien verzeichnet sein.[114]

Darüber hinaus zeigen die in Tabelle 6.9 berechneten Daten für den Teilnehmerverbleib, dass ein hoher Anteil der Maßnahmeteilnehmer nach 6 Monaten nicht mehr arbeitslos gemeldet war aber auch keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen hatte. Dies liegt nach neuen Ergebnissen der Begleitforschung durch das IAB möglicherweise daran, dass viele der Nicht-Leistungsbezieher sich nach der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet haben, obwohl sie noch keine Beschäftigung gefunden hatten. Von diesen Personen, die weder unter die Kategorie arbeitslos oder arbeitssuchend bzw. sozialversicherungspflichtig beschäftigt fallen, geht ein Teil einer geförderten Beschäftigung nach. Ein weiterer Teil kann sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein, wenn keine Sozialversicherungsnummer vorliegt. Weitere Möglichkeiten sind Selbständigkeit oder Rückzug vom Arbeitsmarkt (vgl. Kruppe 2003: 229 f.).

Die Eingliederungsquote in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sechs Monate nach der Förderung beruflicher Weiterbildung, die sich im Rahmen des ESF-BA-Programms ergab, liegt etwas niedriger als die Eingliederungsquote der Länderprogramme wie auch die der Regelförderung: 18,7% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus dem ESF-BA-Programm befanden sich sechs Monate nach Abschluss der Weiterbildung in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, in der Regelförderung waren es 19,1%. Wenig überraschend im Ost-West-Vergleich ist die Tatsache, dass in den Ziel 1-Gebieten 6 Monate nach Maßnahmeende deutlich mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmer ohne Arbeit und weniger in ungeförderter Beschäftigung sind, als im Ziel 3-Gebiet. Wenn man das methodische Problem bedenkt, das dazu führt, dass die Verbleibsquote in Beschäftigung lediglich eine Untergrenze für den tatsächlichen Eingliederungserfolg darstellt, ergibt sich eine insgesamt positive Einschätzung der Effektivität der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im ESF-BA-Programm.

Bei den Trainingsmaßnahmen wurden bei einem etwas höheren Anteil der Arbeitslosen oder Arbeitssuchenden eine mit 17,1 % etwas niedrigere Eingliederungsquote als bei den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen (18,7 %) gemessen. Ein direkter Vergleich ist jedoch nicht möglich. Trainingsmaßnahmen besitzen gegenüber der beruflichen Weiterbildung theoretisch den Vorteil, dass die geförderten Teilnehmer u.U. bereits nach relativ kurzer Maßnahmedauer in Beschäftigung kommen könnten (Kurtz 2003: 330). Andererseits kann es in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Maßnahme zu Mit-

---

114 In Hinblick auf den Aufbau der Datenbasis vgl. Kruppe/Oertel 2003. Ein Nachweis darüber, ob eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorlag, war nur für Personen mit gültiger Sozialversicherungsnummer möglich. Die Kategorie „arbeitslos“ oder „arbeitssuchend“ bezieht sich auf Personen, die in der Datenbank als arbeitslos gemeldet bzw. arbeitssuchend gemeldet waren. Ein Abgleich, ob tatsächlich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorlag, konnte nur für Personen mit Sozialversicherungsnummer durchgeführt werden. Daher kann ein Teil der als arbeitssuchend geführten Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein. vgl. Kruppe 2003: 229f.

nahmeeffekten kommen, wenn bei betrieblichen Trainingsmaßnahmen die Teilnehmer auch ohne die Maßnahme eingestellt worden wären.

Auffallend im Ost-West-Vergleich ist, dass die Eingliederungsquote bei den Trainingsmaßnahmen in ungeförderter, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Ziel 1 über denen in Ziel 3 liegen (Ziel 1: 17,1 %; Ziel 3: 15,5%). Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass sich hier die Nähe zum potenziellen Arbeitgeber positiv auswirkt (der Anteil betrieblicher Trainingsmaßnahmen ist im Ziel 1-Gebiet höher als im Ziel 3-Gebiet; Kurtz 2003: 290). Denkbar ist dann aber auch, dass die Mitnahmeeffekte eine größere Rolle spielen als im Westen. Die genaue Ursache kann aufgrund fehlender Daten an dieser Stelle nicht ermittelt werden.

Tabelle 6.9

Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen des ESF-BA-Programms und in Maßnahmen der Regelförderung

(Ziel 1- und Ziel 3-Gebiet)

Instrumententyp	ESF-BA-Programm				Regelförderung			
	Arbeitslos gemeldet oder arbeitssuchend		Ungefördert Sozialversicherungspflichtig beschäftigt		Arbeitslos gemeldet oder arbeitssuchend		Ungefördert Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	
	Ziel 3	Ziel 1	Ziel 3	Ziel 1	Ziel 3	Ziel 1	Ziel 3	Ziel 1
Berufliche Weiterbildung[1]	30,4	38,4	20,3	18,7	24,3	31,6	27,7	19,1
davon: ohne Sozialversicherungsnummer	11,9	8,0	--	--	6,9	6,0	--	--
Trainingsmaßnahmen	33,5	39,3	15,6	17,1	22,1 3,2	27,3 2,0	29,7	24,5
davon: ohne Sozialversicherungsnummer	10,9	14,7	--	--	--	--	--	--

Quelle Kruppe (2003), Kurtz (2003), Kurtz/ Müller (2003)–[1]Austritte Januar 2000 bis Juli 2002.-

Insgesamt zeichnet sich in Hinblick auf die Maßnahmewirksamkeit ab, dass beispielsweise eine Kombination von Weiterbildungsmaßnahmen mit Trainingsmaßnahmen etwa in Form modulartiger Qualifizierungsbausteine die Effektivität der Förderung weiter erhöhen könnte.

6.4.3. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen (M 4)

Zur Realisierung der Ziele der ESF-Maßnahme 4 sind im OP des Bundes Ziel 1 vier unterschiedliche Förderansätze eingeplant worden. Erstens sind es folgende Teile des ESF-BA-Programms, zweitens das Programm CAST, drittens Teile des Programms XENOS und nicht zuletzt das Programm Kontexis.

6.4.3.1. Komponenten des ESF-BA-Programms in Maßnahme 4

Das Ziel der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wird im Rahmen des ESF-BA-Programms mit den gleichen Instrumenten wie in Maßnahme 2 gefördert. Der zentrale Unterschied liegt in der Zielsetzung der Förderung (Langzeitarbeitslose vs. Arbeitslose vor Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit). Da die Evaluierung im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm sich an den Förderinstrumenten orientiert, finden sich die bislang vorliegenden Befunde in den Ausführungen zu Maßnahme 2 (Abschnitt 6.4.2.2) und zum ESF-BA-Programm (6.3.2).

6.4.3.2. Das Programm CAST

Unter der Bezeichnung „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) wurde das „Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen“ einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht. Die folgende Darstellung bisher erzielter Ergebnisse und Wirkungen dieses Sonderprogramms basiert auf einer intensiven Auswertung der sehr zahlreichen im Kontext seiner wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung entstandenen Materialien und Berichte.

Ausgangspunkt für die Implementation dieses Sonderprogramms waren die insbesondere in den 90er-Jahren zunehmenden Schwierigkeiten bei der Beschäftigung gering qualifizierte Personen. In diesem Beschäftigungsbereich besteht das Problem, dass Arbeitsproduktivität und Entlohnung der untersten Lohngruppen in bestimmten Sektoren nicht deckungsgleich sind. Mit anderen Worten: Die in diesen Sektoren Beschäftigten erwirtschaften mit der von ihnen geleisteten Arbeit nicht das Entgelt, welches zu ihrer Existenzsicherung erforderlich ist bzw. welches diese Personen für die von ihnen geleistete Arbeit in Abwägung zu anderen (Transfer-)Einkommensmöglichkeiten erwarten. Nimmt man die Projektionen zur künftigen Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs ernst, so dürften sich die Schwierigkeiten dieses Personenkreises eher weiter verschärfen.

Vor diesem Hintergrund sind bereits in den 90er-Jahren intensive Diskussionen um so genannte Kombilohn-Modelle geführt worden. Das Sonderprogramm CAST ist in diese Thematik einzuordnen. Kombilöhne werden als Erwerbseinkommen verstanden, die sich aus selbst erwirtschafteten und staatlichen Transfereinkommen zusammensetzen.[115] Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze latent vorhanden sind und in Frage kommende Arbeitskräfte wegen des geringen Verdienstpotenzials mit Hilfe zusätzlicher staatlicher Transfers zur Aufnahme dieser Beschäftigungen angeregt werden können. Vor diesem Hintergrund haben in den letzten Jahren in Deutschland mehrere Versuche mit Kombilohnmodellen begonnen und

---

115 Vgl. u.a. Bruno Kaltenborn: Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht, In: IAB Werkstattbericht, Nr. 14, vom 5.12.2001 oder auch Bruno Kaltenborn: Kombilöhne: Stand und Perspektiven, Vortrag auf der Fachtagung „Beschäftigungsförderung im Niedriglohnsektor am 18. November 2002 in Berlin.

laufen zum Teil gegenwärtig noch.[116] Der unmittelbare Anlass für die Einrichtung dieses Sonderprogramms bestand in dem Beschluss des nationalen Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 12. Dezember 1999, der wiederum auf Grund einer Empfehlung seines wissenschaftlichen Benchmarking Committees vom November 1999 gefasst wurde.[117]

Mit dem Sonderprogramm wurde das Ziel verfolgt, die Eingliederung gering qualifizierter wie auch gering verdienender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere mit Kindern sowie Langzeitarbeitslose und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt – also die „klassischen" Sozialhilfeempfänger – in den ungeförderten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Indirekt sollte damit auch erreicht werden, dass der Kreis der Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch diese Anreizsysteme verringert wird. Zugleich sollten mit den Angeboten dieses Sonderprogramms Anreize für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze geschaffen werden.

- Inhalte des Sonderprogramms CAST

In den neuen Bundesländern wurden seit Programmbeginn bis zum Jahr 2002 etwa 724 000 € für die Durchführung von CAST eingesetzt – davon ca. 440 000 € ESF-Mittel.[118] Im Rahmen dieses Sonderprogramms wurden zwei unterschiedlich ausgerichtete Modellvorhaben untersucht: Bei dem zwischenzeitlich ausgelaufenen **Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI)** sollte durch die Gewährung eines vom Bruttolohn abhängigen und degressiv gestalteten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen an Arbeitgebende ein Anreiz für die Schaffung zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose geboten werden. Dieser Zuschuss wurde bei Neueinstellungen zuletzt für bis zu drei Jahren bei Bruttolöhnen bis zu 9,20 € pro Stunde gezahlt. In gleicher Höhe wurden regionale Qualifizierungsfonds gespeist, aus denen zweckmäßige Qualifizierungsmaßnahmen für die neu eingestellten Personen finanziert werden konnten, um ihnen somit eine langfristige Beschäftigungsperspektive zu eröffnen.[119] Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative wurde von Juli 2000 bis Februar 2002 im gesamten Saarland sowie in Sachsen im Arbeitsamtsbezirk Chemnitz und ab Sommer 2001 auch im Arbeitsamtsbezirk Zwickau erprobt.[120]

---

116 Zu denken wäre hier u.a. an das in neun Kommunen Baden-Württembergs gewährte „Einstiegsgeld", die PLUSLohn Modelle in Duisburg und Köln, an das Hessische oder auch das Bremische Kombilohnmodell wie auch an das im März 2002 implementierte Hamburger Modell.

117 Vgl. Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Wolfgang Streeck (Berichterstatter): Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer, November 1999.

118 Vgl. Konsolidierte Jahresmeldung zum März 2003.

119 Da die Förderung bei diesem SGI-Modell dem Arbeitgeber und nicht unmittelbar dem Arbeitnehmer zugute kommt, handelt es sich hier im strengen Sinne nicht um ein Kombilohnmodell.

120 Insgesamt konnten im Ziel 1-Gebiet 47 Eintritte in das SGI-Modell verzeichnet werden. Zusammen mit den 339 Eintritten im Saarland wurden insgesamt 386 Förderanträge bewilligt.

Bei dem **Mainzer Modell** sollten durch die Gewährung eines Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen und/oder eines Kindergeldzuschlages an Arbeitnehmer Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geschaffen werden. Das Mainzer Modell wurde von Juli 2000 bis Februar 2002 in Rheinland-Pfalz in den Arbeitsamtsbezirken Montabaur, Koblenz, Neuwied und Mayen (ab Januar 2002 in Rheinland-Pfalz landesweit) sowie in Brandenburg in den Arbeitsamtsbezirken Eberswalde und Neuruppin erprobt. Gefördert werden neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse – zuletzt bis zu drei Jahren. Die Förderung besteht aus einem Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen des Arbeitnehmers von max. 133 € monatlich und/oder einem Zuschlag zum Kindergeld von max. 75 € – Höhe des Betrages seit der bundesweiten Ausdehnung des Modells – monatlich je Kind. Während seiner Laufzeit wurde der Modellversuch im März 2002 in leicht modifizierter Form auf das ganze Bundesgebiet ausgedehnt und mit Einführung der Mini- und Midi-Jobs zum 31. März 2003 ebenfalls eingestellt.[121]

Beide Modellvorhaben sind also bewusst unterschiedlich ausgestaltet worden: Bei dem SGI-Modell wurde eine Konstruktion gewählt, bei der unmittelbar der Arbeitgeber bezuschusst wird. Der Beschäftigte wird bei diesem Modell über die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt. Das Mainzer Modell wiederum wurde so ausgestaltet, dass der betroffene Arbeitnehmer unmittelbar bezuschusst wird. Durch dieses Vorgehen sollten beide Wirkungsweisen erprobt werden.

Die in der ursprünglichen Richtlinie zur Durchführung des „Sonderprogramms zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen“ vom 29. Juni 2000 festgelegten Förderkonditionen wurden mehrere Male geändert – so zum 1. Mai 2001, zum 1. Januar 2002, zum 1. März 2002 und zum 1. April 2003. Die letztgenannte Richtlinienänderungen ergab sich aus der Einführung der neuen „Gleitzone“ für Beschäftigungsverhältnisse zwischen 400 und 800 €. Damit würde sich der Förderzweck des Sozialversicherungszuschusses mit der sozialversicherungsrechtlichen Beitragsregelung überschneiden, so dass eine weitere Bezuschussung entfallen kann.

- Umsetzungsstand und Förderstrukturen im Jahr 2002

Auch nach der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells blieb seine Inanspruchnahme weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. So wurden in den neuen Ländern im Jahr 2002 insgesamt 3.414 Förderfälle registriert. Im Rückblick sei daran erinnert, dass die Finanzierung des Programms für das Jahr 2000 vorsah, etwa 72 Mill. DM – davon 60 Mill. DM vom Bund und etwa 12 Mill. DM als Kofinanzierung der Länder – bereitzustellen. Bei der Konzipierung des Programms wurde davon ausgegan-

---

121 Bis Dezember 2002 sind im Ziel 1-Gebiet insgesamt 2.898 Förderfälle erfasst worden. Diese unterteilen sich in 138 Eintritte in den Modellregionen bis Februar 2002 und 2.760 Förderfälle seit seiner bundesweiten Ausdehnung.

gen, dass mit diesem Finanzierungsvolumen jährlich etwa 36 000 Förderfälle finanziert werden könnten (vgl. ***Tabelle 6.10***).[122]

Welche Befunde zeigt die Zielgruppenerreichung? Die meisten Geförderten erhalten beide Förderkomponenten: den Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen wie auch den Zuschlag zum Kindergeld. In den ursprünglichen Förderregionen betrug der durchschnittliche Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen 67 € und der Zuschlag zum Kindergeld 167 € monatlich, wobei in diesen Durchschnittswerten ein große Streuung enthalten ist.[123]

Tabelle 6.10

Ausgewählte Eckdaten für das Mainzer Modell für die neuen Bundesländer seit seiner bundesweiten Ausdehnung im Jahr 2002[1]

Merkmal	Förderfälle	
	Personen	%
Bewilligungen	3.414	100
Austritte	940	28
Bestand	2.474	72
Bewilligungen nach Art des Zuschusses		
Nur Sozialversicherungszuschuss	1.455	43
Nur Kindergeldzuschlag	74	2
Sozialversicherungszuschuss und Kindergeldzuschlag	1.885	55
Bewilligungen nach Geschlecht		
Frauen	2.446	72
Männer	968	28
Bewilligungen nach Berufsausbildung		
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	557	16
Bewilligungen nach vorheriger Arbeitslosigkeit		
Vorher arbeitslos	3.231	95
Vorher langzeitarbeitslos	1.129	33
Bewilligungen nach Arbeitszeit		
Vollzeit	1.172	34
Teilzeit über 30 Stunden bis Vollzeit	960	28
Teilzeit über 20 bis 30 Stunden	666	20
Teilzeit über 15 bis 20 Stunden	616	18
Bewilligungen nach Altersgruppen		
Bis unter 25 Jahre	573	17
25 bis unter 35 Jahre	965	28
35 bis unter 45 Jahre	1.284	38
45 bis unter 55 Jahre	531	16
55 bis unter 65 Jahre	61	2

Quelle: IAB Auswertung der CAST Förderdatei zum Stichtag 19.12.2002. – [1]Vgl. Regionalübergreifendes Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen, Jahresbericht 2002 für die Interventionen des Zieles 1 in Deutschland, vom 26. August 2003, S. 78

Der hohe Anteil von zuvor arbeitslosen Personen (95 %) weist darauf hin, dass es kaum gelungen ist, andere Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik mit diesem Ansatz zu erreichen. Eine wichtige Zielgruppe des Mainzer Modells waren jene Personen, die zuvor Sozialhilfe bezogen haben. In den ursprünglichen Förderregionen in Rheinland-Pfalz

122 Vgl. Befragung der Bundesregierung zur Durchführung des Sonderprogramms CAST, In: Deutscher Bundestag, 110. Sitzung am 28. Juni 2000, Plenarprotokoll 14/110, S. 10368.

123 Vgl. Forschungsverbund CAST: Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells. Zweiter Zwischenbericht, Bonn, Oktober 2002, S. 3.

lag der Anteil dieser Personengruppe mit etwa 43 % vergleichsweise hoch – während er in den Regionen Brandenburgs sehr niedrig war. Nach der bundesweiten Ausdehnung des Programms ging der Anteil der zuvor Sozialhilfe beziehenden Personen auf etwa ein Viertel zurück, wobei sich die schon zuvor zu beobachtenden Unterschiede zwischen West und Ost der Tendenz nach fortgesetzt haben.

Etwas mehr als ein Drittel der geförderten Personen (38 %) haben eine Teilzeitarbeit von weniger als 30 Stunden pro Woche angenommen. Damit lag der Teilzeitanteil an allen geförderten Personen erheblich höher als der Vergleichswert in der Gesamtwirtschaft. Damit konnte ein Ziel des Mainzer Modells, einen Beitrag zur Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung zu leisten, eingelöst werden. Offen bleibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Frage, welche Qualität die eingegangenen Teilzeit-Jobs haben.

Vor dem Hintergrund der eben angeführten Befunde ist auch eine differenzierte Bewertung des vergleichsweise sehr hohen Frauenanteils vorzunehmen. Immerhin waren zwei Drittel der geförderten Personen Frauen. Dieser auf den ersten Blick positive Umstand eines hohen Frauenanteils relativiert sich vor dem Hintergrund der oben genannten hohen Teilzeitquote, denn es sind vor allem die geförderten Frauen, die mit 80 % überwiegend die Teilzeitarbeiten ausführen.[124]

Mit der – oben bereits erwähnten – zum 1. April 2003 in Kraft getretenen Richtlinienänderung zur Durchführung des Mainzer Modells konnten nur noch bis März 2003 neue Personen in die Förderung aufgenommen werden. Laufende Förderungen werden jedoch noch bis zum jeweiligen Ende ihrer Bewilligungsdauer gezahlt. Lag die individuelle Förderdauer zu Beginn des Modellprojektes noch bei maximal 18 Monaten, so wurde sie ab Mai 2001 rückwirkend auf maximal 36 Monate verlängert. Daraus ergibt sich, dass die maximale individuelle Förderzeit im SGI-Modell im Februar 2005 und im Mainzer Modell im März 2006 auslaufen wird.

Gleichwohl ist die ESF-Maßnahme im Jahr 2003 de facto ausgelaufen und wird durch die neuen Midi-Jobs ersetzt. Da sich die Wirkungen dieser neuen Gleitzone mit dem Ziel des Mainzer Modells – Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den Sozialversicherungsbeiträgen zu entlasten – überschneiden, wurde die Förderung nach dem Modellvorhaben eingestellt. Die reduzierten Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung gelten für alle Beschäftigten mit einem monatlichen Arbeitsentgelt zwischen 400 und 800 €.

---

124 Vgl. ebenfalls Forschungsverbund CAST: Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells. Zweiter Zwischenbericht, Oktober 2002, S. 3.

- Wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung des Programms

Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung des Sonderprogramms CAST hat ebenfalls mehrere Aufgaben.[125] Die zentrale Frage besteht darin, ob und inwieweit durch die Förderung tatsächlich zusätzliche Beschäftigung induziert wird und welche Stabilität (Bestand) die neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse haben. Weiterhin sollten sowohl die Beschäftigungsfelder als auch die Personengruppen identifiziert werden, bei denen dies erfolgreich realisiert wurde. Weiterhin werden Wirkungsweisen und -mechanismen der beiden Förderkonstrukte auf ihre gewollten wie auch nicht gewollten Wirkungen hin untersucht. Nicht zuletzt sollen mit der Beantwortung der Frage, ob mit diesen Leistungen die so genannte „Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfefalle" überwunden werden kann, Empfehlungen für eine zukünftige Ausgestaltung ähnlicher Instrumente unterbreitet werden. Bisher wurden von dem Forschungsverbund drei Zwischenberichte[126] und sieben Projektbriefe veröffentlicht. Zugleich wurde eine Vielzahl von Artikeln zu den Ergebnissen der Modellprojekte veröffentlicht.[127]

Im Mittelpunkt der ersten Evaluierungsphase standen die konkreten Implementationsbedingungen der beiden Modellprojekte sowie die Umsetzungserfahrungen der Arbeitsämter mit dem Mainzer Modell.[128] Da die Umsetzung des Mainzer Modells zum Teil genau Schnittstellen der Arbeitsbereiche von Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern tangiert, wurden die Erfahrungen der Sozialhilfeträger ebenfalls untersucht. Ziel war es, auch auf dieser „Seite" förderliche und hinderliche Umsetzungsfaktoren zu identifizieren.

Die Umsetzung des Mainzer Modells sowohl im Ziel-1- als auch im Ziel 3-Gebiet der Bundesrepublik brachte zugleich wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der erforderlichen Rahmenbedingungen. Der zunächst erstaunliche Befund, dass in Brandenburg nur 7 % – in Rheinland-Pfalz jedoch immerhin 46 % der geförderten Arbeitskräfte zuvor im Sozialhilfebezug standen – erbrachte bei näherer Untersuchung die Erkenntnis, dass es in den neuen Bundesländern weniger an mangelnder Arbeitsbereitschaft der Leistungsbeziehenden als vielmehr in fehlenden Arbeitsangeboten und Anreizen für Arbeitgeber

---

125 Die Evaluierung des Sonderprogramms wird durch einen Forschungsverbund geleistet, der aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (IAB), dem Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen (IAT) sowie Herrn Dr. Bruno Kaltenborn besteht.

126 Vgl. „Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST" Erster Zwischenbericht; Oktober 2001 sowie „Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells" Zweiter Zwischenbericht, Dezember 2002.

127 Unter der Internetadresse: http://www.wipol.de/cast/ ist eine umfangreiche Sammlung von Materialien sowohl der wissenschaftlichen Begleitforschung als auch zu den Grundlagen, Richtlinien und Rahmenbedingungen des Sonderprogramms CAST/Mainzer Modell zu finden.

128 Vgl. u.a.: Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST. Erster Zwischenbericht, Oktober 2001 sowie Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST: Erste Umsetzungserfahrungen, Projektbrief Nr. 2, April 2001.

lag, Sozialhilfebeziehende einzustellen. „Wo keine geeigneten Stellen angeboten werden, kann das Mainzer Modell auch keine Anreize für Arbeitskräfte entfalten.“ [129]

Welche „Sicherungen“ wurden gegen Mitnahmeeffekte eingebaut? Beim SGI-Modell wurde das Kriterium einer zusätzlichen Beschäftigung in den Förderrichtlinien festgeschrieben. Außerdem durfte die geförderte Person beim Mainzer wie beim SGI-Modell bindet bei dem einstellenden Unternehmen 6 Monate zuvor nicht beschäftigt sein.

- Schlussfolgerungen und Wertungen

Angesichts der Zahl von über zwei Millionen gering qualifizierten und/oder langzeitarbeitslosen Menschen in Deutschland bleiben nicht nur das Mainzer Modell sondern auch die anderen Kombilohnmodelle hinter den ursprünglich erhofften Erwartungen zurück. Ursachen für die zögerliche Inanspruchnahme des Mainzer Modells sind vielfältiger Natur. So scheint sich seitens der Unternehmen der Bedarf an gering entlohnten Arbeitskräften, für die mit diesem Modell Einstellungsanreize geschaffen wurden, offensichtlich in Grenzen zu halten. In die gleiche Richtung wirkt wohl der bewusste Ausschluss einer arbeitgeberseitigen Förderung. Gleichwohl wird von verschiedenen Experten ein Entwicklungspotenzial hinsichtlich der Ausdehnung von Kombilöhnen gesehen. Andere Experten wiederum warnen zur Vorsicht, da vor allem hinsichtlich der möglicherweise auftretenden Mitnahmeeffekte keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen.

Der Umstand, dass in den alten Bundesländern bereits ein Fünftel der geförderten Personen bis Ende 2002 wieder ausgeschieden sind, dürfte die Vermutung bestätigen, dass in diesem Arbeitsmarktsegment eine hohe Fluktuation herrscht und damit auch die Arbeitsverhältnisse nur von geringer Stabilität gekennzeichnet sind. Die Wirkungen solcher Modellvorhaben wie CAST müssen also punktuell bleiben, wenn die Rahmenbedingungen in diesen Beschäftigungsbereichen nicht generell geändert werden. Um längerfristige und die Erwerbsbiografie des Einzelnen stabilisierende Wirkungen in diesem Beschäftigungssegment zu erreichen, sind die Erfahrungen aus den verschiedenen Modellversuchen für eine entsprechende Umsteuerung in den Steuer- und Transfersystemen insgesamt aufzubereiten.

Da die Kenntnisse über die sich real vollziehenden Wirkungszusammenhänge ebenso unzureichend sind wie erzielte gesamtwirtschaftliche Effekte sollten derartige Modelle vor allem mit unterschiedlichen Ausgestaltungen fortgeführt werden.

6.4.3.3. Kon Te Xis

Bei Kon Texis handelt es sich um ein Modellprojekt des Bundes, welches die Verbreitung von Technikinhalten in der Jugendberufshilfe zum Inhalt hat. Damit wird das Ziel verfolgt, insbesondere diese Gruppe von Jugendlichen frühzeitig an zukunftsträchtige

---

[129] Vgl. Achim Vanselow, Bruno Kaltenborn: Der Beitrag von Sozialämtern zur Umsetzung des Mainzer Modells, Projektbrief Nr. 5, April 2002, S. 15.

Technikberufe heranzuführen. Die Wirkungen dieses Programms lassen sich ebenfalls nicht mit dem „traditionellen“ Indikatoren-Set arbeitsmarktpolitischer Interventionen abbilden. Eingeschätzt werden kann, dass dieses Programm in der Tat an einem Problem ansetzt, welches zunehmend die Chancen kommender Generationen auf dem Arbeitsmarkt bestimmen wird: Kenntnis und Fähigkeit des Umgang mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien als grundlegende Voraussetzung der Beschäftigungsfähigkeit. Um dieses Ziel zu erreichen wurden in dem Modellprogramm folgende Schritte gegangen. Es wurde ein Internetportal eingerichtet, auf dem Jugendliche entsprechende Informationen alters- und zielgruppengerecht aufbereitet vorfinden. Für dieses Portal wurde eine vielfältige Öffentlichkeitsarbeit gerade unter der genannten Zielgruppe von Jugendlichen betrieben. So wirken beispielsweise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendberufshilfe als Multiplikatoren. Sie werden im Rahmen des Modellprogramms online wie auch in Präsenzseminaren allgemein in Technikinhalten und speziell in der Nutzung dieses Portals qualifiziert. Ein weiterer Publizitätsweg ist eine Zeitschrift, die mittlerweile in der neunten Ausgabe über Technikthemen informiert. So kann eingeschätzt werden, dass dieses Portal mittlerweile einen beachtlichen Bekanntheitsgrad hat.

Die Nutzung eines solchen Portals durch den anvisierten Personenkreis ist natürlich nur ein Indikator für die Einschätzung der Wirksamkeit eines solchen Projektes. Ein weiteres Element sind die Erfahrungen, die mit dieser Methode des Erreichens einer ganz spezifischen Gruppe unter den Jugendlichen gesammelt werden. Dafür, dass diese Erfahrungen systematisch gesammelt und ausgewertet werden, spricht, dass regelmäßige Abstimmungsrunden mit allen Beteiligten und mit Jugendlichen stattfinden.

6.4.3.4. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 4

Das Ziel des Einsatzes der Mittel dieser ESF-Maßnahme besteht vor allem darin, besonders benachteiligte Personengruppen zu fördern und zu unterstützen. Die Beurteilung der in dieser Maßnahme erreichten Förderwirkungen ist kompliziert und daher nicht „in einem Satz“ zu beschreiben. Legt man als Maßstab der Bewertung die erreichten (Re-)Integrationswirkungen bei den geförderten Personen an, so erweisen sich die in dieser Maßnahme insgesamt durchgeführten Förderaktivitäten als insgesamt wenig wirksam. Zieht man demgegenüber Kriterien der sozialen Stabilisierung und der Erhöhung potenzieller Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen heran, so sind die mit Mitteln dieser Maßnahme insgesamt erzielten Förderergebnisse durchaus differenzierter zu beurteilen. Zugleich besteht in den neuen Bundesländern zur Mitte der Förderperiode in diesem Bereich nach wie vor ein gravierender Problemdruck. Legt man die weiter gefassten Maßstäbe ebenso wie diesen spezifischen Problemdruck zu Grunde, so sollte der ESF in den Jahren 2004 bis 2006 seine Interventionen in dieser Maßnahme mindestens beibehalten und gegebenenfalls ausweiten.

6.4.4. Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Lebenslanges Lernen (M 6)

Die strategischen Ansätze der ESF-Maßnahme 6 „Lebenslanges Lernen“ wrd durch vier Förderansätze realisiert. Diese verorten sich unter dem Aspekt der Förderprogramme des Bundes erstens im Jugendsofortprogramm, zweitens in den innovativen Einzelprojekten des BMWA, im Programm XENOS sowie in sieben Förderprogrammen des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft.

6.4.4.1. Komponenten des Jugendsofortprogramms in Maßnahme 6

Der Artikel 2 des Jugendsofortprogramms war dafür vorgesehen, die Strategien des ESF in der Maßnahme 6 zu befördern.

- Verlauf und Ergebnisse

Dieser Artikel des Jugendsofortprogramms mit seiner Förderung lokaler und regionaler Projekte zur Ausschöpfung und Erhöhung der betrieblichen Lehrstellenangebots wurde im Jahr 1999 mit zunächst 268 geförderten Projekte begonnen, wovon 37 (bzw. 13,8 %) auf das Ziel 1-Gebiet entfielen. Im Folgejahr sank die Zahl der neu bewilligten Projekte auf 169, was im Wesentlichen darauf zurückzuführen war, dass nach den neu formulierten Förderrichtlinien eine Unterstützung von Projekten mit Anbindung an die Kammern nicht mehr möglich war. Auch bedingt dadurch stieg der Anteil der Projekte in den Ziel 1-Gebieten auf 20,7%. In 2001 wurden 347 neu eingerichtete Projekte registriert, was in erster Linie auf die Rücknahme der Ausgrenzung von Kammer-Projekten zurück zu führen war. Der Anteil von Projekten im Ziel 1-Gebiet belief sich auf 16 %. Im Jahr 2002 wurden schließlich 171 Projekte neu gefördert, von denen 14,6 % in Ziel 1-Gebieten angesiedelt waren.

Im Ergebnis der Tätigkeit dieser Projekte konnten 1999 genau 14.245 Ausbildungsstellen gewonnen worden, was bezogen auf das Gesamtangebot an Ausbildungsstellen einen Anteil von 2,2 % ausmachte. Von diesen eingeworbenen Stellen entfielen etwa 2.063 auf das Ziel 1-Gebiet (14,5 %). Im zweiten Jahr der Förderung nach Artikel 2 des Jugendsofortprogramms, also im Jahr 2000, wurden 17.551 Lehrstellen geworbenen, was einem Anteil von 2,7 % am gesamten Angebot entsprach. Davon konnten 2.802 bzw. 16 % in den Ziel 1-Gebieten akquiriert werden. Im Jahr 2001 wurden 18.444 neue Lehrstellen gewonnen, womit diese einen Anteil von 2,8 % am gesamten Ausbildungsangebot ausmachten. In den Ziel 1-Gebieten konnten davon 2.332 Lehrstellen (12,6 %) neu gewonnen werden. 2002 – im bislang letzten Jahr der Förderung – wurde durch die Lehrstellen akquirierenden Projekte 10.019 Ausbildungsstellen neu gewonnen, von denen 1.614 bzw. 16,1% auf die Ziel 1-Gebiete entfielen. Der starke Rückgang der Ergebnisse der Projektarbeit gegenüber dem Vorjahr wird von den Evaluatoren (SALSS) we-

niger mit einem realen Einbruch als vielmehr mit statistischen Problemen erklärt.[130] Insofern gehen die Evaluatoren von Artikel 2 des Jugendsofortprogramms davon aus, dass 2002 etwa ebenso viele neue Ausbildungsplätze akquiriert werden konnten wie im Vorjahr – d.h. etwa 18.000. Inwieweit dies zutrifft, kann mit den verfügbaren Information von der Programmevaluation des OP des Bundes Ziel 1 / des EPPD Ziel 3 nicht eingeschätzt werden.

Im Verlauf der bisherigen Programmlaufzeit wurden damit insgesamt knapp 1.000 Projekte gefördert, die zusammen etwa 60.000 neue Ausbildungsstellen akquirieren konnten. 14,5 % der Projekte und 14,6 % der gewonnenen Lehrstellen entfielen davon auf das Ziel 1-Gebiet.

Unter dem Gesichtspunkt der durchschnittlich je Projekt akquirierten Lehrstellen waren damit die geförderten Vorhaben in den Ziel 1-Gebieten (61 Lehrstellen je Projekt) und den Ziel 3-Gebieten (62 Lehrstellen je Projekt) in etwa gleich effizient. Berücksichtigt man allerdings die ungleich problematischere Ausbildungsplatzsituation im Ziel 1-Gebiet, so gelangt man zu der Einschätzung, dass die dortigen Projekte vergleichsweise bessere Ergebnisse erzielen konnten als im Ziel 3-Gebiet.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Anzahl der akquirierten Lehrstellen von Projekt zu Projekt stark variierte. Diesbezügliche Unterschiede liegen in unterschiedlichen Laufzeiten[131] der Projekte ebenso begründet wie in deren differenzierter Personalbesetzung[132] oder Aufgabenstellung[133].

In der vorgelegten Evaluation von Artikel 2 des Jugendsofortprogramms finden sich leider keine Aussagen zu etwaigen Mitnahmeeffekten der betriebenen Lehrstellenakquisition einerseits und Multiplikatoreffekten andererseits. Mithin muss erstens die Frage offen bleiben, ob es sich in jedem Einzelfall bei den ausgewiesenen neu eingeworbenen Lehrstellen um zusätzliche, ohne die Lehrstellenwerbung nicht eingerichtete Ausbildungsplätze handelt. Unbeantwortet bleibt zweitens die Frage danach, ob beispielsweise durch die (nachgewiesene) Initiierung von neuen Ausbildungsverbünden – über die damit geschaffenen Lehrstellen hinaus – Multiplikatoreffekte erzielt werden konnten.

---

130 Vgl. hierzu Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe SALSS: Wissenschaftliche Begleitung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Abschlussbericht zur Umsetzung von Artikel 2 (Förderung von lokalen und regionalen Projekten zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots), Bonn 2002, S. 11.

131 Es gab Projekte, bei denen Lehrstellenwerber nur für wenige Monate eingesetzt wurden; andere Maßnahmen starteten bereits Anfang 1999 und wurden über den gesamten Zeitraum gefördert.

132 Die Stellenbesetzung der in 21 ausgewählten Arbeitsamtsbezirken von den SALSS-Evaluatoren untersuchten Projekte reichte von einer halben Stelle bis zu 10 Stellen.

133 Während zum Beispiel Lehrstellenwerber/-innen die Aufgabe haben, viele Hundert Betriebe zu kontaktieren und zum Teil auch weit über Hundert Ausbildungsplätze einwerben, steht bei anderen die Förderung bestimmter Gruppen unter den Jugendlichen im Vordergrund der Tätigkeit. So werden bei „Projekten zur Unterstützung der Vermittlung junger Mädchen und Frauen in zukunfts- und technikorientierten Ausbildungsberufe mit unterproportionalem Frauenanteil“ die geworbenen Ausbildungsplätze statistisch gar nicht erfasst.

➢ Perspektiven

Nach Auslaufen des Jugendsofortprogramms Ende 2003 finden Aktivitäten zur Lehrstellenakquisition künftig als klar sichtbares Bundesprogramm des BMBF unter dem Namen STAR statt. Die in JUMP regional sehr unterschiedliche Handhabung von Arbeitsamt zu Arbeitsamt wird es damit zukünftig voraussichtlich nicht mehr geben. Gleichwohl können die Arbeitsämter auch künftig (und zusätzlich zu STAR) Dritte mit diesbezüglichen Aktivitäten, z.B. im Rahmen der Freien Förderung, betrauen. Ordnungspolitisch ist dieses klarere Auftreten als Bundesprogramm nicht unumstritten, da die Verantwortung für die berufliche Erstausbildung im Dualen System und die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen bei der Wirtschaft – d.h. bei den Unternehmen – liegt. Aus Sicht der Evaluatoren sind gegenüber unterstützenden Leistungen zur Ausbildungsplatzakquisition, die die Rahmenbedingungen für die Akteure der betrieblichen Ausbildung verbessern, gleichwohl kaum ernsthafte ordnungspolitische Bedenken angebracht.

6.4.4.2. Das Programm „Lernende Regionen“

➢ Zur Relevanz des Programms

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ ist eines von insgesamt sieben Programmen des BMBF, die im Zeitraum 2000-2002 im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 aus dem ESF kofinanziert wurden. Hinsichtlich des für den Zeitraum 2000 bis 2006 geplanten finanziellen Förderumfanges hat es gemeinsam mit dem Programm „Lernkultur-Kompetenzentwicklung“ das stärkste Gewicht unter den vom ESF mitfinanzierten Programmen des BMBF. Mit einem Gesamtprogrammvolumen[134] von 118 Mill. €, darunter 51 Mill. € aus dem ESF, ist das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ zudem das Kernstück des BMBF-Aktionsprogramms „Lebensbegleitendes Lernen für alle“. Lernen ein Leben lang bedeutet nicht nur eine höhere Bildungsbeteiligung möglichst vieler Menschen in allen Lebensphasen, es hat darüber hinaus auch qualitative Implikationen für die Bildungspolitik. Insbesondere geht es um die Herausbildung einer neuen kulturellen Haltung: Lernen muss als stetiger Prozess begriffen und als solcher anerkannt und bewertet werden – und zwar sowohl aus ökonomischen als auch aus sozialen Erwägungen. Immerhin gehört Bildung einerseits zu den entscheidenden Standortfaktoren zukunftsorientierter Gesellschaften, andererseits ist Bildung für die Wahrung individueller Lebenschancen von Menschen unerlässlich.

Die Bewertung der Implementation und der Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ erfolgte auf der Basis von Daten zum finanziellen Verlauf, die vom BMBF zur Verfügung gestellt wurden. Darüber hinaus wurden mehrere Expertengespräche geführt, und zwar mit Vertreter/-innen des für das Förderprogramm zuständigen Bundesministeriums (BMBF) sowie mit Vertreter/-innen des für

---

[134] Geplantes Programmvolumen für die Ziel 1- und Ziel 3-Gebiete insgesamt.

die Umsetzung verantwortlichen Programmträgers (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt). Schließlich liegen den Untersuchungen umfangreiche Dokumentenanalysen zu Grunde.

- Das Förderkonzept

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ verfolgt das Ziel, durch die Unterstützung des Auf- und Ausbaus von bildungsbereichs- und trägerübergreifenden Netzwerken die Zusammenarbeit der regionalen Schlüsselakteure im Bildungsbereich (z.B. Weiterbildungsträger, allgemein- und berufsbildende Schulen; Volkshochschulen, Kammern, Betriebe, Sozialpartner, Jugendämter, Arbeitsämter, soziokulturelle Einrichtungen, Agenda 21-Projekte) zu fördern, um damit innovative Vorhaben im Bereich des lebensbegleitenden Lernens zu entwickeln, zu erproben und auf Dauer zu etablieren.

Durch die im Rahmen des Programms geförderten innovativen Vorhaben sollen die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen erhöht, allgemeine, politische, kulturelle und berufliche Bildung stärker verzahnt und die Zusammenarbeit zwischen Bildungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie anderen Politikfeldern gestärkt werden. Damit wird das Ziel verfolgt, Persönlichkeitsentwicklung wie auch Handlungsfähigkeit der Menschen umfassend zu fördern und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Hierbei sind bildungsferne Personen eine wichtige Zielgruppe. Die Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau ist ein weiteres Ziel der Aktivitäten in den Netzwerken.

Die Netzwerke sollen an die in den Ländern, Regionen, Städten und Gemeinden vorhandenen Erfahrungen und Kooperationsstrukturen anknüpfen. Durch die überregionale Verbindung der Lernenden Regionen soll der Erfahrungsaustausch untereinander sowie mit anderen Interessierten gefördert und der Transfer von good-practice unterstützt werden. Schließlich soll das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ dazu genutzt werden, innovative Ergebnisse aus anderen Programmen des BMBF einzusetzen.

Das Förderkonzept für die der Lernenden Regionen gliedert sich grundsätzlich jeweils in eine einjährige Planungsphase, die dem Aufbau der Netzwerke und der Konkretisierung der Ideen und der Ansätze dient und eine bis zu vierjährige Durchführungsphase, die nach einem positiven Votum des Lenkungsausschusses und Bewilligung der Förderung durch das BMBF der Umsetzung der entwickelten Ideen im Rahmen von Einzelvorhaben ermöglicht. Dadurch, dass die Förderung in der Durchführungsphase degressiv angelegt ist, sollen die Netzwerke stimuliert werden, nachhaltige Finanzierungsgrundlagen zu entwickeln.

Wenngleich als BMBF-Programm zu bezeichnen, findet die Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ in enger Abstimmung von Bund und Ländern statt. Das Rahmenkonzept des Programms wurde am 19. Juni 2000

von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung beschlossen. Die Länder sind an der Auswahl der Projekte beteiligt – eine Förderung ohne fachliche Unterstützung des betreffenden Landes erfolgt nicht. Die Programmsteuerung erfolgt über einen Lenkungsausschuss, dem Vertreter/-innen von Bund und Ländern sowie Vertreter der Sozialpartner und die wissenschaftliche Programmbegleitung angehören.

Als Programmträger fungiert das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt. Mit der wissenschaftlichen Begleitung des Programms ist ein Konsortium unter Federführung des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung beauftragt. Weitere Konsortialpartner sind das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, die Gerhard-Mercator-Universität Duisburg und die Ludwig-Maximilians-Universität München.

- Förderverlauf im Überblick

Gemäß der Ergänzung zur Programmplanung zum OP des Bundes Ziel 1 sah die indikative Finanzplanung für das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ einen Anteil von 9 % an der Maßnahme 6 vor. Entsprechend sollten, eine lineare Umsetzung dieser Intervention unterstellt, im Zeitraum 2000-2002 Gesamtausgaben in Höhe von 7,6 Mill. € und ESF-Mittel in Höhe von 4,8 Mill. € eingesetzt werden. Nach den vorliegenden Daten zum finanziellen Verlauf liegt die Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ mit Stand zum 31. Dezember 2002 bislang im Plan.

Aus der ersten Förderrunde sind im Ziel 1-Gebiet von insgesamt 16 Vorhaben der einjährigen Planungsphase 8 Vorhaben bis zum Herbst 2002 in die vierjährige Durchführungsphase eingetreten. Darüber hinaus hatten einige Lernende Regionen die Chance, im Rahmen einer verlängerten Planungsphase ihre Vorhaben nachzubessern; ein Vorhaben hat die Möglichkeit einer Verlängerung nicht genutzt und ist ausgeschieden. Von den o.a. Vorhaben mit Fristverlängerung sind in der Sitzung des Lenkungsausschusses im Dezember 2001 6 Anträge für die Förderung in der Durchführungsphase empfohlen worden. Eine der positiv begutachteten Lernenden Regionen hat den Antrag zurückgezogen. Die übrigen haben ihre Arbeit im Januar und Februar 2003 aufgenommen. Aus der ersten Förderrunde befinden sich jetzt also 13 Lernende Regionen in der Durchführungsphase. Diese Lernenden Regionen führen insgesamt etwa 60 Einzelmaßnahmen durch.

Aus der zweiten Förderrunde sind im April 2002 weitere 13 Lernende Regionen in die Planungsphase eingetreten. Die Anträge auf Förderung der Durchführungsphase wurden in den Lenkungsausschuss-Sitzungen im Februar und Juli 2003 beraten. Zusammengefasst befinden sich damit zurzeit im Ziel 1-Gebiet insgesamt 26 Lernende Regionen mit insgesamt etwa 130 Einzelmaßnahmen in einer Durchführungsphase. Nach dem derzeitigen Stand ist seitens der programmsteuernden Akteure nicht vorgesehen, weitere und neue Lernende Regionen in die Förderung aufzunehmen.

➢ Bewertung des Umsetzungsstandes

Dem experimentell und modellhaft angelegten Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ wird durch die befragten Programmverantwortlichen ein quantitativ wie qualitativ weit gehend planmäßiger Umsetzungsstand bescheinigt. Die ausgewerteten Dokumente bestätigen diese Einschätzung.[135]

Die grundsätzlich positive Programmbewertung basiert nicht zuletzt auf einer fundierten Auswahl der zu fördernden bzw. der geförderten Lernenden Regionen, die in einem mehrstufigen Antrags- und Beratungsverfahren – Antrag-Planungsphase-Durchführungsphase – zu einer qualitativen Verdichtung der eingereichten Konzepte führten. Die konkreten Förderentscheidungen basierten dabei auf qualitativen Kriterien, die aus der Förderrichtlinie zum Programm abgeleitet und im Lenkungsausschuss abgestimmt wurden. Dazu gehören u.a. solche Kriterien, wie bildungsbereichsübergreifende Zusammenarbeit, ganzheitlicher Ansatz des Vorhabens, Qualität des Netzwerkes, Netzwerkmanagement, regionaler Ansatz sowie Berücksichtigung der ESF-Kriterien wie Beschäftigungsfähigkeit, Gender Mainstreaming, Nachhaltigkeit). Ein wesentliches Kriterium für die Förderung und damit ein zentrales Element der Programmsteuerung war darüber hinaus die Anforderung des progressiven Erbringens eines Eigenanteils der Lernenden Regionen in Höhe von 20 % in den ersten beiden Jahren und 40 % in den letzten beiden Jahren der Förderung.

Valide Befunde zu Ergebnissen oder Wirkungen der Arbeit in den Lernenden Regionen, in den bildungsbereichs- und trägerübergreifenden Netzwerken können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vorgelegt werden. Dies deshalb, weil die ersten Lernenden Regionen erst im Spätsommer 2002 in die vierjährige Durchführungsphase eingetreten sind. Gleichwohl können aus Sicht der Evaluatoren des OP des Bundes Ziel 1 folgende erste Einschätzungen bezüglich der konkreten Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ getroffen werden:

- Das Instrument des Lenkungsausschusses wird als sehr hilfreich bewertet. Sowohl die Programmsteuerung im Allgemeinen als auch die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren auf der Bundes- und Landesebene im Besonderen wird damit auf eine verlässliche und effiziente Basis gestellt.

- Die in den Lernenden Regionen gesammelten Erfahrungen belegen, dass im Förderverlauf die Zusammenarbeit der Schlüsselakteure unterschiedlicher Bildungsbereiche besser geworden ist. Dies betrifft insbesondere die Anbieter von Bildungsdienstleistungen, während bezüglich der Einbindung von Bildungsnachfragern in die Netzwerke noch Entwicklungspotenziale bestehen.

---

135 Zu nennen sind insbesondere Ambos/Conein/Nuissl 2002 und die Dokumentation zum Workshop mit den wissenschaftlichen Begleitungen der Lernenden Regionen im Dezember 2002 in Frankfurt.

- Wie seitens der Programmkonzeption vorgesehen, finden im Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ Ergebnisse anderer BMBF-Programme Anwendung bzw. wird deren breite Anwendung – deren Mainstreamingfähigkeit – erprobt. So wird u.a. das im Rahmen eines Verbundprojektes des BLK-Modellprogramms „Lebenslanges Lernen“ erfolgreich vom ArtSet-Institut in Hannover entwickelte Verfahren „Lernorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ (LQW) auf einer breiteren Grundlage auf seine Praxistauglichkeit hin geprüft.

- Der vom Programm ursprünglich intendierte Teilnehmerfokus auf so genannte bildungsferne Personen ist nach den Befunden, die den Gutachtern vorliegen, nicht vollständig so wie geplant zum Tragen gekommen. Vielmehr kristallisierte sich in den Entwicklungsprozessen eine stärkere Orientierung auf Personen heraus, die sich an den Schwellen zwischen verschiedenen Bildungsbereichen befinden (Schule-Ausbildung, Ausbildung-Beruf). Dies ist unter dem Gesichtspunkt des ohnehin zu verzeichnenden Rückgangs zielgruppenspezifischer Interventionen der Arbeitsmarktpolitik zu beklagen,[136] entspricht jedoch offenbar treffender dem grundsätzlichen Programmkonzept der bildungsbereichsübergreifenden Vernetzung und zudem den bottom-up entstandenen Intentionen und Zielen der Lernenden Regionen selbst.

➢ Zwischenfazit und Empfehlungen

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ stellt mit seinem Ansatz der bildungsbereichs- und trägerübergreifenden Vernetzung von Bildungsanbietern und Bildungsnachfragern in ihrem konkreten regionalen bzw. lokalen Kontext eine stringente Ergänzung zu anderen Programmen dar: Zu nennen sind exemplarisch das BLK-Modellprogramm „Lebenslanges Lernen“ (mit seiner thematischen Fokussierung auf solche Bereiche, wie Fortbildung der Fortbilder, Stärkung des Selbstlerners, Berufliches Bildungsumfeld u.a.m.) und das Förderprogramm „InnoRegio“ (mit seinem expliziten Ansatz der Generierung wirtschaftlich verwertbarer Innovationen). Vor diesem Hintergrund wird die Weiterführung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ empfohlen.

Um dem selbst gestellten Anspruch als Kernstück des BMBF-Aktionsprogrammes „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ gerecht zu werden, wäre – zumal angesichts des aktuellen förderpolitischen Umfeldes – ein Festhalten an der konzeptionell geplanten Fokussierung der Lernenden Regionen auf bildungsferne Personen wünschenswert. Inwieweit dies mit der gewollten Autonomie der bottom-up entstandenen und regional bzw. lokal verankerten Netzwerke vereinbar ist, kann im Rahmen der vorliegenden Halbzeitbewertung des OP des Bundes Ziel 1 nicht beantwortet werden. Sollte eine solche Vereinbarkeit nicht gegeben sein, dürfte es wenig Erfolg versprechend sein, das Förderprogramm in Richtung der stärkeren Einbeziehung von bildungsfernen Personen steuern zu wollen. Für diesen Fall wird jedoch empfohlen, gerade dieser im Bildungssystem und damit in

136 Vgl. dazu Kapitel 2 „Sozioökonomischer Kontext“ in diesem Bericht.

Konsequenz auch im Beschäftigungssystem benachteiligten Personengruppe (neue) Förderoptionen zu eröffnen.

6.4.4.3. Das BLK-Modellversuchsprogramm „Lebenslanges Lernen“

➢ Relevanz des Untersuchungsgegenstandes und methodisches Vorgehen

Das BLK-Modellversuchsprogramm „Lebenslanges Lernen“ ist eines von insgesamt sieben Programmen des BMBF, die im Zeitraum 2000-2002 im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 aus dem ESF gefördert wurden. Das Modellversuchsprogramm wird konkret seit 2001 aus ESF-Mitteln kofinanziert. Hinsichtlich seines für den Zeitraum 2000-2006 geplanten finanziellen Förderumfanges gehört es dabei zu den kleineren Interventionen.

Ungeachtet dieses finanziellen Gewichts ist das explizit als Modellversuch angelegte Programm insofern von besonderer Bedeutung, als dass mit diesem Programm gezielt Antworten auf aktuelle bildungspolitische Fragestellungen gefunden und die zu entwickelnden Innovationen bzw. Problemlösungsansätze dem Mainstreaming zugänglich gemacht werden sollen. Auf Grund dieser inhaltlichen Ausrichtung wurde das Programm Bestandteil des im April 2001 vom BMBF vorgelegten Aktionsprogramms „Lebensbegleitendes Lernen für alle“.

Die Bewertung der Implementation und der Umsetzung des BLK-Modellversuchsprogramms „Lebenslanges Lernen“ erfolgte auf der Basis von Daten zum finanziellen Verlauf, die vom BMBF zur Verfügung gestellt wurden. Darüber hinaus wurden mehrere Expertengespräche geführt, und zwar mit Vertreter/-innen des für das Förderprogramm zuständigen Bundesministeriums (BMBF) und mit Vertreter/-innen des für die Umsetzung verantwortlichen Programmträgers (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung). Schließlich liegen den Untersuchungen und Bewertungen umfangreiche Dokumentenanalysen zu Grunde.

➢ Zu den Programminhalten

Die ersten Überlegungen zum Programm wurden in einer von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) im April 1998 gebilligten Projektskizze entwickelt. Die Programmkonzeption selbst wurde nach entsprechenden politischen und wissenschaftlichen Vorarbeiten im August 1999 beschlossen. Wesentliche Leitgedanken dieses ersten bildungsbereichsübergreifenden Modellprogramms der BLK waren zunächst:

- Lernen sowie Förderung der Bildungsbereitschaft und Bildungspartizipation aller Menschen. Dazu ist die Stärkung der Eigenverantwortung und Autonomie sowie die Unerstützung selbst gesteuerter und informeller Lernaktivitäten eine zentrale Voraussetzung.

- Partnerschaftliche Zusammenarbeit, Kooperation und Entwicklung von Netzwerken sowie Aufbau von Lernzentren, die von lerninteressierten Menschen selbstständig genutzt werden können.

Mit dem Mitte 2000 beschlossenen BMBF-Programm „Lernende Regionen – Förderung der Netzwerken“ wurde dem zweiten ursprünglich geplanten Leitgedanken ein eigenständiges Programm gegeben, so dass dieser Gedanke forthin im BLK-Modellversuchsprogramm „Lebenslanges Lernen“ zwar weiterhin konzeptionell verankert ist, jedoch vor allem als Instrument zur Realisierung des ersten Leitgedankens begriffen wird.

Ziel des Modellversuchsprogramms „Lebenslanges Lernen“ ist es vor diesem Hintergrund, innovative Projekte zu erproben, die einen Wandel in der Lernkultur herbeiführen können und den dafür notwendigen Prozess der Neuorientierung des bundesdeutschen Bildungssystems unterstützen. In letzter Konsequenz geht es um die Stärkung der Eigenverantwortung und Selbststeuerung der Lernenden durch verbesserte Rahmenbedingungen für lebenslanges Lernen. Im Rahmen des Modellversuchsprogramms sollen Projekte unterstützt werden, die insbesondere den folgenden Programmlinien zuzuordnen sind:

- Innovative Angebote und Methoden des lebenslangen Lernens;
- Stärkung der Motivation und Förderung der individuellen Voraussetzungen für das lebenslange Lernen;
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für das lebenslange Lernen.

Den Fokus der konzipierten Interventionen bilden mithin bildungspolitische Themen und die um solche Themen herum zu bildenden Netzwerke. Damit ist die Abgrenzung zu anderen netzwerkfördernden Interventionen, wie etwa dem Programm „Lernende Regionen“ (mit einem regionalen bzw. lokalen Fokus), stringent gegeben.

Obwohl das BLK-Modellversuchsprogramm „Lebenslanges Lernen“ als BMBF-Programm zu verorten ist, findet die Umsetzung des Programms in enger Abstimmung von Bund und Ländern statt. Institutionell erfolgt dies über einen Lenkungsausschuss, dem Vertreter/-innen von Bund und Ländern angehören.

Als Programmträger fungiert das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung. Mit der wissenschaftlichen Begleitung des Programms ist ein Konsortium bestehend aus Prof. Dürr (FU Berlin), Prof. Heinz (Universität Bremen) , Prof. Jäger (Universität Landau) betraut, wobei die Wissenschaftler entsprechend der Programmstruktur jeweils konkret definierte Themenschwerpunkte und Fragestellungen bearbeiten. Im Einzelnen sind dies:

- selbst gesteuertes Lernen und neue Medien;

- Motivation der Lernenden und Förderung Lernbenachteiligter (Verbesserung individuelle Voraussetzungen);
- Angebotsqualität und Rahmenbedingungen;
- Vernetzung und Kooperation;
- Organisationsentwicklung.

➢ Bewertung des Umsetzungsstandes

Die ersten Projekte des BLK-Modellversuchsprogramms „Lebenslanges Lernen“ begannen im April 2000. Eine zweite Förderrunde startete im September 2000. Von den aus dem Programm insgesamt geförderten 22 Einzelprojekten sind fünf im Ziel 1-Gebiet angesiedelt:

- Lehren und Lernen im Netzwerk Weiterbildung (Mecklenburg-Vorpommern);
- Entwicklung, Umsetzung und Erprobung neuer Lehr- und Lernarrangements in der politischen Bildung an Erwachsenenbildungseinrichtungen (Thüringen);
- selbst gesteuertes Lernen und Organisationsentwicklung in Weiterbildungseinrichtungen – SeLOG (Berlin);
- selbst gesteuertes Lernen und Organisationsentwicklung in Weiterbildungseinrichtungen – SeLOG (Brandenburg);
- Vernetzungskonzept von Bildungseinrichtungen und Anstellungsträgern für Weiterbildungsarrangements in NRW und Sachsen-Anhalt.

Ein Projekt – allerdings aus dem Ziel 3-Gebiet – hat am 30. September 2002 die Arbeit erfolgreich abgeschlossen. Erwähnenswert und interessant ist dieses Projekt deshalb, weil die positiven Ergebnisse dieses Projektes im Rahmen eines neu aufgelegten Verbundprojektes (Lernorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung) sowohl in den Ziel 3- als auch in den Ziel 1-Gebieten auf eine breite(re) Erfahrungsbasis gestellt werden sollen und damit ein erster Schritt in Richtung des möglichen Mainstreaming beschritten wird. Dieses Verbundprojekt hat ebenso wie ein weiteres in der zweiten Jahreshälfte 2002 begonnen. An diesen Verbundprojekten sind nahezu alle – auch die neuen – Bundesländer beteiligt. Die Federführung für diese Projekte liegt allerdings in Ziel 3-Ländern (Schleswig-Holstein bzw. Saarland).

Nach Einschätzung des Programmträgers – des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung – arbeiten alle Projekte erfolgreich im vorgeplanten Rahmen. Dies deckt sich im Übrigen auch mit den Bewertungen der wissenschaftlichen Begleitung. Nach einem teilweise schwierigen Beginn, so waren beispielsweise unterschiedliche Auffassungen zu Begrifflichkeiten und Vorgehensweisen zu harmonisieren, kommt u.a. in den Zwischenberichten der geförderten Projekte der Qualitätszuwachs der geförderten Vorhaben

zum Ausdruck. Erkennbar sind mit wachsendem Erkenntniszuwachs in den Projekten allerdings auch Probleme: So erweisen sich die bildungspolitischen Rahmenbedingungen als entscheidendes Hindernis für die Umsetzung von LLL-Konzepten – dies gilt insbesondere für Schulprojekte. Auch die Projekte, die bildungsbereichsübergreifende Netzwerke aufspannen, haben mit strukturellen Problemen zu kämpfen, die dazu führen, dass möglicherweise nicht alle formulierten Zielsetzungen voll erreicht werden können.

Zum Tätigkeitsspektrum gehört neben der originären bildungspolitischen Entwicklungsarbeit auch eine breite Öffentlichkeitsarbeit unter Nutzung moderner Medien. So haben fast alle Projekte eine eigene Homepage entwickelt, die zentral über die Internetplattform des Programmträgers angesteuert werden können. Damit wird der programmimmanente Ansatz des internen und externen Transfers von Erfahrungen und good-practice ebenso widergespiegelt wie auch durch speziell auf den Transfer ausgerichtete Tagungen zwischen den Projekten (zuletzt im September 2002).

Von hohem Interesse sind – auch für andere experimentell und modellhaft angelegten Programme und Projekte – die Ergebnisse der Fachtagung „Transfer der Projektergebnisse in LLL“. Ausgangspunkt der Diskussionen war die Überlegung, dass öffentlich geförderte Versuchsvorhaben, dessen innovative Impulse nicht transportiert werden können, Steuermittel verschwenden. Festgestellt wurde zunächst, dass die klassischen Transferinstrumente wie Publikationen und Workshops in aller Regel nicht ausreichen, um erfolgreich erprobte Lösungsansätze in einem anderen Umfeld zur Anwendung bringen zu können. Vielmehr gilt, dass solche „Produkte“ immer nur ein realistisches Transferangebot für diejenigen darstellen, die die Rahmenbedingungen und die Spezifikationen des „Entwicklungslabors“ kennen und bereit sind, diese selbst auf die eigenen konkreten Gegebenheiten hin kreativ anzuwenden und zu erproben. Produkte müssen – soll Transfer erfolgreich gestaltet werden – insofern auf die potenziellen Adressaten zugeschnitten sein und um Beratungsangebote und aktive Implementationshilfen ergänzt werden.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zum Programm wird vom Programmträger zudem zwei Mal jährlich ein Newsletter in einer Auflage von 1.800 publiziert.

Finanzielle Unregelmäßigkeiten waren bislang nicht zu verzeichnen. Hinsichtlich der fristgerechten Lieferung der Verwendungsnachweise müssen etwa einem Viertel der Projekte eine höhere Termintreue an den Tag legen, allerdings ist dies zum überwiegenden Teil nicht den Projekten selbst, sondern den sie betreuenden Behörden anzulasten. Ein Prüfbesuch des BMWA beim Projektträger im Jahr 2002 führte hinsichtlich der Gesamtanlage des Programms, der Steuerung durch den Lenkungsausschuss sowie der Tätigkeit des Programmträgers und der wissenschaftlichen Begleitung zu keinen Beanstandungen.

➢ Zwischenfazit und Empfehlungen

Das BLK-Modellversuchsprogramm „Lebenslanges Lernen“ bietet einen spezifischen experimentellen Förderansatz, der auf die Generierung von bildungspolitischen Innovationen ausgerichtet ist. Damit ergänzt das Programm andere Interventionen des BMBF wie auch die Interventionen anderer bildungspolitisch aktiver Akteure. Vor diesem Hintergrund wird die Weiterführung des BLK-Modellversuchsprogramms „Lebenslanges Lernen“ empfohlen.

Bereits in der Programmanlage zu optimieren sind die Konzepte des Transfers und damit des Mainstreamings erfolgreich erprobter Innovationen und Problemlösungsansätze. Dies deshalb, weil die bislang vorrangig eingesetzten Transferinstrumente nur bedingt zum Erfolg führten. Dabei könnte die diesbezügliche Gestaltung der auf arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Innovationen ausgerichteten Gemeinschaftsinitiativen EQUAL als (auf die konkreten Anwendungsbedingungen des BLK-Modellversuchsprogramms „Lebenslanges Lernen“ anzupassendes) Beispiel dienen.

6.4.4.4. Das Programm „Schule – Wirtschaft/Arbeitsleben“

➢ Wirkungsfeld des Programms

Das Programm hat sich die Entwicklung innovativer, transferierbarer und nachhaltig wirksamer Maßnahmen zur Förderung und Verbesserung der Berufsorientierung von Jugendlichen zum Ziel gesetzt. Die Jugendlichen sollen ihren Erfahrungen entsprechend möglichst praxisnah auf die Anforderungen der Berufs- und Arbeitswelt vorbereitet werden. Dabei werden Konzepte erprobt, die Schülerinnen und Schülern schulartspezifisch und unter Berücksichtigung des Alters, Entwicklungsstandes und geschlechtsspezifischer Unterschiede den Zugang zum Thema Wirtschaft/Arbeitsleben erleichtern sollen. Es geht darum, Jugendlichen bereits während der Schulzeit vertiefte Einblicke in die Arbeits- und Berufswelt zu geben und Betriebe für die Ausbildung zu motivieren, geschlechtsspezifische Rollenfestlegungen bei der Berufswahl zu hinterfragen und damit effektivere Übergänge von der Schule in das Arbeits- und Berufsleben zu schaffen. Insbesondere sollen solche innovativen Projekte gefördert werden, die

- Informationsdefizite über neue Berufe und Ausbildungsmöglichkeiten bei Lehrkräften, Schülerinnen und Schülern, Eltern und Betrieben abbauen,
- neue Kooperationsformen zwischen Schulen mit Partnern in Ausbildungsbetrieben, Wirtschaftsverbänden, Hochschulen und/oder Berufsschulen entwickeln und verstetigen,
- zukunftsträchtige Wirtschaftsbereiche mit hoher Innovationskraft einbeziehen, auch um auf diesem Wege die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen zu fördern,
- den Schülerinnen und Schülern alternative Ausbildungsmöglichkeiten und -wege auch in strukturschwachen Gebieten sichtbar machen,

- benachteiligten Schülergruppen als besondere Hilfestellung dienen können, um deren Vermittlungschancen in Ausbildung zu erhöhen,
- neue Medien und Computertechnologien für arbeitsweltbezogenes und selbst gesteuertes Lernen in der Schule einsetzen sowie
- die Qualifikation von Ausbildungs- und Lehrkräften im Bereich Berufsorientierung verbessern.

➢ Umsetzung der Ziele – Gegenstand der Förderung

Die Bundesregierung hat im Dezember 1998 ein „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ vorgeschlagen und dabei im Rahmen ihrer berufsbildungspolitischen Verantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation angekündigt. Den Ausbildungs- und Arbeitsmarktproblemen sollte darin schon in der vorberuflichen Bildung, das heißt im allgemein bildenden Schulwesen, begegnet werden. Vertreter des Bundes und der Länder (BLK) haben hierzu ein Rahmenkonzept beschlossen.

Im Herbst 1999 wurde das Programm „Schule – Wirtschaft/Arbeitsleben“ (kurz: SWA) gestartet. Seit 2001 wird es mit Mitteln aus dem ESF kofinanziert. An der Verwirklichung der Programmziele arbeiten Bund, Länder, Wirtschaft, Gewerkschaften und die Bundesanstalt für Arbeit, die sämtlich im Lenkungsausschuss des SWA-Programms vertreten sind, gemeinsam. Nach dem Rahmenkonzept steht die Förderung innovativer Projekte zur Verbesserung des Übergangs von der Schule in das Arbeits- und Berufsleben im Zentrum des SWA-Programms.

Bislang wurden in allen Bundesländern sowie bei den Sozialpartnern insgesamt 36 innovative Projekte gefördert (Stand April 2003), davon sechs (Brandenburg [zwei Projekte], Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen) ausschließlich im Ziel-1-Gebiet und vier (DGB, Stiftung der Deutschen Wirtschaft [zwei Projekte] sowie Verdi) sowohl im Ziel-1-Gebiet als auch im Ziel-3-Gebiet. Direkt waren in den 36 Projekten etwa 32.000 Schülerinnen und Schüler in 530 Schulen und 2.400 Unternehmen beteiligt. Bei den Schulen handelt es sich überwiegend um Schulen im Sekundarbereich I, aber auch um Schulen im Sekundarbereich II, Förderschulen und Schulen für Lernbehinderte.

Zu den Gegenständen konkreter Maßnahmen rechnet das Programm neben anderen Vorhaben die Beteiligung von betrieblichen Experten am Unterricht, die Entwicklung und Erprobung von Materialien für den Unterricht und für Projekte, einschließlich ihrer multimedialen Nutzung per Internet, Projekte zur eigenständigen Erkundung des Wirtschafts- und Arbeitslebens, die Entwicklung und Erprobung neuer Ansätze, um die Vermittlungschancen benachteiligter Schülergruppen zu verbessern und die Kooperationen von Schulen, Betrieben und betrieblichen Ausbildern sowie Betriebspraktika in unterrichtsfreien Zeiten, die zur Lehrerfortbildung beitragen.

In Hinsicht auf gemeinsame Themen und Zusammenhänge können die Projekte in fünf Gruppen eingeordnet werden: (1) Förderung vorberuflicher Handlungskompetenz, (2) neue Kooperationsformen zwischen Schule und Arbeitswelt, (3) Förderung besonderer Gruppen an der „ersten Schwelle“, (4) innovative Berufsvorbildung unter Nutzung des Internet sowie (5) systematische Entwicklung und Organisation von Berufsorientierung im Schulalltag („Schulprofilentwicklung“). Zu den Projekten bzw. Maßnahmen, die unmittelbar auf die Verbesserung der vorberuflichen Handlungskompetenz bei Schülerinnen und Schülern zielen, gehören u.a.:

- die Einführung eines „**Berufswahlpasses**“ (z.B. „Flexibilisierung der Übergangsphase und Berufswahlpass“/Nordverbund), mit dem – neben der Dokumentation unterschiedlicher Aktivitäten in einem weit verstandenen Rahmen von Berufsorientierung – Selbstständigkeit und Eigenverantwortung bei der Organisation von Tätigkeiten bei der Berufswahl sowie der späteren Aus- und Weiterbildung gefördert werden sollen. Nach den Wünschen des BMBF sollte der Berufswahlpass noch in dieser Legislaturperiode möglichst flächendeckend eingeführt werden.

- „**Schülerfirmen**“ (z.B. „TRANS-JOB“/ Stiftung der Deutschen Wirtschaft), die Schülerinnen und Schülern auch den Gedanken der Selbstständigkeit und Existenzgründung näher bringen sollen;

- Vermittlung praktisch-anschaulicher Erfahrungen, insbesondere im Bereich **naturwissenschaftlich-technischer Beruf**e zum Abbau geschlechtsspezifischer Berufswahlorientierung (z.B. „MINT“/ Stiftung der Deutschen Wirtschaft);

Neue Kooperationsformen zwischen Schule und Arbeitswelt sind zum Beispiel:

- die praxisbezogene Orientierung über betriebliche und akademische Berufe in einem Projekt, das durch institutionalisierte „**Beiräte Schule und Beruf**“ (z.B. „SchuB“/ Bielefeld) unterstützt wird;

- die **Organisation gemeinsamer Projektwochen** zur Berufsorientierung mit Schülerinnen und Schülern auf der einen und Auszubildenden auf der anderen Seite (z.B. „Perspektive.Plus“/ Ver.di);

- die **Schaffung „regionaler Kooperationsverbünde“** von Schulen mit Betrieben und anderen Akteuren der beruflichen und vorberuflichen Bildung mit dem Ziel, praxisbezogene Berufsorientierungskonzepte zu entwickeln und zu erproben (z.B. „TRANS-JOB“/ Stiftung der Deutschen Wirtschaft);

Die Förderung besonderer Gruppen an der „ersten Schwelle“ soll dazu beitragen, benachteiligten oder lernschwachen Schülerinnen und Schülern zu helfen und der immer noch ausgeprägten geschlechtsspezifischen Berufswahl entgegenzuwirken. Dazu zählt zum Beispiel die Entwicklung spezifischer Bildungs- und Erziehungsangebote für besonders benachteiligte Jugendliche der Klassen 7 bis 9 in den Bereichen Lernen und Verhalten, um auf dem Weg über die Persönlichkeitsstärkung Interessen und Fähigkei-

ten für Arbeit und Ausbildung zu wecken und zu fördern (z.B. „SUCCESS“/ Baden-Württemberg). Einige Projekte versuchen gezielt, die neuen **Möglichkeiten des interaktiven „Multimediums“ Internet** zur Verbesserung des Übergangs an der „ersten Schwelle“ auszuloten. So werden:

- Angebote zur Lehrerfortbildung per Internet (z.B. „Internetgestützte Lehrerfortbildung“/ Hessen),
- interaktive Schülerinnen- und Schülerplanspiele zu Arbeitsweltthemen (z.B. „Workshop Zukunft“/ Deutscher Gewerkschaftsbund) und
- vernetzte Wissens- und Praktikumsbörsen (z.B. „SchuB“/ Duisburg) erprobt und auf ihre allgemeine Übertragbarkeit hin reflektiert.

Um eine systematische Entwicklung und Organisation von Berufsorientierung im Schulalltag effektiv und dauerhaft zu sichern, beschäftigen sich mehrere Projekte mit Fragen der **Schulentwicklung, Qualitätssicherung sowie der Vernetzung auf Landesebene**:

- Bei der Schulentwicklung werden die Maßnahmen durch die Aufnahme in das **Schulprofil** (z.B. „BORIS“/ Rheinland-Pfalz) in ihrer Dauerhaftigkeit abgesichert.
- Für die Qualitätssicherung werden mit Mitteln des **Qualitätsmanagements** (z.B. „Herausforderung Hauptschule“/ Rheinland-Pfalz) und unter Nutzung schulischer und außerschulischer Kompetenzen systemisch und dynamisch angelegte Konzeptionen zur Verbesserung der Berufsorientierung entwickelt, welche die Elemente von Personal-, Organisations- und Unterrichtsentwicklung als Einheit sehen (z.B. „E-BISS“/ Schleswig-Holstein/ Hamburg).
- Durch die Einrichtung von zentralen **Service- und Vermittlungsagenturen** (z.B. „P:S–W“/ Berlin, „Netzwerk Zukunft“/ Brandenburg, „Bremer Agentur Schule Wirtschaft“/ Bremen und „Zentrum Schule & Wirtschaft“/ Hamburg) werden Schulen bei der Projektentwicklung und der Bildung von regionalen Netzwerken unterstützt.

➢ Wertung des Programms

Um den Erfolg des SWA-Programms zu Gewähr leisten, wurde eine zentrale wissenschaftliche Begleitung eingerichtet. Sie wird in Kooperation zwischen der Universität Flensburg (Institut für Politik und Wirtschaft und ihre Didaktik) und der Universität Bielefeld (Zentrum für Lehrerbildung) wahrgenommen. Die Zwischenevaluation der Projekte im Frühjahr 2002 durch die zentrale wissenschaftliche Begleitung orientierte sich an den Programmzielen, die im Rahmenkonzept festgelegt wurden. Als Grundlage für die Zwischenevaluation dienten drei Informationsquellen. Hierzu gehörten:

- Prozess- und Ergebnisberichte der Projekte, in denen die Phasen des Projektprozesses rekapituliert wurden,

- an den Programmzielen orientierte Fragebögen, um neben projektbezogenen Informationen auch programmbezogene Informationen von den Projekten zu erhalten und

- qualitative Interviews mit den Projektverantwortlichen, um offen gebliebene Fragen zu den Prozess- und Ergebnisberichten und den Fragebögen zu klären.

Die Untersuchung war als Explorationsstudie angelegt, bei der es nicht um repräsentative Aussagen, sondern um empirisch gestützte Erkenntnisse aus der bisherigen Programmarbeit ging. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sowohl innovative Elemente einer veränderten Praxis wie auch ein neues Verständnis von Berufsorientierung sichtbar wurden. So ergibt sich aus dem SWA-Programm eine neue Lehr- und Lernkultur sowohl der Individuen als auch der Schule, die auf Eigenverantwortung und Selbstständigkeit setzt. Entsprechend können aus der bisherigen Programmarbeit folgende Konturen eines veränderten Verständnisses von Berufsorientierung bezeichnet werden:

- Die Stärkung von Selbstständigkeit und Eigenverantwortung als die heute vielleicht wichtigsten Kompetenzen im Arbeitsleben ist als Aufgabe nicht erst in Ausbildung und Beruf sondern bereits in der allgemein bildenden Schule erkannt.

- Schülerinnen und Schüler werden stärker als „handelnde Subjekte“ einbezogen, indem die beteiligten Lehrerinnen und Lehrer wie auch andere Akteure zunehmend in die Rolle von „Moderatorinnen und Moderatoren“ schlüpfen.

- Berufswahl wird als Prozess begriffen, in dem der Übergang an der so genannten „ersten Schwelle“ nicht punktualisiert, sondern flexibilisiert wird.

- In einer Reihe von Projekten werden gemeinsame Anstrengungen von Schulen, Betrieben, Berufsberatungen und Eltern in organisatorisch verankerter Form („Kooperation und Vernetzung“) unternommen.

Durch das SWA-Programm konnte bereits eine beachtliche Breitenwirkung erzielt werden. Dies ist insofern sehr bedeutsam, als die erreichte Qualität der Zwischenergebnisse des Programms Hoffnung machen, auch in der Breite eine nachhaltige Wirkung auf die Verbesserung der Berufswahlkompetenz und darüber hinaus auf Inhalt und Didaktik des Schulunterrichts zu entfalten. Das Programm unterscheidet sich damit bereits jetzt sehr positiv von so manchen „Modellvorhaben“ der Vergangenheit. Das SWA-Programm liefert einen unmittelbaren Beitrag zur Umsetzung der Empfehlungen des „Forum Bildung“, insbesondere im Kontext der PISA-Ergebnisse, wie auch zu den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ für eine bessere Berufsvorbereitung.

Besonders hervorzuheben ist der im SWA-Programm erfolgreich beschrittene Weg eines ganzheitlichen Unterrichtskonzepts zur Berufsorientierung mit Hilfe des Instru-

ments „Berufswahlpass“: Weg von der reinen faktenorientierten Wissensvermittlung in der überwiegend klassischen Form des Frontalunterrichts hin zur prozessorientierten Kompetenzvermittlung. Lernorte werden gewechselt, Schülerinnen und Schüler gestalten ihren persönlichen Kompetenzgewinn aktiv mit, Eigeninitiative und Selbstreflexionsmöglichkeiten werden gestärkt, geschlechtsspezifische Orientierungen hinterfragt, die Eltern eingebunden und Lehrerinnen und Lehrer fächerübergreifend für die Berufsorientierung fortgebildet. Sowohl bei Schülerinnen und Schülern, Lehrerinnen und Lehrern als auch bei Eltern ist die Resonanz überzeugend positiv.

6.4.4.5. Das Entwicklungsprogramm „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“

- Wirkungsfeld des Programms und Finanzrahmen

Das Programm ist ein bundesweit durchgeführtes Programm des BMBF, das in drei Phasen in seiner heutigen Fassung herausgearbeitet wurde. Es unterstützt notwendige Veränderungen in der beruflichen Weiterbildung, um den flexiblen Umgang der Gestaltung einer zukunftsoffenen Wissensgesellschaft zu sichern. „Um die tief greifenden und permanenten Innovationsprozesse in allen Lebensbereichen, aber besonders im Arbeitsbereich, aktiv mitgestalten zu können, müssen ... alle Individuen lernen, ihre (Lern)Situation bewusst wahrzunehmen und selbstbestimmt und eigenverantwortlich ihre eigenen Lernprozesse zu organisieren“.[137] In diesem Sinne verfolgt das Forschungs- und Entwicklungsprogramm “Lernkultur/Kompetenzentwicklung“ das Ziel, einer effektiveren Gestaltung kontinuierlichen Lernens. So wie sich die bisherigen drei Phasen der Programmentwicklung überlagern und die inhaltliche Weiterentwicklung des Programms viel mehr einen forschungsdeterminierten Suchprozess beschreibt, bildet der gegenwärtige Stand auch keinen Abschluss, sondern spiegelt vielmehr den gegenwärtigen Erkenntnisstand wider.

Die erste Phase ist durch eine Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes – von der beruflichen Weiterbildung hin zur Kompetenzentwicklung – charakterisiert. Diese Phase war sehr stark von dem in Deutschland stattfindenden Transformationsprozess geprägt. Hierbei wurde klar, dass von Erfahrungen aus dem Ziel 1-Gebiet Wichtiges für das Ziel-3-Gebiet genutzt werden konnte. Dies vor allem deswegen, weil eine Reihe innovativer Förderansätze in den neuen Bundesländern dem damaligen wissenschaftlichen Kenntnisstand mehr entsprachen und in den alten Bundesländern zu sehr versucht wurde, alte Strukturen zu erhalten.

Die zweite Phase war gekennzeichnet von der Kompetenzentwicklung für den wirtschaftlichen Wandel. Neue Formen des Lehrens und Lernens wurden entwickelt. Auch wurden neue Formen der Weiterbildung mit Fragen des wirtschaftlichen Wandels verbunden. Die Praxisorientierung gewann in dieser Grundlagenforschung an Bedeutung, zumal die Bewältigung der Veränderungsprozesse neben fachlichem Wissen eine Ver-

---

[137] G. Aulerich: Lernen in Weiterbildungseinrichtungen im Programm „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“ In. QUEM Report Heft 76, Teil 1, Berlin 2003, S. 5/6

bindung zum gesamten sozialen Umfeld verlangte. Das Forschungsprogramm 2 „Lernen im sozialen Umfeld“ (LisU) entstand.

Seit 2001 begann die dritte Phase mit dem Forschungs- und Entwicklungsprogramm „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“. Ziel ist es, „ausgehend von der zunehmenden Bedeutung kontinuierlichen Lernens die Pluralität von Lernwegen und -möglichkeiten und die Notwendigkeit eines veränderten Lernbewusstseins“ umzusetzen. Das nunmehr für die Jahre 2001 bis 2007 angelegte, interdisziplinäre Forschungs- und Entwicklungsprogramm wird damit einer Entwicklung gerecht, die darauf abzielt, effizientere und kontinuierlichere Lernstrukturen herauszuarbeiten und praxisnah zu entwickeln, die Motor für Innovationen sein können, Wettbewerbsfähigkeit stärken und zugleich unterschiedliche Lernintensitäten an Arbeitsplätzen sowie eine Kombination unterschiedlicher Lernstrategien berücksichtigen.[138]

Zum Finanzierungsrahmen des Programms liegen unterschiedlichen Angaben aus verschiedenen Quellen vor. Eine Klärung über verbindliche Volumina konnte im Rahmen der Untersuchungen nicht geklärt werden. Als Hintergrund der „Zurückhaltung“ stellte sich heraus, dass es eine erhebliche Planungsunsicherheit vor allem hinsichtlich der erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel für das Programm gibt. Die Spannbreite der Angaben reicht von 118 bis 130 Mill. €. So wird im Jahresbericht 2002 für die ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 von 130 Mill. € für die gesamt Programmlaufzeit gesprochen (vgl. S. 83). Im Internet-Auftritt des Programms wird von etwa 35 Mill. DM (17,9 Mill. €) pro Jahr für dieses Programm gesprochen. Bei einer Laufzeit von 7 Jahren wären dies 245 Mill. DM oder 125 Mill. €. Vom BMBF wurden 118 Mill. € für die Laufzeit des Programms bis zum Jahr 2005 angegeben.

- Ziele und Merkmale des Programms

Ausgangspunkt für dieses Programm waren wissenschaftliche Untersuchungen im Auftrag des BMBF, mit denen die Notwendigkeit einer neuen Lernkultur belegt wurde. War diese Erkenntnis in der ersten Phase noch Vermutung, so ist heute der Nachweis der Notwendigkeit einer neuen Lernkultur erbracht worden.[139] Angeregt wurde dieses Forschungs- und Entwicklungsprogramm durch die Diskussion des Themas „Lernen im Wandel – Wandel durch Lernen: Lernkultur Kompetenzentwicklung“. Im Ergebnis dieser Diskussion entstand die „Berliner Erklärung“.[140] Ihr Ziel war es, ausgehend von der zunehmenden Bedeutung eines kontinuierlichen Lernens die Pluralität von Lernwegen und -möglichkeiten und die Notwendigkeit eines veränderten Lernbewusstseins breit in

---

138 Vgl. Peter Meyer-Dohm: Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Lernkultur, In: Kompetenzentwicklung 2002, Münster 2002. S. 55.

139 Vgl. Johannes Sauer: Genese des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“. In: QUEM Bulletin 4/2000, S. 1-4.

140 Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung: Berliner Erklärung: Innovation und Lernen – Lernen mit dem Wandel. In: Arbeiten und Lernen. Lernkultur und Kompetenzentwicklung und innovative Arbeitsgestaltung, QUEM Report Heft 67/2001, S. 67-70.

allen Bevölkerungskreisen zu diskutieren. Ergebnis bildete das neue Forschungs- und Entwicklungsprogramm.

Eine solche neue Lernkultur wird sich formieren müssen – auch in der Implementation neuer Förderprogramme. Schließlich geht es nicht nur um die Stärkung der individuellen beruflichen Kompetenz, sondern auch um Strategien der Kompetenzerhaltung bei Arbeitslosigkeit. Die Erreichung dieser Ziele macht in der konkreten Politik eine enge Abstimmung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Regionalpolitik erforderlich, was auch der ESF-Förderstrategie entspricht. Ausgangspunkte des Entwicklungsprogramms in die Förderperiode des ESF zwischen 1994 bis 1999 waren:

1. der Kompetenzerhalt bei Arbeitslosen;

2. die Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Betriebe sowie

3. die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft insgesamt

Inhaltlicher Kern des Entwicklungsprogramms ist die Fragestellung nach dem WIE eines tätigkeitsorientierten Lernens (LisU, LiPA): Wie setzt man neue Ideen gegen etablierte Strukturen durch – vor allem, wenn diese mit den Erfordernissen der Zeit nicht mehr kompatibel sind. In diesem Zusammenhang gibt es – nach Ansicht der Programmverantwortlichen – ein Problem der inhaltlichen Ausrichtung der gegenwärtigen Ziel-1-Interventionen des ESF. Mittlerweile ist die Programmatik von Ziel 1 so weit gefasst worden, dass die Gefahr bestehe, dass die Kernaufgaben aus dem Blick geraten. Beispielsweise gibt es Diskussionen, die Förderansätze bis in den allgemein bildenden Schulbereich hineinzutragen. Dies geht auch unter dem Aspekt lebenslangen oder lebensbegleitenden Lernens – nach ihrer Meinung – über Möglichkeiten des ESF hinaus. Schwerpunkte der ESF-Interventionen sollten bleiben:

- die Frage des Kompetenzerhalts bei Arbeitslosigkeit;

- die Gestaltung lernförderlicher Arbeit mit Blick auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe;

- die demografische Problematik – vor allem das Lernen Älterer in tätigkeitsorientierten Strukturen;

- das soziale Umfeld als Lernort – vor allem, wenn ein Drittel der Erwerbsbevölkerung arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht ist und dieses Potenzial in permanent ablaufende Innovationsprozesse einbezogen werden soll, um an die Kompetenzentwicklung partizipieren zu können.

Diese ESF relevanten Aspekte haben sich auch unter zeitlichem Gesichtspunkt (1992 bis 1994: Ziel 1 Vorläufer) sowie (1994 bis 1999: Ziel 1 und Ziel 4) bestätigt. Das Programm ist in folgende vier Themenkomplexe gegliedert:

i. Lernen im Prozess der Arbeit;

ii. Lernen im sozialen Umfeld;

iii. Lernen in beruflichen Weiterbildungseinrichtungen;

iv. Lernen im Netz und mit Multimedia.

Ausgangslage und Verlauf der bisherigen Arbeiten, die Themenbereiche und die zukünftigen Aufgaben sind von Meyer-Dohm ausführlich beschrieben.[141]

Wenn der Kern anderer Entwicklungsprogramme gegenwärtig in der Frage besteht, wie man Kooperation zwischen Weiterbildungseinrichtungen effizient organisiert, so läuft man Gefahr bestehende und möglicherweise überholte Strukturen zu zementieren. Daher werden im Forschungs- und Entwicklungsprogramm „Lernkultur Kompetenzentwicklung“ zwei anderen Fragestellungen nachgegangen. Dies sind:

1. Wie können und müssen in Veränderungsprozessen Lernprozesse gestaltet werden?

2. Wie können lernförderliche Arbeitsplätze gestaltet werden?

Beide Fragestellungen könnten nach gegenwärtigem Stand auch die Kernfragen für die zweite Phase des Programms von 2004 bis 2007 werden. Dazu liegen eine Vielzahl von Untersuchungen mit Repräsentativitätserhebungen vor.[142] Dort wird die Entwicklung folgender Kausalkette beschrieben: Lernförderliche Arbeit befördert die Motivation zum Lernen und schafft damit die Voraussetzung für selbst organisiertes Lernen. Für die künftige Weiterentwicklung des Programms zeichnen sich für die Programmverantwortlichen darüber hinaus gegenwärtig noch zwei weitere wichtige Fragestellungen ab:

1. Nachdem einigermaßen Klarheit über die inhaltliche Ausrichtung der vier Säulen erzielt werden konnte, steht die Frage nach den Schnittstellen zwischen diesen Säulen im Mittelpunkt. Dieser Fokus könnte in der zweiten Programmhälfte möglicherweise zu Projekten völlig neuer Art führen und ein Schwerpunkt der Programmdiskussion im Jahr 2004 sein.

2. Für die skizzierten neuen Formen des Lernens muss eine neue Infrastruktur entwickelt werden. Das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen zwischen den Lernformen im Betrieb, im sozialen Umfeld und nicht zuletzt in der Region erfordern neue Infrastrukturen, die sich mit dem Begriff „Netzwerke“ nicht allein abbilden lassen. Hier zeichnen sich möglicherweise auch Schwerpunkte eines neuen Programms ab dem Jahr 2005 ab. Gegenwärtig findet eine Diskussion statt, wonach im

---

141 Peter Meyer-Dohm: Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Lernkultur. In. Kompetenzentwicklung 2002, Münster 2002, S. 13-67.

142 Vgl. Martin Baethge und Volker Baethge-Kinsky: Arbeit – die zweite Chance. Zum Verhältnis von Arbeitserfahrung und lebenslangem Lernen, In: Kompetenzentwicklung 2002. Auf dem Weg zu einer neuen Lernkultur. Rückblick – Stand – Ausblick, Münster 2002, S. 69-140 und Rudolf Woderich, Thomas Koch: Berufliche Weiterbildung und Lernkompetenzen im Ost-West-Vergleich, In: Kompetenzentwicklung 2002. Auf dem Weg zu einer neuen Lernkultur. Rückblick – Stand – Ausblick, Münster 2002, S. 141-197.

Jahr 2005 möglicherweise die beiden Programme „Lernkultur Kompetenzentwicklung“ sowie „Innovative Arbeitsgestaltung – Zukunft der Arbeit“ zu einem Programm zusammengeführt werden. Ein Ziel eines solchen Programms könnte es dann beispielsweise sein, die modellhafte Gestaltung solcher lernförderlichen Arbeitsplätze zu initiieren und voranzutreiben.

- Wertung des Programms

Wegen des hohen Komplexitätsgrades des Forschungs- und Entwicklungsprogramms wird dieses seit Mitte 2001 im Auftrag des BMBF begleitet. Mit der wissenschaftlichen Begleitung des Programms ist das Institut für Psychologie der Universität München beauftragt. An Stelle von Evaluierung wird von formativer Prozessbegleitung gesprochen. Ausgangspunkt ist die Frage nach der Evaluierung eines ergebnisoffen gestalteten Programms. Ursprünglich wurden zwar Ziele vereinbart, diese können aber im laufenden Forschungs- und Entwicklungsprozess von neuen Fragestellungen und auch neuen Zielformulierungen abgelöst werden.[143]

Das Erfordernis einer offenen Programmgestaltung lässt sich exemplarisch an dem Umstand demonstrieren, dass in den Jahren 1992 bis 1994 der Schwerpunkt des Vorläuferprogramms auf der Frage nach der Qualitätssicherung klassischer Weiterbildung in Zeiten eines rasant ablaufenden Transformationsprozesses lag. In diesem Suchprozess stellte sich heraus, dass klassische Weiterbildung für sich genommen zu kurz greift und der Blick stärker auf die Problematik des Lernens in der Arbeit zu richten ist. Daraus entwickelte sich die Kernfrage des aktuellen Programms: Wie wird in Veränderungsprozessen gelernt?

Über diese Frage wurde der Blick über die beiden Aspekte des Lernens in der Arbeit und im sozialen Umfeld auf die Lernkultur in einer Region gelenkt. Ein aktuelles aber wenig empirisch abgesichertes Stichwort ist die Forderung der Entwicklung der Weiterbildungseinrichtungen zu so genannten Weiterbildungsdienstleistern. Ein weiteres Beispiel kann an der Säule LisU demonstriert werden: Das Ausgangsproblem dieser Säule war die Fragestellung: Wie lernen arbeitslose Erwachsene in Tätigkeiten jenseits von Erwerbsarbeit – eine im Grunde genommen bis heute ungelöste Fragestellung. Im Rahmen der Diskussionen dieser Problemstellung wurde eine zweite Fragestellung entwickelt: Welche Bedeutung hat das Lernen im sozialen Umfeld für die Innovationsfähigkeit und für die demografische Fragestellung. Heute zeigen sich dabei zwei Suchrichtungen:

1. die Ausgestaltung regionaler Lernkulturen als Verbindung unterschiedlicher Lernformen
2. Ehrenamt und Lernen bei dem Hintergrund eines zunehmenden bürgerschaftlichen Engagements.

---

143 Udo Pelzer: Formative Prozessbegleitung des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur Kompetenzentwicklung“, In: QUEM Bulletin 2, 2002, S. 8-10.

6.4.4.6. Das BQF-Programm

Das Programm „Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF-Programm) wurde 2001 aufgelegt. In seiner Laufzeit bis Ende Dezember 2006 ist für das Programm derzeit ein Gesamtvolumen in Höhe von rund 53 Mill. € vorgesehen. Die Kofinanzierung aus Mitteln des ESF kommt aus dem Schwerpunkt 6 „Lebenslanges Lernen“. Dabei kann die Benachteiligtenförderung in der Bundesrepublik auf eine lange Tradition und daraus resultierende Entwicklungspotenziale verweisen. So gibt es ein breites Angebot an Fördermaßnahmen für benachteiligte Jugendliche im SGB III.[144] Auch die Bundesländer haben – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – mit eigenen Programmen auf die in den letzten Jahren tendenziell schlechter werden Chancen des Übergangs von der schulischen Allgemeinbildung in die berufliche Erstausbildung reagiert. Dabei wurde gerade in den Jahren der Programmplanung der neuen Förderperiode zunehmend sowohl von der Förderpraxis als auch in der wissenschaftlichen Diskussion auf einen Änderungsbedarf in den bisherigen Förderansätzen aufmerksam gemacht.[145]

Ein wesentliches Ergebnis dieser Diskussionen war die sich herausbildende Überzeugung, dass die Benachteiligtenförderung auf Grund veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr nur als ein Not- oder Überbrückungsinstrument für Zeiten des Mangels anzusehen ist, sondern ein eigenständiges Gewicht im Kontext der beruflichen Erstausbildung junger Menschen hat. Um dies in der Praxis zu erreichen, kommt es auf verbesserte Strukturen der Benachteiligtenförderung ebenso an wie auf neue inhaltliche Förderkonzepte von denen die Bildungsarbeit in den Trägereinrichtungen bestimmt wird. Erfolgreich werden diese Änderungen jedoch nur sein, wenn auch das Umfeld der Benachteiligtenförderung bis hinein in die betriebliche Ausbildungspraxis aktiv einbezogen wird. Dabei ist der Bezug zur Innovationsthematik im Programmkonzept ausdrücklich vorgesehen. Dort heißt es: „Für alle Projekte, die zur Umsetzung des Programms durchgeführt werden, gilt, dass sie einen innovativen Beitrag zur Weiterentwicklung der Benachteiligtenförderung und der Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation von Migrantinnen und Migranten ... leisten und, so weit möglich und auf Grund der Themenstellung angemessen, Gewähr für Nachhaltigkeit bieten müssen.“[146]

Das übergreifende Ziel des BQF-Programms besteht damit in der Initiierung strukturelller Innovationen in der Benachteiligtenförderung. Diese zielen auf eine Individualisie-

---

144 Vgl. die entsprechenden Ausführungen bei der Beschreibung des sozioökonomischen und insbesondere institutionellen Förderkontextes im Abschnitt 2.4 im zweiten Kapitel des Berichtes.

145 Vgl. u.a. Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit : Leitlinien zur Weiterentwicklung der Konzepte zur Förderung Benachteiligter und junger Erwachsener vom 27. Mai 1999; Empfehlungen zur Verknüpfung von schulischer und außerschulischer Ausbildungs-/Berufsvorbereitung und Berufsausbildung vom 6. Oktober 1999 wie auch Aus- und Weiterbildung von jungen Migrantinnen und Migranten vom 26. Juni 2000.

146 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung: Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf, Bonn, Oktober 2001, S. 17.

rung der Förderung ab, auf den Auf- und Ausbau von Kooperationen unter anderem mit Schulen und Jugendberufshilfe sowie nicht zuletzt auf neue Formen der Gewinnung betrieblicher Ausbildungskapazitäten für diesen Personenkreis. Dabei konnte auf eine Reihe von Vorarbeiten zurückgegriffen werden. Eine wesentliche Bedeutung kommt dabei der Modellversuchsreihe „Innovative Konzepte in der Ausbildungsvorbereitung" (kurz: INKA I und II) zu. Bei diesen Vorläuferprogrammen ging es um Themen wie die Verknüpfung von Berufsvorbereitung und Berufsausbildung, die Bildung von Netzwerken und die Einbeziehung von Betrieben wie auch eine individuelle Förderplanung und die Zielgruppenarbeit mit Frauen. Der mit diesen Programmen identifizierten Handlungsbedarf bildete den Ausgangspunkt für die inhaltliche Ausgestaltung des BQF-Programms zu Beginn der aktuellen Förderperiode des ESF. Um diesem Handlungsbedarf differenziert entsprechen zu können, wurde das BQF-Programm in 4 Innovationsbereiche strukturiert, die wiederum in insgesamt 17 Themenkomplexe gegliedert sind. Die 4 Innovationsbereiche sind im Einzelnen:

1. Strukturverbesserungen;
2. Verbesserung der Trägerarbeit, Erschließung neuer Qualifizierungs- und Beschäftigungschancen, Reaktivierung der dualen betrieblichen Ausbildung;
3. Initiativen im Bereich der Prävention (Übergang Schule Beruf);
4. Verbesserung der beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten – insbesondere mit dem Ziel der Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung dieser Zielgruppen.

An dieser Stelle kann nur auf ausgewählte, wichtige Projekte im Rahmen dieser vier Innovationsbereiche hingewiesen werden. Die folgenden beiden Projekte stehen dabei für die Breite und Komplexität des BQF-Programms:

Ein – vielleicht das – zentrale Projekt in diesem Programm ist die Entwicklungsinitiative „Neue Förderstruktur" aus dem Innovationsbereich I. Die Entwicklungsinitiative „Neue Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf" wird in Form einer Modellversuchsreihe durchgeführt, die vom Institut für berufliche Bildung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (INBAS) wissenschaftlich begleitet wird.[147] In 24 Modellregionen arbeiten etwa 130 Bildungsträger an der Erprobung einer neuen Förderstruktur. Dabei reichen die modellhaft bearbeiteten Themen von neuen Ansätzen handlungsorientierter Kompetenzfeststellung und darauf aufbauenden individuellen Qualifizierungsplänen über die Erarbeitung von Qualitätsstandards für die Entwicklung und den Einsatz von Qualifizierungsbausteinen und ihre mit den zuständigen Stellen (insbesondere Kammern) abgestimmte Zertifizierung bis hin zu neuen differenzierten Formen regionaler Kooperation und Vernetzung in der Benachteiligtenförderung. Zugleich sind durch die wissenschaftliche Begleitung auch Hemmnisse bei der Realisierung neuer

---

147 Vgl. u.a. INBAS : Zweiter Bericht zum Entwicklungsstand der regionalen Modellversuche. Auswertung einer Befragung der Modellregionen, Offenbach, April 2003.

Förderstrukturen herausgearbeitet worden. So sind es vor allem bestehende gesetzliche Regelungen, gültige Verordnungen, Rechtsvorschriften und Erlasse, die einer flexiblen Handhabung des Instrumentariums entgegenstehen.

Letztendlich werden sich die Ergebnisse der Modellversuchsreihe daran messen lassen müssen, inwieweit die neue Förderstruktur hinsichtlich der Teilnahmedauer der beteiligten Jugendlichen in berufsvorbereitenden Maßnahmen, ihrer Qualifizierungsverläufe allgemein wie speziell ihrer Übergänge in die Berufsausbildung sowie generell die Effektivität und Effizienz der Modellversuchsreihe zu besseren Ergebnissen führt als die bisherigen Förderstrukturen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt – mitten in der Programmlaufzeit – kann die Begleitforschung auf diese Fragen für die gesamte Modellversuchsreihe noch keine abschließenden Antworten geben.[148]

Der Innovationsbereich IV des Bundesprogramms wird als Querschnittsbereich verstanden, in dem die in den ersten drei Innovationsbereichen angesprochenen Problemfelder auf die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten bezogen werden.[149] Im Zentrum steht dabei die „Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten“ (IBQM). Sie hat die Aufgabe, Projekte zu initiieren, fachlich zu beraten und zu begleiten, die den Zugang von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zur beruflichen Erstausbildung in Deutschland verbessern. Dabei wird ein doppeltes Ziel dergestalt verfolgt, dass diese in sich sehr heterogene Zielgruppe an das Regelangebot beruflicher Erstausbildung in Deutschland herangeführt – andererseits dieses Regelangebot aber auch so weiterentwickelt wird, dass es den Erfordernissen einer Zuwanderungsgesellschaft entspricht. Mit dieser Zielstellung wird in diesem Programmbereich an einem zentralen Defizit des Berufsausbildungssystems angesetzt: die Einbeziehung ausländischer Jugendlicher wie auch ausländischer Unternehmen in das duale System der Erstausbildung in der Bundesrepublik.[150] Um dies zu erreichen, werden lokale und regionale Netzwerke für die berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten (BQN) gefördert. Dabei geht es um eine gezielte Koordinierung und Optimierung der vielfältigen Einzelinitiativen – vor allem unter Einbeziehung der Migrantenorganisationen vor Ort. Auf Grund der Kürze der bisherigen Laufzeit dieses Programmpunktes können erzielte Förderwirkungen noch nicht eingeschätzt werden.

Wenn auch die Laufzeit des BQF-Programms in seiner Gesamtheit noch nicht einmal seine Halbzeit erreicht hat, lassen sich gleichwohl folgende Aspekte benennen, aus denen auf eine erfolgreiche Durchführung des Programms geschlossen werden kann: Ers-

---

148 Die Erhebung entsprechender Struktur- und Verlaufsdaten ist für 2003 vorgesehen – die Auswertung für Herbst 2003 geplant. Vgl. INBAS : Zweiter Bericht zum Entwicklungsstand der regionalen Modellversuche. Auswertung einer Befragung der Modellregionen, Offenbach, April 2003, S. 3.

149 Vgl. Gisela Baumgratz-Gangl: Förderphilosophie und Prinzipien im Innovationsbereich IV, In: IBQM Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten, Occasional Papers des BiBB, Bonn 2002, S. 2.

150 Mit diesem Programmbereich wird zugleich der Beschluss der Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung des Bündnisses für Arbeit vom 26. Juni 2000 aufgegriffen, in dem auf Defizite in diesem Bereich und einen entsprechenden Handlungsbedarf hingewiesen wurde.

tens ist die Berufsorientierung/Berufsvorbereitung seit Anfang 2003 als integraler Bestandteil der Berufsausbildung verankert.[151] Diese strukturelle Verbesserung ist in wesentlichem Maße auf die in diesem Programm gesammelten Erfahrungen (einschließlich der Ergebnisse seiner Vorläuferprogramme) zurückzuführen. Zweitens wurden die Qualifizierungsbausteine als eine wesentliche Neuerung konkreter Vermittlungspraxis berufsvorbereitender Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten herausgestellt. Diese inhaltlich und zeitlich abgegrenzten Lerneinheiten, die sich aus den Inhalten anerkannter Ausbildungsberufe oder einer gleichwertigen Berufsausbildung ableiten, können in der Berufsausbildung wiederum anerkannt und damit zu ihrer zeitlichen Verkürzung führen. Die Umsetzung dieses Prinzips in der Berufsvorbereitung und -ausbildung: „Vorwegnahme“ von Ausbildungsinhalten und deren Anerkennung bei einer anschließenden Erstausbildung ist eine ganz gravierende strukturelle Weiterentwicklung gegenüber der bisherigen Praxis berufsvorbereitender Maßnahmen für benachteiligte Jugendliche. Zugleich hat das BMBF darauf hingewiesen, dass die am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Reformierung des BBiG Unternehmen und Betrieben die Möglichkeit eröffnet, nunmehr Berufsausbildungsvorbereitung auch in eigener Verantwortung durchzuführen.[152] Nicht zuletzt ist drittens das im Rahmen dieses Modellprogramms eingerichtete „Good Practice Center“ (GPC) am BiBB ein weiteres Indiz dafür, dass es in den bisherigen Jahren seiner Laufzeit zu Ergebnissen gekommen ist, die bereits in beachtlichem Umfang in die fachliche Öffentlichkeit der Benachteiligtenförderung transferiert werden konnten.[153]

Dass bereits während der Laufzeit eines Programms solche Transferergebnisse vermeldet werden können, weist darauf hin, dass mit diesem Modellvorhaben nicht nur an reale Problemlagen angeknüpft und entsprechende Lösungsansätze gesucht wurden. Bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt lassen sich Ansätze dafür aufzeigen, dass dieses Programm einen praktischen Beitrag zur Strukturverbesserung – hier konkret im Bereich der Berufsorientierung/Berufsvorbereitung benachteiligter Jugendlicher – leistet. Damit kann dieses Programm zu jenen „Bausteinen“ im Schwerpunkt C „Lebenslanges Lernen“ gerechnet werden, mit denen die Intentionen dieses Schwerpunktes der ESF-Förderung realisiert wurden. Seine weitere Förderung ist daher unbedingt zu empfehlen.

---

151 Das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 23. Dezember 2002 hat u.a. in Artikel 9 die Einführung der Berufsausbildungsvorbereitung in das Berufsbildungsgesetz zum Inhalt. Seinen „Niederschlag“ hat dies auch in der Änderung des BBiG gefunden, wonach nunmehr in § 1 BBiG die „Berufsausbildungsvorbereitung“ als Bestandteil der Berufsausbildung definiert ist und in den §§ 50 bis 52 weitere Ausführungen und Regelungen zur Berufsausbildungsvorbereitung sowie zu Qualifizierungsbausteinen getroffen werden.

152 Vgl. u.a. Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf, In: direkt. Fördern und Qualifizieren, Heft 16, Nürnberg, April 2003, Beilage, S. 1.

153 Vgl. Friedel Schier: Aufgaben des Good Practice Center innerhalb der „Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur ..., In: direkt. Fördern und Qualifizieren, Heft 16, Nürnberg, April 2003, Beilage, S. 31.

6.4.4.7. Das ÜBS-Förderkonzept

- Zur Relevanz des Programms

Das Förderkonzept „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“ ist eines von insgesamt sieben Programmen des BMBF, die im Zeitraum 2000-2002 im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 aus dem ESF kofinanziert wurden. Hinsichtlich des geplanten finanziellen Förderumfanges nimmt es dabei zwar nur den Rangplatz 6 ein, gleichwohl ist es – wie noch zu zeigen sein wird – ein wichtiger Baustein im Rahmen des BMBF-Aktionsprogrammes „Lebensbegleitendes Lernen für alle“.[154]

Die Bewertung der Implementation und der Umsetzung des Förderkonzepts erfolgte auf der Basis von Daten zum finanziellen Verlauf, die vom BMBF zur Verfügung gestellt wurden. Darüber hinaus wurden zwei Expertengespräche geführt, und zwar mit dem für das Förderkonzept zuständigen Referenten im BMBF sowie mit einem Vertreter des an der Konzipierung wie auch an der Implementierung des Förderkonzepts beteiligten Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB). Schließlich liegen den Untersuchungen umfangreiche Dokumentenanalysen zu Grunde.

- Das Förderkonzept

Die kleinteilige Betriebs- und Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern macht in der beruflichen Erstausbildung wie auch in der beruflichen Fort- und Weiterbildung vielfach eine überbetriebliche Kompetenzvermittlung erforderlich. Die fortschreitende Arbeitsteilung und Spezialisierung wirken ebenfalls so, dass die notwendigen Kompetenzen in zahlreichen Betrieben des Handwerks, der Bauwirtschaft, der Agrarwirtschaft und zunehmend auch der Industrie nicht mehr in vollem Umfang einzelbetrieblich vermittelt werden können.

Vor diesem Hintergrund erfolgte in den 90er-Jahren ein umfassender und flächendeckender Aufbau von überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, der – quantitativ betrachtet – nunmehr im Wesentlichen abgeschlossen ist. Sowohl die auf Grund stetigen Wissenszuwachs ansteigenden Qualifikationserfordernisse als auch die weiter voran schreitende Spezialisierung und Arbeitsteilung der Unternehmen stellen jedoch – qualitativ gesehen – höhere Anforderungen an die überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, um ihrer Aufgabe als Infrastrukturen der Kompetenzvermittlung gerecht werden zu können.

An diesem Entwicklungspunkt setzt das modellhafte Förderkonzept „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“ an: Originärer Bildungsauftrag der überbetriebliche Berufsbildungsstätten ist nach wie vor die Aus-, Fort- und Weiterbildung, dieses Tätigkeitsfeld ist jedoch stärker mit der Information und Beratung zu verbinden, wobei neueste Kenntnisse zu Technologien und Verfahren ein-

---

154 Vgl. hierzu ausführlich den Abschnitt Lernende Regionen.

schließlich deren Anwendung und Vermarktung zu vermitteln sind. Dazu soll ein Netz aufeinander abgestimmter, unterschiedliche Schwerpunkte bearbeitender und überregional ausstrahlender Kompetenzzentren gebildet werden, die mit weiteren Partnern – insbesondere anderen Lernorten der Aus-, Fort- und Weiterbildung wie Betrieben und Berufsschulen – kooperieren.

Zur Erreichung dieser Ziele erlaubt das Förderkonzept sowohl die investive als auch die nicht-investive Unterstützung von als förderfähig bewerteten überbetrieblichen Berufsbildungsstätten. Die nicht-investive Förderung von Personal- und Sachkosten bezieht sich insbesondere auf die Durchführung von Leitprojekten bzw. Modellvorhaben für branchen- und regionalübergreifende Entwicklungsarbeiten in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, z.B.

- Erprobung didaktischer Möglichkeiten durch Nutzung von Multimedia und Telematik,
- Entwicklung virtueller Netzwerke,
- Gestaltung von Lehr- und Lernarrangements,
- Modernisierung und Neuentwicklung von Lehrplänen,
- Einführung neuer Möglichkeiten im Bildungsmanagement,
- Innovation in der Weiterbildung des Ausbildungspersonals.

Darüber hinaus können berufsbildungspolitisch gewünschte Leitaufgaben unterstützt werden, z.B. die

- Übernahme von Leitaufgaben in der Lernortkooperation und bei der Durchführung von Ausbildungsverbünden,
- Durchführung von Fachtagungen und Messen.

Aus Mitteln des ESF können u.a. nicht-investive Förderbestandteile kofinanziert werden. Den Antrag annehmende und bewilligende Stelle ist das Bundesinstitut für Berufsbildung im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Die für die den Antrag stellende überbetriebliche Berufsbildungsstätte zuständige oberste Landesbehörde wird am Verfahren beteiligt.

➢ Förderverlauf im Überblick

Gemäß der Ergänzung zur Programmplanung zum OP des Bundes Ziel 1 sah die indikative Finanzplanung für das Förderkonzept „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“ einen Anteil von 6 % an der Maßnahme 6 vor. Entsprechend sollten, eine lineare Umsetzung dieser Intervention unterstellt, im Zeit-

raum 2000-2002 Gesamtausgaben in Höhe von 5 Mill. € und ESF-Mittel in Höhe von 3,2 Mill. € eingesetzt werden.

Nach den vorliegenden Daten zum finanziellen Verlauf blieb die Umsetzung des Förderkonzepts „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“ bislang deutlich unter den Planungen. Mit Stand zum 31.12.2002 beläuft sich der Erfüllungsstand sowohl bei den Gesamtausgaben als auch bei den ESF-Mitteln auf weniger als 25% (Mittelbindungen), bezogen auf die Auszahlungen sogar noch darunter.

Die Ursachen für die deutlich hinter den Planungen zurück bleibende finanzielle Umsetzung werden nachfolgend erörtert. Auf Grund der relevanten Fördergegenstände werden materielle Indikatoren im Rahmen des Monitoring nicht erhoben.

- Bewertung des Umsetzungsstandes

Das modellhaft angelegte Förderkonzept „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“ wurde im Jahr 1999 mit einem bundesweiten Ideenwettbewerb eröffnet, an dem sich insgesamt 77 überbetriebliche Berufsbildungsstätten beteiligten. In Auswertung der eingesandten Ideenskizzen wurden mehrere Einrichtungen ausgezeichnet, die schrittweise in die Förderung überführt werden sollten.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befinden sich im Ziel 1-Gebiet nur einige wenige Einrichtungen in der Förderung. Lediglich eine dieser nach dem Förderkonzept unterstützten überbetrieblichen Berufsbildungsstätten wird zusätzlich aus Mitteln des ESF gefördert: Die Bewilligung für das Vorhaben „Nachhaltiges Handwerk in Thüringen“ (Rudolstadt) erfolgte in 2001 für einen Zeitraum von drei Jahren.

Die hinter den Planungen zurück bleibende Umsetzung hängt nicht mit einer etwa geringen Akzeptanz des Förderkonzeptes zusammen. Vielmehr bestätigen sowohl Experten/-innen als auch die rege Teilnahme am Ideenwettbewerb, dass das Förderkonzept von den angesprochenen überbetrieblichen Berufsbildungsstätten mit sehr großem Interesse aufgenommen wurde. Ursache des bislang schwachen Umsetzungsstandes sind vielmehr die zögerlichen bzw. fehlenden Netzplanungen der für das Gros der überbetrieblichen Berufsbildungsstätten zuständigen Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, d.h. insbesondere der Handwerks- bzw. Industrie- und Handelskammern – diese sind aber notwendige Voraussetzung für die Förderung einer optimalen Netzstruktur der künftigen Kompetenzzentren. Letztlich sind es mithin partielle Interessenkonflikte zwischen den Trägern der überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, die die Netzplanung verzögerten: Immerhin führt das Förderkonzept mit seinem Ansatz der Unterstützung überregional ausstrahlender Kompetenzzentren implizit dazu, dass nicht alle bestehenden überbetrieblichen Berufsbildungsstätten unterstützt werden können.

Nach dem das Handwerk seine Netzplanungen nunmehr vorgelegt hat sowie Industrie und Handel die erforderlichen Planungsschritte eingeleitet haben, kann abgesehen werden, dass in naher Zukunft die für eine Förderung von überbetrieblichen Berufsbil-

dungsstätten als Kompetenzzentren erforderlichen Netzplanungen der Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft vorliegen. Die Voraussetzungen für eine beschleunigte Umsetzung dürften demnach demnächst gegeben sein.

Auf Grund der aktuellen Fallzahl sind die Erfahrungen mit der Einbindung des ESF in das Förderkonzept „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“ eng begrenzt. Die wenigen vorliegenden Hinweise konzentrieren sich gleichwohl auf die mit der Nutzung des ESF verbundenen (zusätzlichen) administrativen Aufwendungen.

- Zwischenfazit und Empfehlungen

Die Entwicklung der Wirtschaftsstrukturen wie auch der Wissensgesellschaft bestätigen die prinzipielle Richtigkeit des Förderkonzepts „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“, welches auf die fachlich-inhaltliche Stärkung von Infrastrukturen der überbetrieblichen Kompetenzvermittlung in der Aus-, Fort- und Weiterbildung abzielt. Die beschleunigte Umsetzung des Förderkonzepts „Entwicklung von Überbetrieblichen Berufsbildungsstätten als Kompetenzzentren“, als ein wichtiger (infrastruktureller) Ansatz zur Stärkung von Systemen und Strukturen des lebensbegleitenden Lernens, wird daher empfohlen.

6.4.4.8. Das Austauschprogramm Polen/Tschechien

- Das Förderkonzept

Das Programm „Bilaterale Austauschprogramme mit Polen und Tschechien“ verfolgt das allgemeine Ziel, den grenzüberschreitenden Austausch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den EU-Beitrittskandidaten Polen sowie Tschechien zu fördern und damit zum Aufbau und zur Intensivierung der internationalen Begegnung und Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung beizutragen. Hierdurch soll letztlich auch ein Beitrag zur Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen geleistet werden.

Das mit dem Programm verfolgte konkrete arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitische Ziel besteht darin, durch den Aufbau grenzüberscheitender Ausbildungspartnerschaften, die Durchführung von Betriebspraktika für Auszubildende und junge Beschäftigte sowie die Schaffung bzw. den Aufbau grenzüberschreitender Netzwerke von Akteuren der beruflichen Bildung die (internationalen) beruflichen sowie sozialen Qualifikationen und die Mobilität der Teilnehmer/-innen zu fördern und damit deren Beschäftigungsfähigkeit zu stärken. Dies soll durch Projekte erreicht werden, die einem der drei Förderinstrumente des Programms entsprechen:

2. Betriebspraktika während oder unmittelbar im Anschluss an die Ausbildung,
3. grenzüberscheitende Ausbildungspartnerschaften zwischen Einrichtungen der beruflichen Bildung,
4. grenzüberschreitende Netzwerke.

➢ Bewertung des Umsetzungsstandes

Die Programmumsetzung begann im Jahr 2001 und wurde im Jahr 2002 beschleunigt fortgesetzt. Während sich die Teilnehmerzahlen an den Austauschmaßnahmen für Auszubildende 2001 auf 79 (Polen) bzw. 50 (Tschechien) beliefen, konnten in 2002 bereits 250 bzw. 88 Teilnehmer/-innen gezählt werden.

Über das Programm werden konkret Maßnahmen zur Entsendung von Teilnehmer/-innen aus der Bundesrepublik Deutschland nach Polen bzw. Tschechien finanziert. Gegenbesuche der polnischen bzw. tschechischen Partner/-innen müssen hingegen von dem jeweiligen Partnerland selbst finanziert werden. Vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen der Partnerländer ist damit derzeit systematisch ein ungleichgewichtiger Austausch angelegt, der den Zielsetzungen des Programms zwar nicht entgegensteht, deren vollständige Erreichung aber begrenzt. Allerdings besteht in den Partnerländern Polen und Tschechien nach dem EU-Beitritt im Jahr 2004 die Möglichkeit, den dann in diesen Staaten verfügbaren ESF für entsprechende Interventionen einzusetzen.

Mit seiner regionalen Ausrichtung auf die EU-Beitrittskandidaten Polen und Tschechien ergänzt das Programm europäische Austauschprogramme (wie z.B. LEONARDO) einerseits und bundesdeutsche Austauschprogramme (wie z.B. mit Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden) andererseits.

Gegenüber multilateralen Austauschprogrammen verfügen die bilateralen Austauschprogramme über einige Vorteile, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Garantierte (wenngleich teilweise ungleichgewichtige) Gegenseitigkeit und dadurch Bildung von dauerhaft nachhaltigen Partnerschaften zwischen den beteiligten Akteuren.
- Möglichkeit der Steuerung und Förderung spezifischer Austauschmaßnahmen in bestimmten, für Deutschland und die Partnerländer interessanten Branchen und Sektoren sowie Zielgruppen.
- Aufbau von grenzüberschreitenden Netzwerken insbesondere im grenznahen Bereich.

Durch die Vermittlung bzw. Herausbildung insbesondere internationaler Zusatzqualifikationen, wie Sprachkompetenz und interkulturelle Kompetenz, deckt das Programm einen Bereich ab, der in anderen Programmen und Projekten keine Berücksichtigung findet.

Die Notwendigkeit wie auch das Entwicklungspotenzial von Austauschprogrammen im Bereich der beruflichen Bildung zeigen sich auch im Rückstand diesbezüglicher Kontakte gegenüber dem inzwischen ereichten internationalen Kooperationsstand in der Hochschulbildung: Während gegenwärtig etwa 13 % aller Studierenden einen Teil ihres Studiums im Ausland absolvieren, sind es bei den Auszubildenden lediglich ein bis zwei Prozent.

- Zwischenfazit und Empfehlungen

Auf der Grundlage der vorgenommenen Untersuchungen können die bilateralen Austauschprogramme mit Polen und Tschechien im Sinne der von ihnen formulierten Zielstellungen als erfolgreich betrachtet werden. Eine Weiterführung der Programme wird daher empfohlen. Zu beobachten ist, ob sich die mit dem EU-Beitritt der Partnerländer Polen und Tschechien im Jahr 2004 verbessernden finanziellen Rahmenbedingungen auch positiv auf die „Teilnehmerströme" auswirken, d.h. zu einer besseren Gleichgewichtigkeit des wechselseitigen Teilnehmeraustausches führen.

6.4.4.9. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 6

Der im Kapitel 6 analysierte Umsetzungsstand hat in der Maßnahme 6 einen beachtlichen Rückstand der diesbezüglichen ESF-Interventionen gegenüber der Planung offenbart. Gleichwohl zeigt die – aus diesem Grunde besonders gründlich durchgeführte und daher auch recht ausführlich dargestellte – Untersuchung der Ergebnisse und Förderwirkungen der einzelnen Bundesprogramme, dass diese bereits jetzt zur Halbzeitbewertung beachtliche Förderwirkungen entfaltet haben. Unter diesem Gesichtpunkt scheint es an dieser Stelle nicht sinnvoll, einzelne Bundesprogramme gesondert hervorzuheben. Wichtiger ist vielmehr die übergreifende Gesamtperspektive der Maßnahme 6. Aus dieser Sicht kann den mit diesen ESF-Mitteln mitfinanzierten Bundesprogramme in ihrer Gesamtheit bescheinigt werden, dass sie einen Beitrag zur Erreichung des in der Programmplanung formulierten Zieles[155] struktureller Veränderungen im beruflichen Aus- und Weiterbildungssystem Deutschlands – hier unter den spezifischen Bedingungen der neuen Bundesländer – geleistet haben.

Vor diesem Hintergrund wird es in der zweiten Hälfte der laufenden Förderperiode in erster Linie darum gehen, die vorhandenen Mittel auszuschöpfen. In zweiter Linie könnte auch eine gewisse Ausweitung in jenen Förderbereichen infragekommen, in denen die bei der Analyse der sozioökonomischen Rahmendingungen (Kapitel 2) reflektierten Untersuchungen gezeigt haben, dass in Ostdeutschland weiterhin diesbezügliche Defizite bestehen. Dies betrifft zum Beispiel die unzureichend vorhandene Weiterbildungsintensität – vor allem aber auch den noch nicht in erforderlichem Maße ausgeprägten Forschungstransfer. Voraussetzung für eine Ausweitung wäre aber, dass diese Interventionen sinnvoll implementiert werden können und die Bereitstellung der erforderlichen öffentlichen nationalen und/oder privaten Kofnanzierungsmittel ermöglicht werden kann.

---

155 Vgl. insbesondere Operationelles Programm für die Interventionen des Bundes im Ziel 1, S. 35/36

6.4.5. Berufliche Weiterbildung sowie Organisations- und Arbeitszeitentwicklung (M 7)

Bei der Programmplanung der ESF-Interventionen zur Weiterentwicklung moderner Organisations- und Arbeitszeitstrukturen in Deutschland wurde vor allem auf die sich vollziehenden Globalisierungstendenzen und den damit einhergehenden Wettbewerbsdruck abgehoben. Auf dem Wege, den sich beschleunigenden technischen und insbesondere den sektoralen Strukturwandel zu meistern, wurden Engpässe in verschiedenen Organisationsaspekten der Unternehmen wie auch in Qualifikation und Beteiligung der Beschäftigten als zentrale Engpassfaktoren ausgemacht. Um diese Ziele zu erreichen, wurden in dieser Maßnahme innovative Einzelprogramme des BMWA wie auch konkrete Aktionen im Rahmen des Bundesprogramms XENOS durchgeführt.

6.4.5.1. Innovative Einzelprojekte des BMWA

In Ergänzung zu den Interventionen der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesministerien BMWA, BMBF und BMFSFJ werden vom BMWA so genannte „Innovative Einzelprojekte mit überregionaler Bedeutung“ umgesetzt. Ziel dieser Interventionen ist es, im Rahmen punktgenauer Einzelvorhaben arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Impulse zu setzen, die einerseits von überregionaler Bedeutung sind und andererseits innovative Lösungsansätze für bestehende Probleme in Wirtschaft und Arbeitsmarkt bieten.

Gemessen am Gesamtprogrammvolumen des OP des Bundes Ziel 1 handelt es sich bei dieser Interventionsform um einen verschwindend geringen Teil, auf den im Zeitraum 2000-2002 weniger als ein halbes Prozent der Gesamt- bzw. der ESF-Ausgaben entfiel. Beispielhaft für ein innovatives Einzelprojekt steht das Vorhaben „startothek“, welches von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) realisiert wird. Gegenstand dieses vom BMWA geförderten Projektes ist die Entwicklung eines internetbasierten Infotools, welches (potenzielle) Existenzgründer/-innen genau die für ihre Gründungsidee relevanten Rechtsinformationen liefern und damit Rechts- sowie Planungssicherheit für das Gründungsvorhaben sicher stellen soll. Auf der Grundlage zuvor einzugebender Basisdaten zum Gründungsvorhaben liefert die internetgestützte „startothek“ alle für diese Gründung relevanten Informationen zu einschlägigen bundesdeutschen Rechtsvorschriften – vom Außenwirtschaftsgesetz über das Berufsbildungsgesetz bis hin zum Handelsgesetz. Als Nutzergruppe des Infotools sind lizensierte Existenzgründungsberater/-innen vorgesehen, die ihrerseits das Infotool im Rahmen ihrer Tätigkeit bei (potenziellen) Existenzgründer/-innen zur Anwendung bringen. Über die Lizenzgebühren soll sich die startothek mittelfristig selbst finanzieren, so insbesondere die technische Umsetzung und die permanente Aktualisierung der im Infotool eingestellten Rechtsgrundlagen.

Unabhängig von diesem beispielhaft angeführten Vorhaben fällt eine Gesamtbewertung der innovativen Einzelprojekte ambivalent aus: Einerseits ist nahezu jedes einzelne Projekt für sich betrachtet, nach den uns vorliegenden Informationen und den geführten Gesprächen, als Erfolg zu werten. Andererseits fehlt der Interventionsform „Innovative

Einzelprojekte mit überregionaler Bedeutung“ ein inhaltliches Dach, eine thematische Zielrichtung. Damit beruht die Genese der einzelnen Projekte häufiger auf selektiven Problemwahrnehmungen als auf der systematischen Identifizierung überregional bedeutsamer und zukunftsorientierter Handlungsfelder.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, den vom BMWA geförderten innovativen Einzelprojekten entweder eine klare inhaltlich-thematische Kontur zu geben, wobei zwingend Abstimmungen mit anderen Akteuren im Feld arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Innovationen erfolgen sollten – und zwar sowohl im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 als auch im Kontext anderer Interventionen, wobei insbesondere die so genannte Freie Förderung der Arbeitsämter und die Gemeinschaftsinitiative EQUAL zu nennen sind. Alternativ ist darüber zu befinden, ob die bislang für die innovativen Einzelprojekte geplanten Mittel auf andere Interventionen und Akteure im OP des Bundes Ziel 1 mit stringenten fachpolitischen Fokussierungen zu übertragen sind.

6.4.5.2. Aktionen des Programms XENOS

Das Bundesprogramm XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt – wurde in der zweiten Jahreshälfte 2000 gestartet. Es ist neben den Initiativen ENTIMON und CIVITAS in das Aktionsprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ eingebettet und damit Teil des am 23.Mai 2000 initiierten, bundesweit wirkenden „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt.[156] Es zielt darauf ab, mit praxisnahen Maßnahmen nachhaltig Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung in der Gesellschaft entgegenzuwirken.[157] Mit dem Programm sollen zivilgesellschaftliche Strukturen gestärkt und das friedliche Zusammenleben gefördert werden. Mit seiner Handlungsstrategie setzt XENOS damit an der Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt an. Arbeitsmarktliche Qualifizierungsmaßnahmen sollen gezielt mit Aktivitäten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verknüpft werden. Zielgruppen sind insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, die beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen und bei der schulischen und beruflichen Bildung benachteiligt sind. Das Programmvolumen beläuft sich in seiner geplanten Laufzeit von 2000 bis 2006 auf etwa 150 Mill. € – darunter rund 75 Mill. € aus dem ESF.

---

156 Während ENTIMON und CIVITAS in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt werden, wird XENOS federführend vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit gesteuert.

157 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt, Bonn, 11. Oktober 2000. Dieses Programm wird seit Dezember 2002 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit weitergeführt.

➢ Umsetzungsstrukturen des Programms

Im Rahmen des Bundesprogramms XENOS werden Maßnahmen in vier Schwerpunkten gefördert:

- Integrierte lokale Projekte, mobile Beratungsteams und Expertenpools zielen auf die Förderung lokaler und regionaler Kooperationen von Kernakteuren des Arbeitsmarkts auf die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und bürgerschaftlichen Engagements.
- Qualifizierungen von Multiplikator/innen vermitteln Strategien und Methoden für den Umgang mit Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.
- Maßnahmen in Schule, Beruf und Betrieben ergänzen bestehende Angebote der schulischen und beruflichen Bildung durch praxisorientierte Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.
- Information und Sensibilisierung soll schließlich eine vertiefte Präsenz der XENOS-Thematik in Wissenschaft, Politik, Unternehmen und Unterricht bewirken.

Das Programm XENOS führt Bund, Länder, Gemeinden und verschiedene andere Institutionen zusammen. Die Bündelung unterschiedlicher Aktivitäten und Kräfte soll dazu beitragen, Erkenntnisse für Möglichkeiten einer nachhaltigen Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu gewinnen. Innovative Ansätze erfolgreicher Projekte wiederum sollen auf andere Zielgruppen übertragen und in neue Anwendungsfelder transferiert werden. Daher wird mit dem Bundesprogramm XENOS eine Stärkung und Unterstützung lokaler Kooperationen und Partnerschaften angestrebt, wie auch die Vernetzung von Akteuren in Kompetenzzentren auf überregionaler Ebene.

➢ Umsetzungsstand im Jahr 2003

Im Rahmen des XENOS-Antragsverfahrens wurden bis zum 31. März 2001 insgesamt 1.299 Interessenbekundungen eingereicht und anschließend 170 Projektvorschläge ausgewählt. Dieses große Interesse, das die hohe gesellschaftliche Relevanz des XENOS-Ansatzes belegt, führte dazu, dass das BMA als programmführendes Ministerium die ursprünglich vorgesehenen ESF-Mittel von 37,5 auf rund 75 Mill. € für die Programmlaufzeit aufgestockt hat.[158] Neben grundlegenden Qualitätskriterien wie der fachlichen, finanziellen und organisatorischen Solidität der Anträge, der Qualität und Realisierbarkeit des Projektvorschlages wie auch der Nachvollziehbarkeit der angestrebten Kombination zwischen Arbeitsmarktbezug und Aktivitäten gegen Fremdenfeindlichkeit[159] wurde bei der Auswahl der Projekte vor allem auf eine ausgewogene Verteilung nach Organisationstypen geachtet. Kleine Einrichtungen, Projektträger, und Selbsthilfeorga-

---

158 Durch die Aufstockung der ESF-Mittel konnten weitere 102 Projektvorschläge in einer zweiten und 30 in einer dritten Auswahlrunde berücksichtigt werden.

159 Vgl. Material der Auftaktveranstaltung für die 2. XENOS Förderrunde am 9. September 2002, o. O., o. J, S. 21-24.

nisationen wurden ebenso beteiligt wie große Verbände und Stiftungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen.

Bewertbare Ergebnisse im Sinne der Programmziele können zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht vorliegen. Dies hängt in erster Linie mit dem Programmbeginn im Dezember 2000 und einer durchschnittlich dreijährigen Laufzeit der bis Ende des Jahres 2003 dann insgesamt etwa 230 bewilligten Einzelprojekte zusammen.[160]

Um der Spezifik des Modellprogramms gerecht werden zu können, wurde eine wissenschaftliche Begleitung dieses Programms auf zwei Ebenen eingerichtet: zum einen wurden die Einzelvorhaben bzw. -projekte zu einer Projektevaluation als Selbstevaluation oder auch durch eine externe wissenschaftlicher Begleitung angeregt und zum anderen wird XENOS auf der Programmebene evaluiert werden.[161] Immerhin unterziehen sich bisher 171 Einzelprojekte einer internen und/oder externen wissenschaftlichen Begleitung. Damit sind in die Programmdurchführung Mechanismen eingezogen worden, die auch unter qualitativen Aspekten eine solide Umsetzung des Programms erwarten lassen können.

- Transferaktivitäten

Gleichwohl hat es bisher eine Reihe von Transferaktivitäten gegeben. Hervorzuheben ist der Aufbau einer internetbasierten Projektdatei und die Einrichtung von Facharbeitskreisen. Die Nationale Koordinierungsstelle XENOS bietet mit der XENOS-Projektrecherche den programmgeförderten Projektträgern sowie der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich über die Projekte des Bundesprogramms zu informieren. Mit der Projektrecherche soll darüber hinaus ein Beitrag zum fachlichen Austausch, zum Transfer von Projektergebnissen sowie zur Vernetzung und Nachhaltigkeit auf Projekt- und Programm-Ebene geleistet werden. Bis heute haben 121 Projekte ihre Daten zur Verfügung gestellt.

Mit den zurzeit sechs eingerichteten Facharbeitskreisen wird das Ziel verfolgt, durch Synergieeffekte die Zielerreichung der Einzelprojekte zu befördern und zugleich zur Weiterentwicklung fachlicher Strategien beizutragen, von Beginn an Transparenz der Programmdurchführung wie auch einen entsprechenden Ergebnistransfer zu sichern, um u.a. auch auf diesem Wege „Good-Practice-Beispiele“ identifizieren und damit letztendlich einen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten zu können. So wurden beispielsweise

---

160 Auf das im Dezember 2000 durchgeführte Interessenbekundungsverfahren sind 1.299 Interessenbekundungen bei der nationalen Koordinierungsstelle eingereicht worden. In eine erste Auswahlrunde wurden 170 – in die zweite 102 Vorhaben einbezogen. Im August 2002 konnten 132 Projekte aus der ersten Auswahlrunde – bis September 2003 weitere 65 Projekte mit ihrer Arbeit beginnen. Einschließlich der 30 noch für 2003 geplanten Bewilligungen von „Nachrückern“ werden dann insgesamt rund 230 XENOS-Projekte bewilligt worden sein.

161 Die öffentliche Vergabebekanntmachung zur Einreichung von Vorschlägen für die Begleitung und Evaluierung des Bundesprogramms XENOS wurde am 18. August 2003 erlassen.

Kontakte zu Akteuren des BLK-Programms „Demokratie lernen und leben“ hergestellt, die bereits einen guten Zugang zu Schulen im Bundesgebiet haben und von denen die im Rahmen von XENOS hergestellten Materialien bei ihrer Arbeit wiederum genutzt werden. Parallel zu diesen Facharbeitskreisen ist die Einrichtung themenspezifischer Workshops geplant. Damit sollen Themen abgedeckt werden, die durch innovative Ansätze charakterisiert sind. Der Erfahrungsaustausch wird somit auf zwei Ebenen stattfinden: zum einen auf der Ebene der Projekte innerhalb des Programms und ihrer Vernetzung. Zum anderen ist er – vor allem bei innovativen Vorhaben – nach „außen“ gerichtet, um die gewonnenen Erfahrungen gezielt in vorhandene Strukturen einfließen zu lassen.

Weiterhin sind so genannte Ländersprechtage eingerichtet worden, die als Instrument der regionalen Vernetzung der XENOS-Projekte gedacht sind. Geplant ist in der kommenden Zeit, den Erfahrungsaustausch der Projekte anzuregen, die sich durch Fachhochschulen oder Universitäten bzw. externe Evaluatoren wissenschaftlich begleiten lassen. Mit dieser Aktivität wird zugleich das Ziel verfolgt, Querverbindungen zwischen den Projektevaluierungen und der ausgeschriebenen Programmevaluierung herzustellen. Diese Veranstaltungen sollen bis Ende 2006 zwei Mal pro Jahr stattfinden.

Insgesamt lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt einschätzen, dass mit XENOS ein wichtiges gesellschaftliches Thema aufgegriffen wurde und seine Spezifik aus der Bearbeitung dieses Themas an der Schnittstelle zwischen Schule und Berufsausbildung resultiert.

6.4.5.3. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 7

Die Ziel 1-Interventionen des Bundes zur Förderung beruflicher Weiterbildung von Beschäftigten wie auch zur Organisations- und Arbeitszeitentwicklung ostdeutscher Unternehmen im Rahmen seines OP weisen in den Jahren 2000 bis 2002 – wie schon in Kapitel 6 konstatiert – noch erhebliche Umsetzungsrückstände auf. Auch die inhaltliche Analyse der mit diesen ESF-Mitteln kofinanzierten Förderprogramme offenbart Schwierigkeiten des Bundes, strategiekonforme Förderinstrumentarien für die Kofinanzierung durch den ESF vorzuhalten. Sollte der finanzielle Umfang der Förderung in dieser Maßnahme aufrechterhalten bleiben, so würde dies für den Bund bedeuten, gegebenenfalls über neue Förderinstrumente nachzudenken, mit denen sich die in dieser Maßnahme geplanten Strategien des ESF adäquat umsetzen lassen.

6.4.6. Kurzarbeit und Qualifizierung im ESF-BA-Programm (M 8)

Die praktische Umsetzung der Förderziele der ESF-Maßnahme 8 in Deutschland erfolgt ausschließlich über die Förderung der „Qualifizierung in Kurzarbeit“ im Rahmen des ESF-BA-Programms. Dabei ist – kofinanziert durch das Kurzarbeitergeld – eine ESF-Finanzierung der Weiterbildungskosten (Lehrgangsgebühren und Fahrtkosten) möglich. Daneben besteht bei Insolvenzen oder drohenden Insolvenzen die Möglichkeit, die vom

Betrieb zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge vollständig oder teilweise zu bezuschussen.

Die Förderung konzentrierte sich in der ersten Hälfte der Förderperiode auf strukturelle Kurzarbeit, die im Gegensatz zur konjunkturellen Kurzarbeit nicht bei einer Anpassung an die konjunkturelle Entwicklung stattfindet. Der Zweck der Zahlung von Kurzarbeitergeld, durch das faktische Hinauszögern des Beschäftigungsendes die Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die ESF-Förderung setzt in der Hinsicht an einer Förderung im SGB III an, als Qualifizierungsmaßnahmen mit dem Ziel angeboten werden, die Beschäftigung in einem anderen Betrieb zu erleichtern. Zum Verlauf der Förderung und den geförderten Personengruppen in der ersten Hälfte der Förderperiode liegen aus der Begleitforschung bereits Ergebnisse vor.[162]

Die im Rahmen der ESF-Förderung in Maßnahme 8 vorgegebenen Zielsetzungen wurden in den Richtlinien des ESF – BA- Programm zur Qualifizierung in Kurzarbeit angedeutet: Die berufliche Qualifizierung soll demnach „zur Bewältigung des Strukturwandels oder zur Anpassung an neue Produktionssysteme durchgeführt werden“ (§ 7 Abs. 1, zitiert Deeke 2003b: 372). Da sich die Qualifizierung in Kurzarbeit ab 2000 auf strukturelle Kurzarbeit konzentriert, wurde der Zusatz zu der Anpassung neuer Produktionssysteme ab Anfang 2002 gestrichen. Dafür wurde die Konzentration des Förderangebots auf KMU, wie sie in den ESF-Dachprogrammen vorgesehen war, im Rahmen einer Richtlinienänderung im Jahr 2002 aufgenommen.

Die Ergebnisse der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm zeigen, dass die Qualifizierung in Kurzarbeit insgesamt in etwa wie in der Programmplanung vorgesehen umgesetzt wurde. Die Umsetzung war jedoch insgesamt geringer als in anderen Förderbereichen des Programms. Dies gilt für die materielle Umsetzung in Ostdeutschland, in finanzieller Hinsicht sowohl im Ziel 1- als auch im Ziel 3-Gebiet. Die Begleitforschung sieht als mögliche Ursache für das Umsetzungsdefizit insbesondere erhöhte Annahmen hinsichtlich des Förderpotenzials.

Aus Sicht der Evaluierung spielt die Qualifizierung in Kurzarbeit im Rahmen des ESF-BA-Programms eine bedeutende Rolle für die Umsetzung des ESF-Zielspektrums in Deutschland. Über die Programmumsetzung hinaus ergeben sich daneben noch zahlreiche Fragen, insbesondere hinsichtlich des Erfolgs der Maßnahmen, die in weiteren Arbeitsschritten von der Begleitforschung beantwortet werden sollen.

---

162 Die hier diskutierten Ergebnisse basieren auf der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm (Deeke 2003 c).

6.4.7. Förderung des Unternehmergeistes im Rahmen des ESF-BA-Programms (M 9)

Die Förderung in ESF-Maßnahme 9 auf Bundesebene findet ausschließlich im Rahmen des ESF-BA-Programms statt.[163] Es werden Unterstützungsleistungen für Existenzgründer gewährt, die in Abstimmung mit den nicht ESF-kofinanzierten Instrumenten die Erfolgschancen der Existenzgründungen erhöhen sollen. Bis zum 1. 4. 2003 wurden im Rahmen des ESF-BA-Programms in Ergänzung zum Überbrückungsgeld Vorbereitungsseminare und begleitendes Coaching einschließlich Individualberatung für gründungswillige Arbeitslose finanziert.[164] Gleichzeitig wurde bis zu diesem Zeitpunkt mit ESF-Mitteln während der Teilnahme an der Beratung ein zusätzliches Unterhaltsgeld gewährt und anfallende Fahrtkosten und Kosten der Kinderbetreuung übernommen. Seit 1. 4. 2003 wird im Rahmen des ESF noch das Coaching gefördert, während die Existenzgründerseminare als Teilbereich der Förderung beruflicher Weiterbildung in die Regelförderung übernommen wurden.

Im **Ziel 1-Gebiet** erhöhten sich die Förderfälle im Rahmen der Coaching- Angebote auf 5.700 im Jahr 2002, während die Zahl der Teilnehmer an Existenzgründerseminaren aus noch ungeklärten Gründen auf 1.500 im Jahr 2002 zurückging. Die ergänzende Unterstützung im Rahmen des ESF-BA-Programms spielt im Ziel 1-Gebiet in materieller Hinsicht im Vergleich zu der Existenzgründerförderung im Rahmen der Regelförderung (mit 30.000 Überbrückungsgeldbeziehern im Jahr 2002) eine relativ untergeordnete Rolle aber ein relativ größeres Gewicht als im Ziel 3-Gebiet.

Nachrichtlich: Im Ziel 3-Gebiet war in den Jahren 2000 bis 2003 ein ausgeprägter Anstieg der Existenzgründerförderung insgesamt sowie der ESF-kofinanzierten Förderung zu beobachten. Während im Jahr 2002 3200 Gründer die Coaching- Angebote nutzten, wurden 4700 Teilnehmer an Existenzgründungsseminaren erfasst. Damit hat sich das Gewicht der Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms insgesamt erhöht, während die ESF-finanzierte Existenzgründerförderung im Rahmen der von der BA geförderten Existenzgründungen (81.000 Überbrückungsgeldbezieher im Jahr 2002) eine untergeordnete Rolle einnahm.

In Hinblick auf die personenbezogenen Merkmale der Maßnahmeteilnehmer zeigt sich, dass Personen mit Integrationsschwierigkeiten am Arbeitsmarkt – wie nicht anders zu erwarten war – eher unterproportional vertreten waren. Dies betrifft vor allem Geringqualifizierte, Berufsrückkehrer, Spätaussiedler und Migranten von Regionen außerhalb der EU. Jüngere Arbeitslose wurden durch die ergänzende Existenzgründerförderung weniger erreicht. Insgesamt scheint dieser Befund zu bestätigen, dass die Existenzgründerförderung trotz der insgesamt positiven Effekte lediglich einen geringen Beitrag zur Integration von Problemgruppen des Arbeitsmarktes leisten kann.

---

163 Die an dieser Stelle dargestellten Ergebnisse basieren auf der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm auf (C. Brinkmann 2003).

164 Daneben wurden drei Fördermodule der Gründungsförderung im Rahmen der Freien Förderung angeboten.

Erste Ergebnisse zu Bruttoeffekten der Existenzgründerförderung zeigen relativ niedrige Übergänge in Arbeitslosigkeit. Tabelle 6.11 gibt die Verbleibsquoten für die Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms sechs Monate nach der Maßnahme im Ziel 1-Gebiet wieder, die vom IAB im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm ermittelt wurden.[165] Verglichen werden Überbrückungsgeldempfänger und Personen, die im Rahmen der freien Förderung unterstützt wurden, mit Geförderten, die zusätzlich an Existenzgründungsseminaren teilgenommen haben bzw. über die ESF-Förderung gecoacht wurden. Darüber hinauswird der Verbleib von Teilnehmern angegeben, die letztlich nicht gegründet haben. Als Kategorien wird auf den Anteil der Teilnehmer, der arbeitslos ist bzw. der nach 6 Monaten in Maßnahmen ist abgestellt, da die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht als Zielsetzung der Existenzgründerförderung zu betrachten ist. Da die ESF-geförderten Maßnahmen lediglich einen ergänzenden Baustein der Förderung darstellen, sollte die Erfolgsbeobachtung nach Beendigung der Hauptförderung, also generell des Überbrückungsgeldes ansetzen.

Tabelle 6.11
Teilnehmerverbleib nach 6 Monaten in Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms
(Ziel 1-Gebiet)

Fördermaßnahme	arbeitslos	Maßnahme
Ausschließlich Überbrückungsgeld	10,4	1,7
Überbrückungsgeld nur mit Coaching	10,6	78,7
Überbrückungsgeld nur mit Existenzgründungsseminar	11,9	3,9
Nur Existenzgründerseminar	49,9	17,0
Quelle: Brinkmann 2003–		

Von den angegebenen Verbleibsinformation kann, wie auch bei den ermittelten Bruttoeffekten auf Länderebene nicht direkt auf den Erfolg der Förderung geschlossen werden, da bislang keine Nettoeffekte berechnet wurden. Der Anteil der Geförderten, die sechs Monate nach Ende der Förderung arbeitslos gemeldet war, ist mit rund 10 % sehr gering. Die Übergangsquoten in Arbeitslosigkeit unterscheiden sich zwischen Überbrückungsgeld, Überbrückungsgeld mit Coaching und Überbrückungsgeld mit Existenzgründerseminar kaum. Ohne genauere Informationen über die angesprochenen Teilnehmergruppen der Fördermaßnahmen sind jedoch keine weiteren Aussagen darüber möglich, in wieweit dies als Erfolg der Maßnahmen zu werten ist. Der mit 78,7 % relativ hohe Anteil von Coaching-Teilnehmern, die sechs Monate nach der Maßnahme in einer anderen Maßnahme war, erklärt sich dadurch, dass die Coaching-Maßnahmen nach Beendigung des Überbrückungsgeldes weitergeführt werden, um zur Stabilität der Existenzgründung beizutragen. Von den Teilnehmern an Existenzgründerseminaren, die von der Gründung abgesehen haben, ist ein relativ hoher Anteil von 49,9 % sechs Monate nach dem Seminar arbeitslos.

165 Die folgende Analyse beruht auf den Ergebnissen der Begleitforschung (Brinkmann 2003).

Aussagen zu den Nettoeffekten der Förderung im Rahmen der Existenzgründerförderung und für die ESF-kofinanzierten Teilbereiche sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich, jedoch im Rahmen einer Gründerstudie des IAB vorgesehen (Brinkmann in Deeke 2003b: 350). Insgesamt ergibt sich für die Evaluatoren der Eindruck, dass die Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms in der ersten Hälfte der Förderperiode wirksam in Hinblick auf die Zielsetzung der Förderung des Unternehmergeistes war und eine wichtige Ergänzung der Hilfen im Rahmen der Regelförderung geleistet hat. Dieser Eindruck wird verstärkt dadurch, dass die Existenzgründerseminare in die Regelförderung aufgenommen wurden.

6.4.8. Spezifische Maßnahmen für Frauen (M 10)

Das übergreifende Ziel der in dieser ESF-Maßnahme formulierten Strategie besteht darin, dezidiert Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung für Frauen durchzuführen. Im Gesamtkontext der Ziel 1-Förderung des ESF soll damit der „zweiten Säule“ des Gender-Mainstreaming-Ansatzes entsprochen werden. Erst durch die Realisierung der beiden Säulen – zum einen spezifische Frauenförderung und zum anderen die Durchsetzung dieses Politikansatzes in der Gesamtheit der ESF-Interventionen – kann der Gender-Ansatz in der ESF-Förderung praktische Realität werden.

In der Maßnahme 10 wird ein breit angelegtes Spektrum von Förderansätzen der über die Bundesanstalt für Arbeit laufenden Bundesprogramme wie auch der drei Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit, für Frauen, Senioren, Familie und Jugend realisiert. Zu diesen Förderansätzen gehören: Komponenten des Jugendsofortprogramms, des ESF-BA-Programms, des Programms XENOS sowie weiterer drei Bundesprogramme des BMFSFJ.

Zu den in dieser ESF-Maßnahme realisierten Interventionen des Jugendsofortprogramms gehören jene Förderangebote des Artikels 7 (Nach- und Zusatzqualifizierung) und des Artikels 8 (Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber bei Einstellung arbeitsloser Jugendlicher), die in ihrer strategischen Ausrichtung in besonderer Weise der Unterstützung von Frauen in Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt dienen. Auf die konkrete inhaltlich-konzeptionelle Ausgestaltung dieser beiden Artikel des Jugendsofortprogramms und deren Verlauf sowie der dabei erzielten Ergebnisse und Wirkungen wurde bereits im Abschnitt 6.3.1 dieses Kapitels eingegangen. Daher kann an dieser Stelle – auch aus Platzgründen – auf eine weitere vertiefende Darstellung verzichtet werden. Gleiches trifft für das Bundesprogramm XENOS zu. Die mit diesem strategischen Förderansatz verfolgten Ziele und die dabei bisher erreichten Ergebnisse wurden im Abschnitt 6.4.5.2 dieses Kapitels ausgewertet. Zu ergänzen ist, dass für spezifische Aspekte der Frauenförderung im Rahmen dieses Bundesprogramms bisher 18 spezifische Frauenprojekte bewilligt worden sind. Sie wenden sich mit ihren spezifischen Anliegen unter anderem an junge Auszubildende aber auch an Berufsrückkehrerinnen. Da die Laufzeiten dieser ESF-Projekte noch bis in das Jahr 2004 hinein reichen, können tatsächlich erreichte Ergebnisse und Wirkungen an dieser Stelle noch nicht eingeschätzt werden.

Aus diesen Gründen konzentriert sich die Darstellung im Folgenden zum einen auf frauenspezifische Förderaspekte im ESF-BA-Programm und zum anderen auf drei spezifische Frauenprojekte, die im Rahmen der ESF-Förderung des BMFSFJ durchgeführt werden. Dies sind erstens die Seminarreihe „Gender-Mainstreaming in der Europäischen Strukturfondsförderung“, zweitens bisher erreichte Ergebnisse mit der Förderung des Kompetenzzentrums für Chancengleichheit in der Arbeits- und Dienstleistungsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ (CHAD) und drittens auf die Untersuchung des Förderansatzes des IT-Landfrauenprojektes und seine bisher erzielten Ergebnisse.

6.4.8.1. Komponenten des ESF-BA-Programms in Maßnahme 10

Zur Umsetzung der Doppelstrategie des Gender Mainstreaming im Rahmen des ESF-BA-Programms liegen erste Ergebnisse aus der Programmbegleitung vor.[166] Die Vorgaben im Rahmen des Programms bestehen darin, dass Frauen „mindestens entsprechend Ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu fördern sind“ (DA zu § 2 der Richtlinien, zitiert nach Kurtz/Müller in Deeke 2003b: 385). Im Rahmen der Förderung gibt es keine Maßnahmen, die speziell auf Frauen ausgerichtet sind. Die Teilnehmereintritte in Maßnahme 10 beinhalten nach einer Abspreche zwischen Bundesanstalt für Arbeit und BMWA darin, das alle Existenzgründerinnen, die im Rahmen des ESF-BA-Programms gefördert werden, zu dieser Maßnahme gerechnet werden. Da es sich bei der Existenzgründerförderung nur in seltenen Fällen um frauenspezifische Maßnahmen handelt, bietet diese Regelung lediglich eine technische Lösung zur Umsetzung des Maßnahmebereichs (Kurtz/Müller in Deeke 2003b: 386).

In Hinblick auf die geschlechtsspezifischen Zugangs- und Verbleibschancen kam die Begleitforschung bislang zu folgenden Ergebnissen: Frauen wurden im Rahmen des ESF-BA-Programms über alle Personengruppen hinweg in hohem Maße erreicht. Dabei zeigt sich ein Schwerpunkt für die ergänzenden Leistungen zur Qualifizierung. Insbesondere profitierten davon Nichtleistungsbezieherinnen (vor allem Berufsrückkehrerinnen). Existenzgründerinnen hatten darüber hinaus im Rahmen der ESF-BA-Förderung einen höheren Anteil als beim Überbrückungsgeld. Dennoch sieht die Begleitforschung einen Handlungsbedarf in der Hinsicht, dass die Existenzgründerförderung für Frauen attraktiver gemacht werden sollten.

In Hinblick auf die Integration der Maßnahmeteilnehmer in Beschäftigung bzw. deren Verbleib in Selbstständigkeit liegen bislang erst lückenhafte Ergebnisse zu Bruttoeffekten der Förderung vor. Dennoch ergeben sich Hinweise, dass sich besonders für Frauen in den neuen Bundesländern auf Grund der dort vorherrschenden Arbeitsmarktprobleme die Arbeitsmarktchancen durch die Förderung nur wenig erhöhen. Aus unserer Sicht wäre es wünschenswert, die noch ausstehenden Ergebnisse aus der Ermittlung von geschlechtsspezifischen Nettowirkungen der Förderung zu nutzen, um nach Möglichkeiten zu suchen, Maßnahmen zielgenauer auf die Situation von Frauen hin zu orientieren.

---

166 Die an dieser Stelle dargestellten Ergebnisse basieren auf Ausführungen von Kurtz/ Müller 2003).

6.4.8.2. Seminarreihe „Gender Mainstreaming in der Europäischen Strukturfondsförderung“

Einen zentralen Baustein in den Aktivitäten des BMFSFJ bilden die bundesweiten Modellseminare, die zwischen Juni 2002 und April 2003 durchgeführt wurden, um Entscheidungsträger/-innen hinsichtlich der Anwendung des Gender Mainstreaming-Ansatzes in den Strukturfonds zu sensibilisieren und zu qualifizieren. Das Projekt startete mit einer Konferenz am 18. April 2002 in Berlin. Die Seminare richteten sich einerseits an Verantwortliche der Fondsverwaltungen in Bund und Ländern, andererseits an Mitarbeiter/-innen von Projektträgern. Sie sollten in die Lage versetzt werden, die gleichstellungsrelevanten Aspekte ihres Arbeitsbereiches zu erkennen und in ihr praktisches Tun einzubeziehen. Insgesamt wurden 30 zweitägige Seminare angeboten. 15 Seminare richteten sich an Verantwortliche aus den Verwaltungsbehörden, die anderen 15 an Mitarbeiter/-innen von projektdurchführenden Trägern.

Die Seminarreihe wurde ins Leben gerufen wegen des Widerspruchs zwischen den Ansprüchen und der Realität der Chancengleichheit im Erwerbsleben. Sämtliche Fondsverantwortliche aus dem Bund und den Bundesländern waren aufgerufen, an diesen Seminaren teilzunehmen. Die Nachfrage war gut, die Resonanz ebenfalls, insbesondere bei den Ländern, die in Sachen Gender Mainstreaming noch nicht so weit fortgeschritten waren. Der Schwerpunkt der Seminare lag auf der Sensibilisierung und der Vorstellung vorbildlicher Praxisbeispiele. Die Bedeutung dieser Seminare lag vor allem in ihrer Initialwirkung auf diejenigen nachgeordneten Stellen der ESF-Förderung Bund und Ländern, die bei der Implementierung von Gender-Mainstreaming noch Entwicklungsbedarf hatten.

Die Seminare des BMFSFJ wurden wissenschaftlich begleitet. Gegenstand der Untersuchung waren insbesondere konzeptionelle Ansätze, Vorgaben und Instrumente zur Durchführung von Gender Mainstreaming, Ansätze zur Prüfung und Bewertung sowie Steuerungs-, Begleit- und Kontrollsysteme. Dazu wurde in allen Bundesländern der jeweilige Implementierungsstand von GM recherchiert. Dies geschah u.a. über das Internet, teilstandardisierte Telefon-Interviews mit Fondsverantwortlichen und Expert/-innen sowie durch eine Dokumenten-Sichtung. Die erzielten Informationen wurden den Trainer/-innen zur Vorbereitung und länder-spezifischen Anpassung der Seminare zur Verfügung gestellt. Schließlich wurden auch die im Projekt durchgeführten Seminare zur Weiterentwicklung genutzt.

Diese Informationen werden in Form eines Leitfadens für die Implementierung von Gender Mainstreaming und in einer Gender-Checkliste für die Auswahl und Bewilligung von Projekten im ESF ausgewertet und im Rahmen des Abschlussberichts veröffentlicht. Durch diesen Ansatz wird erstmals eine bundesweite Übersicht über die Aktivitäten der Länder zum Thema Gender Mainstreaming möglich, die sowohl Good Practice-Beispiele als auch Implementierungsdefizite umfasst. Das BMFSFJ stellt Überlegungen dazu an, wie die verschiedenen Initiativen von Bund und Ländern zugänglich

gemacht werden könnten, wobei insbesondere die Verantwortlichen der Fonds ERFE EAFL und FIAF zu erreichen wären.

6.4.8.3. CHAD

➢ Programmziele

Ein weiterer wichtiger Baustein im Rahmen der Gleichstellungspolitik des BMFSJF bildet das „Kompetenzzentrum für Chancengleichheit in der Arbeits- und Dienstleistungsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ (Chad). Das Kompetenzzentrum bietet als Unterstützungs- und Entwicklungsagentur regionalen und betrieblichen Akteuren betriebs- und branchenspezifisch angelegte Maßnahmen zur Implementierung des „Gender-Mainstreaming-Konzepts“ an. Ein besonderer Schwerpunkt der Aktivitäten liegt im Bereich der Beratung von Unternehmen und Verwaltungen bei der Entwicklung geschlechtergerechter Organisations- und Personalentwicklungsstrukturen. Das Kompetenzzentrum wird gebildet durch ein Team der ISA CONSULT GmbH. (Projektzeitraum: 2001-2003). Es soll für eine Informationsvermittlung und Kompetenzentwicklung in Bezug auf das Prinzip des Gender Mainstreaming informieren, mobilisieren und sensibilisieren.

Das Tätigkeitsspektrum umfasst im Einzelnen:

- Beratung bei der Konzeptionierung und Umsetzung von betriebs-, branchen- und regionsbezogenen Gemeinschaftsinitiativen zur Gleichstellungspolitik
- Systematische Aufbereitung der Instrumente und Bewertungsschemata für wirksame Strukturförderung mit Gleichstellungsimplikationen
- Bundesweite Aktivitäten und Diskurse für die europäische Idee des Gender Mainstreaming

  ➢ Umsetzung der Ziele – Gegenstand der Förderung

CHAD initiierte bisher folgende Projekte:

- Führungskräfte-Entwicklung – Chancengleichheit für Frauen und Männer
- Regionale Multimedia-Werkstätten als Zugangsmöglichkeiten zu I&K-Technologien für Frauen und Mädchen im Arbeitsamtbezirk Schwerin
- Weiterbildung zum/zur „Gender-Changemanager/in
- Gender Trainings – als Baustein für ein Management der betrieblichen Weiterbildung

Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt auf der anwendungsorientierten Implementierung des Gender Mainstreaming-Ansatzes in der Praxis der Unternehmen und Verwaltungen.

Konkret heißt dies, dass entlang betrieblicher Handlungsfelder – wie beispielsweise Personalrekrutierung – die Geschlechterperspektive integriert und die geschlechtergerechte Weiterentwicklung der betrieblichen Realitäten vorangebracht werden muss. Eine weitere zentrale Aufgabe des Projektes ist die Entwicklung von Instrumenten für die Implementation von Genderperspektiven. U.a. wurden Qualitätkriterien für die Gender Prozessberatung, Instrumente für die Erschließung von Unternehmen sowie eine geschlechtersensible Betriebsdiagnose entwickelt.

Das Projekt bewegt sich damit auf einem Feld, in dem es die größten Widerstände und die größte Skepsis gegenüber gleichstellungsorientierten Anliegen gibt. Trotzdem konnten innerhalb der relativ kurzen Programmphase von 3 Jahren nicht nur unternehmensspezifische Beratungskonzepte erarbeitet, sondern auch über 30 Unternehmen verschiedenster Branchen beraten und geschlechtergerechtere Betriebsstrukturen geschaffen werden.

Die Herausforderung besteht darin, das Interesse für die geschlechtsspezifischen Wirkungen betrieblicher Organisationsstrukturen oder Personalentwicklungsplänen zu wecken und den Blick für Benachteiligungen von Frauen und vor allem für die Potenziale einer stärkeren Integration von Frauen in den betrieblichen Entwicklungsprozess zu schärfen. Als fruchtbar erwies sich die Zusammenarbeit der ISA-Consult mit dem DGB und der IGM, die die gleichstellungspolitischen Ziele mittragen und dabei helfen, Unternehmen für das Thema zu interessieren und geschlechterspezifische Ansätze bei der Personalentwicklung zu berücksichtigen.

Dem Kompetenzzentrum ist es gelungen, in relativ kurzer Zeit eine Vielfalt und eine Vielzahl von qualitativ soliden Maßnahmen zu entwickeln und diese in Form einer geschlechtersensiblen Begleitung betrieblicher Veränderungsprozesse in die Praxis umzusetzen. Diese Arbeits- und Aufgabenfelder betreffen vornehmlich:

- betriebsbezogene Aktivitäten (z.B. Bundesverband der Barmer Ersatzkassen);
- branchenbezogene Aktivitäten (z.B. in der ostdeutschen Textil- und Bekleidungsindustrie);
- regionsbezogene Aktivitäten (z.B. mit dem Landesverband der Chemischen Industrie Rheinland-Pfalz e.V. in Kooperation mit der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Landesverband Rheinlad-Pfalz/Saarland / Betriebsrätenetzwerk Berlin etc.).

Substanzielle Erkenntnis- und Erfahrungsfortschritte wurden erzielt bezogen auf:

- die Geschlechterdimension in der Projektentwicklung und Prozessberatung,
- die Entwicklung und Anwendung von Qualitätskriterien für gendersensible Maßnahmen und die Führungskräfteentwicklung als Schlüsselfaktor für eine geschlech-

tersensible Personalentwicklung. Dazu gehört auch ein Fortbildungsangebot zur Gender- bzw. Change-Manager/in.

Insgesamt wurden für das Programm 2001 im Ziel 1 und Ziel 3 rund 778.400 € an ESF-Mitteln bewilligt. Wegen Verzögerungen im Programmstart wurden bislang aber nur rund 450.100 € ausgezahlt. Davon gingen rund 352.900 € in die Ziel 1 Gebiete, und 97.200 € wurden an die Ziel 3 Gebiete ausgezahlt.

Die Bedeutung des Programms liegt vor allem in den Impulsen, die aus der direkten Beratung und Förderung geschlechtergerechter Organisations- und Personalentwicklungsstrukturen in Unternehmen und öffentlichem Dienst gegeben werden. Entscheidend ist dabei weniger der quantitative Umfang der mit Seminaren, Workshops oder Beratungsgesprächen erreichten Teilnehmenden. Worauf es ankommt, ist, ob mit der Informations- und Sensibilisierungsarbeit tatsächlich der Blick für geschlechterspezifische Fragen im Arbeitsleben geschärft und vor allem der Handlungshorizont der Entscheider in Unternehmen und Verwaltungen aufgeweitet werden kann. Verstandeseinsichten konkurrieren oft mit Gewohnheiten und alten Routinen in Organisationen. Sie in der Perspektive geschlechtergerechter Strukturen zu verändern, setzt nicht nur voraus, dass die Verantwortlichen von dem praktischen Nutzen des Gender Mainstreaming für ihre Organisation überzeugt werden können. Es ist darüber hinaus notwendig, mit den Verantwortlichen gemeinsam neue geschlechtersensible Lösungen für die Personalentwicklung, für die Gestaltung von Arbeitszeiten, Arbeitsplätzen und Organisationsstrukturen zu entwickeln und umzusetzen.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Arbeit des Kompetenzzentrums von den Genderseminaren, die das Ministerium zwischen Juni 2002 und April 2003 durchgeführt hat. Diese wendeten sich an arbeitsmarktpolitische Akteure, die als Multiplikatoren dazu aufgerufen sind, den Gender-Ansatz in ihre arbeitsmarktpolitischen Programme zu übertragen. Dies wird unter anderem auch dadurch unterstützt, dass das Chancengleichheitsziel in das übergreifende Gesetzes-, Werte- und Normensystem des Bundes und der Länder integriert ist. In der Wirtschaft gibt es diesen institutionellen Rückhalt für das Chancengleichheitsziel nicht. Um es dennoch auch hier zu verwirklichen, muss überzeugt, beraten und gefördert werden. Vor diesem Hintergrund ist die Arbeit des Kompetenzzentrums nicht hoch genug einzuschätzen.

6.4.8.4. IT LandFrauen

Das Projekt wurde zum 1. Januar 2002 mit einer Laufzeit von drei Jahren gestartet. Es wird durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Europäischen Sozialfonds gefördert. Projektträger ist der Deutsche LandFrauenverband e.V. Das IT-LandFrauen-Projekt konzentriert sich auf Frauen aus dem ländlichen Raum“.

➢ Programmziele

Das Projekt hat Pilot- und Vorbildcharakter: Es geht darum, herauszufinden, wie Land-Frauen in ihrer beruflichen Professionalisierung unterstützt werden können und es sollen Qualifizierungsmodule entwickelt werden, die auch für weitere Qualifizierungsprogramme Vorbildcharakter haben können. Das Programm ist darauf ausgelegt, sich zu verbreitern und noch mehr Frauen anzusprechen. Im Vordergrund stehen folgende Ziele:

- die Verbesserung der Teilhabe von Frauen im ländlichen Raum an der Entwicklung in den Informationstechnologien und auf dem Arbeitsmarkt;
- die Verminderung der Digitalen Spaltung und des Internet-Nutzungsgefälles zwischen Stadt und Land;
- die Stärkung der Position und Unterstützung von Landfrauen als Existenzgründerinnen und dadurch die Förderung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und
- die Eröffnung neuer Perspektiven für Frauen in ländlichen Räumen für die Vermarktung ihrer Produkte und Dienstleistungen.

Zwei Bausteinen bilden den Kern des Projektes: Zum einen sind 44 Landfrauen aus dem gesamten Bundesgebiet (in Orientierung an der Mitgliederstärke des jeweiligen Landesverbandes) als Multiplikatorinnen zu „IT-LandFrauen“ qualifiziert worden. Diese IT-LandFrauen bieten zum einen Frauen und Frauenorganisationen im ländlichen Raum – zunächst insbesondere den LandFrauenorganisationen auf Kreis- und Ortsebene (ca. 12.500) –Schnupperkurse am PC an oder auch spezielle PC-Schulungen an. Zum anderen erstellten die IT-Landfrauen als Auftragsarbeit Internetseiten für Verbände und zur Direktvermarktung. Zudem wurde unter www.LandPortal.de ein Internetportal eingerichtet, in das alle Mitglieder des LandFrauenverbandes, die unternehmerisch tätig sind, aufgenommen werden können. Dadurch wird den Existenzgründerinnen in ländlichen Regionen ermöglicht, ihr Angebot über die regionalen Grenzen ihres Lebensumfeldes hinaus bekannt zu machen und zu vermarkten.

Für das Projekt stehen 1,3 Mill. € zur Verfügung. Davon sind 49 % durch den Bund und 51 % durch ESF gefördert (Ziel 1 und Ziel 3 Gebiet).

44 Landfrauen wurden nach einem Auswahlverfahren zu IT-Landfrauen ausgebildet, alle ausgewählten Frauen haben im April 2003 eine erste Ausbildungsreihe erfolgreich abgeschlossen. Im September 2003 und im Mai 2004 folgen noch zwei weitere Qualifizierungsmodule für alle 44 IT’s. Im Rahmen dieser Qualifizierungsphase wurden folgende Inhalte vermittelt: Das Internet als Marketinginstrument: gestalterische und inhaltliche Aufbereitung von Content, Konzeption von Internetauftritten: Generierung von Websites mit der Software Frontpage und Website creator, Websitegestaltung mit der Software Frontpage: Umsetzung von Lay-outs aus dem Grafikprogramm Fotoimpact für das Internet sowie ein Überblick Programmgruppen mit Browser (unterschiede bei der

Interpretation von HTML-Quellcode etc.), Mailclients: Einrichtung und Konfiguration (Outlook Express), Datentransfer: ftp (Leech), Grundlagen, Wartung und Pflege des Betriebssystems Windows XP unter Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten, Installation und Konfiguration von Software und Tools.

Als Erfolgsfaktoren bei der IT-LandFrauen Ausbildung stellten sich heraus:

- die ständige Anpassung von Lehrinhalten, -methoden und Organisation an die Bedürfnisse der Frauen und den Markt;
- die große Praxisnähe (‚Hausaufgaben' aus den Verbänden, Kenntnis und Gefühl für den Markt);
- die frühzeitige Präsentation vor den Verbänden und Förderung der Kooperation, Einbeziehung der Verbände in die Bewerberauswahl;
- die hohen Zielstellungen und Erfolgsdruck von Anfang an;
- die starke unternehmerische Orientierung der Fortbildung (Selbstständigkeit, Test am Markt, neue Erwerbsfelder mit eigenen Verdienstmöglichkeiten, IT-Dienstleistungen können nicht im Ehrenamt geleistet werden);
- die Förderung der Arbeit in Netzwerken/Teamarbeit

Heute bieten die Landfrauen an.

- Erstellung und Pflege von Websites besonders für Kreis- und Ortsvereine, Direktvermarkterinnen, Urlaubs- und Freizeitangebote, Geschenke und Landideen, andere typische Lanfrauenangebote für sonstige Anbieter im ländlichen Raum (Landwirtschaftliche Betriebe, Handwerker, Gewerbe), andere Vereine;
- Vorträge, Kurse und Lehrgänge rund ums Internet wie z.B. Einsteigerkurse, Informationsbeschaffung zu bestimmten Themen, email-Kommunikation, der Nutzen des Internets für bestimmte Zielgruppen (Ältere, Kinder, Vereine), Beratung zu Soft- und Hardware:
- Erschließen neuer Wege bei der Vermarktung landwirtschaftlicher und anderen Produkte und Dienstleistungen durch Erstellung von Homepages.

Mit den bisher vorliegenden Daten und Erkenntnissen lassen sich z. Zt. noch keine sicheren Aussagen zum „Erfolg" des Projekts z. B. hinsichtlich der Erwerbstätigkeit der IT-Landfrauen oder der Umsatzentwicklung von LandFrauen-Anbieterinnen treffen. Dazu war die Zeit vom Ende der Fortbildung zu kurz. Die Phase der Gründung von Unternehmen bzw. neuen Geschäftsfeldern ist angelaufen, bedingt durch die saisonbedingten Arbeiten in der Landwirtschaft sind jedoch wenig auswertbare Ergebnisse vorhanden.

Es zeichnet sich jedoch ab, dass alle IT-LandFrauen als ‚IT-LandFrau' Einkommen erzielen wollen. Die Prioritäten sind dabei unterschiedlich gesetzt. Eine Befragung im August 2003 hat ergeben, dass bisher sechs Frauen im Kontext des Modellprojektes gegründet haben, wobei sich darunter drei Ich-AG's befinden. Weitere Absolventinnen haben darüber informiert, dass sie ein Gewerbe angemeldet haben. Ein großer Teil der IT-LandFrauen war schon vorher selbstständig bzw. in Einkommenskombinationen tätig und will das auch beibehalten. Von 44 IT-LandFrauen:

- bewirtschaften 21 einen bäuerlichen Familienbetrieb als Voll- oder Nebenerwerb
- sind neun abhängig beschäftigt (voll, Teilzeit) in anderen Bereichen
- haben 18 eine andere Nebentätigkeit – in der Regel typische Einkommenskombinationen
- es gibt auch Dreifachkombinationen IT + (mehrere) Nebentätigkeit + abhängig
- arbeiten drei in Landfrauen-Serviceagenturen

31 % der IT-Landfrauen gehen davon aus, dass sie aus dieser Tätigkeit ihr Haupteinkommen erzielen werden, 52 % sehen in ihrer Tätigkeit einen Nebenerwerb und 17 % haben sich – u.a. wegen Geburt eines Kindes – noch nicht zu einer Aussage im Stande. (Diese Angaben wurden aus verfügbaren Quellen der IT-LandFrauen zusammengestellt.)

Die Vielfalt der Erwerbsformen und die hohe Zahl des Nebenerwerbs deuten darauf hin, dass IT-LandFrau sein als willkommene weitere Form der Einkommenskombination angenommen wird. IT-LandFrauen können mit ihren Angeboten besonders auch die Qualität der traditionellen ländlichen Erwerbsformen/Einkommenskombinationen verbessern. (Websites, Nutzung des Internet für das Marketing). Diese Effekte werden durch die Weitergabe des IT-Wissens an andere Landfrauen multipliziert.

Aus jetziger Sicht kann davon ausgegangen werden, dass die IT-LandFrauen mit ihren auf Frauen im ländlichen Raum gerichteten Angeboten tatsächlich eine Nische gefunden haben. Dabei ist der Zugang zur Klientel (LandFrauen für LandFrauen) nach jetzigem Stand der Schlüssel zum Erfolg.. Allerdings muss dieser Markt noch mit großem Aufwand erschlossen werden. Das Internet als Marketing- und Kommunikationsinstrument muss vielen Landfrauen erst nahe gebracht werden. Das ist ein langwieriger und schwieriger Prozess, von dem letzten Endes auch die Umsatzentwicklung der IT-LandFrauen abhängt.

Die Frage der marktgerechten Bezahlung der Leistungen der IT-LandFrauen wurde im Rahmen des Projekts wiederholt angesprochen. Der dlv als Projektträger ist bestrebt, innerhalb des Verbandes zu kommunizieren, dass es sich bei der Tätigkeit der IT-LandFrauen um marktgerechte Leistungen handelt, die bezahlt werden müssen. Das ist sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern schwer zu ermitteln, aber auch

bei der vom ehrenamtlichen Engagement geprägten Landfrauenarbeit schwierig zu vermitteln.

Die Netzwerkarbeit der IT-LandFrauen (Unterstützung im Lernprozess; Kooperationen, Verständigungen zu Preisen und Vorgehensweisen) trägt ebenso dazu bei, dass Umsatz realisiert werden kann. Wie bei jeder Existenzgründung und unternehmerischen Tätigkeit entscheidet jedoch am Ende die Persönlichkeit der IT-LandFrau und wie sie es versteht, in ihrem regionalen Umfeld zu agieren und sich einen Markt zu schaffen.

Nimmt man als Maßstab die erstellten Websites oder die Vortragstätigkeit, die z. T. noch unbezahlt erfolgten, so haben einige IT-LandFrauen sich eine gute Ausgangsbasis geschaffen. Das betrifft 10 bis15 bei der Erstellung von Websites und ebenso viele bei der Vortragstätigkeit. Kennzeichnend für die IT-LandFrauen mit bisher guten Ergebnissen ist, dass sie die Chancen des LandFrauenmarktes gut für sich nutzen, aber auch nach anderen Partner- und Kundschaften suchen (Handwerk, kleine Unternehmen, Verbände, regionale Initiativen).

Das Projekt ist auf die Verbreiterung seiner Kernidee ausgelegt. Prinzipiell soll es allen Landfrauen möglich sein, sich im Feld der neuen Medien für eine entsprechende Produktvermarktung zu qualifizieren. Es gibt bereits Anzeichen dafür, dass dies auch gelingen könnte. Die Idee wurde vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) aufgegriffen, das sich bereit erklärte, Aufträge zu vermitteln. Außerdem will es die Landfrauen in eigene Projekte bei der Auftragsvergabe mit einbeziehen.

Nicht zuletzt auf Grund und zur Verbreitung der bisherigen Projektergebnisse beabsichtigen die Abteilung Gleichstellung des BMFSFJ und das BMVEL Ende 2004 unter Umständen unter Beteiligung der Bundesländer die Durchführung einer großen Fachtagung zu Existenzgründung und Einkommenskombinationen von Frauen in ländlichen Regionen. Das Programm selbst wird sich künftig stärker darum bemühen, auch Frauen aus dem Mittelstand in die Qualifizierung mit einzubeziehen und z.B. Frauen mit höheren Schulabschlüssen mit spezifischen Angeboten zu versorgen.

6.4.8.5. Zusammenfassende Bewertungen zu den ESF-Interventionen der Maßnahme 10

Die Untersuchung der im Rahmen dieser ESF-Maßnahme durchgeführten Frauenförderung hat ergeben, dass die im OP des Bundes für das Ziel 1 formulierten Strategien zufriedenstellend erreicht worden sind. Dafür sprechen sowohl die frauenspezifischen Förderansätze im Jugendsofortprogramm wie auch die bisher erzielten Ergebnisse der Frauenprojekte des BMFSFJ. Dabei kommen frauenspezifische Beratungsleistungen – u. a. in Form des oben erläuterten Kompetenzzentrums eine wichtige Rolle zu. Die Untersuchungen der Förderergebnisse der ESF-Interventionen insgesamt wie auch der praktischen Durchsetzung der Querschnittsziele haben gezeigt, dass auch künftig eine gezielte Beratung regionaler – vor allem aber auch betrieblicher – Akteure erforderlich

sein wird, um weitere Fortschritte der praktischen Implementierung des Gedankens des Gender-Mainstreaming erzielen zu können. Gerade dieses Querschnittsziel setzt einen Bewusstseinswandel in der Gesellschaft voraus, der sich wohl nur über neue Motivationen und daraus resultierenden Handlungsweisen manifestieren kann. Aus der Perspektive der Gutachter werden also vor allem Anstrengungen zur Stärkung des Gender-Mainstreaming in allen Schwerpunkten und Maßnahmen des ESF empfohlen. Dabei sollten die in der Maßnahme 10 des ESF vorhandenen Mittel noch stärker auf ausgewählte Zielgruppen unter den Frauen konzentriert werden, wie es beispielsweise die Ergebnisse des IT-Landfrauenprojektes nahe legen.

6.4.9. Lokales Kapital für Soziale Zwecke (M 11)

- Programmziele

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat ab dem 1. Mai 2002 die Durchführung der dem Bund zugeordneten Teile des Programms „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) übernommen. Das BMFSJF hat mit der Übernahme der Verantwortung des Programms die Chance genutzt, um seine jugendpolitischen Schwerpunkte stärker im lokalen sozial-räumlichen Kontext zu verankern, wobei die Zielgruppe nicht auf Jugendliche beschränkt ist. LOS ist eingebettet in verschiedene Aktionsprogramme des Bundes und der Länder:

- das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“,
- die Aktionsplattform E&C (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten) und
- das Programm „Toleranz und Demokratie“.

Das Programm „Die Soziale Stadt“ soll helfen, Missstände in ausgewählten Stadtteilen zu beseitigen. In Ergänzung der klassischen städtebaulichen Förderung zielt das Programm darauf ab, in gefährdeten Stadtteilen soziale Defizite zu beheben und dazu beizutragen, die Lebensqualität wiederherzustellen, zu erhalten und zu verbessern. Die Mittel aus dem Bundesprogramm „Die Soziale Stadt“ können indes nicht alle Maßnahmen des integrierten Handlungsansatzes abdecken. Das gilt in vor allem für nicht-investive Maßnahmen im sozialen Bereich, die gleichwohl einen wichtigen Bestandteil des Programms bilden sollen. Diese Förderlücke füllt das „Lokale Kapital für Soziale Zwecke“.

LOS richtet sich vorrangig an Menschen, die vom Ausschluss vom Arbeitsmarkt und in dessen Folge vom gesellschaftlichen Ausschluss bedroht oder betroffen sind. Viele Initiativen, die sich um diesen Personenkreis kümmern, kommen nicht zum Tragen, da ihnen die nötigen finanziellen Mittel, Unterstützung und fachkundige Beratung fehlen. Danach ist ein wesentliches Ziel von LOS, besonders benachteiligten Personen vor allem durch Erschließung lokaler Ressourcen die Möglichkeit zur Eingliederung bzw. Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu geben. Dabei sollen lokale Akteure als

Träger von Mikroprojekten erreicht werden, die im Rahmen der klassischen ESF-Intervention bisher wenig in Erscheinung getreten sind. Dies können sowohl juristische als auch natürliche Personen sein.

Das Programm „Lokales Kapital in der Sozialen Stadt“ ist daher auf die derzeit rund 300 Gebiete des Bundesprogramms (verantwortlich: BMVBW) „Die Soziale Stadt“ bzw. des komplementär angelegten BMFSFJ-Programmes „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) unter Einbezug der für das Programm E & C ausgewählten 13 Landkreise konzentriert.

- Fördergegenstände

Im Zentrum des Programms „Lokales Kapital in der Sozialen Stadt“ steht die Anregung und Förderung von lokalen Mikroprojekten bzw. Netzen als Beiträge zur Aus- und Mitgestaltung der sozialen Infrastruktur in den Stadtteilen. Der allgemeine inhaltliche Fokus ist dabei auf den Erwerb von Qualifikationen zur beruflichen Integration und von Kompetenzen zur selbstständigen Lebensbewältigung zu legen. Dazu gehören neben der beruflichen Eingliederung, der Gründung von kommunalen Netzwerken gegen Benachteiligung und sozialen Betrieben vor allem die soziale Integration von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Migrationshintergründen (einschließlich Asylbewerber und ihre Angehörigen!). Ein weiterer Schwerpunkt in der Umsetzung ist die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz durch konkrete Maßnahmen und Projekte. Dabei geht es vor allem um Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft.

Das Programm wird nicht nur in den Gebieten der „Sozialen Stadt“ durchgeführt, sondern auch in den Gebieten, die vom Hochwasser des August 2002 betroffen waren. Bei beiden Teilprogrammen bewerben sich Kommunen in einer Ausschreibung um die Bewirtschaftung eines auf diese Sozialräume mit besonderen Integrationsproblemen beschränkten Budgets. Voraussetzung ist ein entsprechender Lokaler Aktionsplan, der die Bedingungen zur sozialen und beruflichen Integration in diesen Sozialräumen verbessert. Die ausgewählten lokalen Koordinationsstellen entscheiden auf der Grundlage des Lokalen Aktionsplans selbstständig über die zu fördernden Kleinprojekte und begleiten diese. Bis 2006 stehen rd. 100.000 € pro Jahr und Aktionsplan zur Verfügung.

- Umsetzungsstand

Die Umsetzung erfolgt über eine zentrale bundesweit agierende Regiestelle. Die Regiestelle ist europaweit ausgeschrieben worden. Ihre Aufgabe besteht darin, das Programm bundesweit in Abstimmung mit einer Programmsteuerungsrunde zu steuern. Nach ihrer Installation hat sie bundesweite Wettbewerbe durchgeführt und aus den eingereichten Angeboten die jeweils stimmigsten lokalen Aktionspläne nach einem Länderschlüssel ausgewählt. Eine zentrale Voraussetzung für die Bewilligung der Aktionspläne war ein glaubwürdiges Netzwerk lokaler Akteure aus der Politik und Verwaltung sowie Akteuren aus Verbänden und Vereinen.

Am 1. Februar 2003 hat die Umsetzung des Programms „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ auf der Bundesebene mit dem Tätigwerden der Regiestelle LOS begonnen und wird am 31. Dezember 2006 enden. In den Hochwassergebieten endet die Laufzeit am 31. Dezember 2003.

Für LOS in den Hochwassergebieten gab es 62 Anträge und Bewilligungen auf Zuschüsse. Die Bewilligung erfolgte nach einem Verteilerschlüssel entsprechend der Schwere der Betroffenheit. Für das Ziel 1-Gebiet wurden durch die Förderung des Programmschwerpunkts „Lokales Kapital in Hochwassergebieten“ 4.039.300 € gebunden.

Für die Gebiete der „Sozialen Stadt“ haben am 12. Mai 2003 und vom 14. Mai bis 16. Mai 2003 vier regionale Starterkonferenzen mit Programm- und Antragswerkstatt im Ziel 1-Gebiet in Berlin und Leipzig – aber auch im Ziel 3-Gebiet in Hannover und Köln stattgefunden. Auf den Starterkonferenzen wird den Gebietskörperschaften die Programmstruktur, der Programmablauf und das Antragsverfahren mit den zu erfüllenden Antragsvoraussetzungen sowie die Erstellung des Lokalen Aktionsplanes erklärt. Nach den Starterkonferenzen haben die Gebietskörperschaften vom 19. Mai 2003 bis zum 13. Juni 2003 Zeit, die Antragsvoraussetzungen zu erfüllen und einen Antrag zu stellen.

- Ausblick

Als großvolumige, neue ESF-Maßnahme für die zweite Hälfte der Programmperiode prüft das BMFSFJ derzeit eine Bundesmodellförderung der Tagespflege. Tagesmütter würden nach einem vom DJI im Auftrag des BMFSFJ entwickelten Curriculum qualifiziert und die Vermittlung durch Tagesmüttervereine oder vergleichbare Agenturen gefördert. Dadurch könnten einerseits zahlreiche neue Arbeitsplätze in diesem zukunftsträchtigen Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen geschaffen werden, andererseits würde die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den ausgewählten Kommunen mit einer qualitativ hochwertigen und gegenüber der Betreuung in Einrichtungen günstigeren Tagespflege gestärkt.

Von 2003 bis 2006 wird das BMFSFJ mindestens 100 Lokale Bündnisse für Familien durch eine bundesweite Geschäftsstelle anregen und unterstützen. Geplant ist des Weiteren, die Integration junger Zuwanderer zukünftig mit ESF-Mitteln auszubauen. Eine wichtige Maßnahme und ein Erfolg waren aus der Sicht des BMFSFJ der „Girls Day“, welcher mit Hilfe des ESF noch erheblich ausgeweitet und um einen europäischen Bezug erweitert werden könnte. Insgesamt möchte das BMFSFJ den ESF verstärkt in den Bereichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Berufliche Gleichstellung einsetzen.

6.5. Zwischenresümee zu den Wirkungen der ESF-Interventionen

Untersucht man die Förderung im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 unter dem Aspekt der konkret realisierten Förderprogramme und Förderinstrumente, so zeigt sich ein sehr ausdifferenzierter Mix unterschiedlicher Förderprogramme und -instrumente.

Darüber hinaus zeigt sich insbesondere bei den unmittelbar von den beteiligten Bundesministerien durchgeführten Förderprogrammen eine Reihe von Besonderheiten im Unterschied zu eher traditionell ausgerichteten Interventionen des ESF. Es kann festgestellt werden, dass diese Programme einen Beitrag zur Weiterentwicklung von Förderstrukturen auf wichtigen Gebieten der Förderpraxis geleistet haben. Zu diesen Feldern gehört in erster Linie die Förderung von Jugendlichen – und hier insbesondere von benachteiligten Jugendlichen – beim Übergang von der allgemein bildenden Schule in die berufliche Erstausbildung – der Überwindung der so genannten ersten Schwelle.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich in den letzten Jahren die Schwierigkeiten des Übergangs von der Berufsausbildung in das Erwerbsleben deutlich verschärft haben, ist an dieser Stelle darauf aufmerksam zu machen, dass es im Kontext der Förderung des OP des Bundes Ziel 1 kaum Angebote in diesem Bereich gibt. Es werden daher Überlegungen angeregt, wie diesem Problem mit adäquaten Förderansätzen entgegengewirkt werden kann. Dies umso mehr, da es auch seitens der Bundesländer – hier insbesondere im Ziel 3-Gebiet der Bundesrepublik – bisher nur wenige Anstrengungen in diese Richtung unternommen werden.

Ein wesentliches – übergreifend über die in den einzelnen ESF-Maßnahmen hinweg durchgeführten Bundesprogramme und -projekte – zu beobachtendes Element der Förderung im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 ist die Initiierung und Förderung von Kooperationen und Netzwerkstrukturen. In einer nachhaltigen Etablierung derartiger Strukturen wird ein wesentlicher Effizienzgewinn für die Förderpraxis gesehen. Eine abschließende Bewertung dieser Bemühungen steht aus. Gleichwohl kann aus den untersuchten Programmen und Projekten die These abgeleitet werden, dass kooperative Strukturen eine effektivere Durchführung der Interventionen befördern. Dies stößt jedoch auf der anderen Seite immer wieder an Konkurrenzsituationen, die sich vor allem in Zeiten knapper werdender Mittel auch in den Bereichen der Arbeitsmarkt- und Berufsbildungsförderung verschärfen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass gerade diese zumeist Modellprogramme durch ihren unmittelbaren Bezug zur arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Praxis geeignet sind, die vom ESF mit dem Schwerpunkt 6 angestrebten Veränderungen in den diesbezüglichen Strukturen und Systemen zu erreichen. Damit sind sie auf der anderen Seite ebenso in besonderem Maße mit politischen Entscheidungsprozessen konfrontiert, die in anderer inhaltlicher und zeitlicher Logik ablaufen als es eine Modellversuchsreihe idealtypisch erfordern würde. Hier kommt es auf das Geschick der handelnden Akteure an, die im bisherigen Programmverlauf gesammelten Erfahren für die Umsteuerung nutzbar zu machen und damit bereits erzielte Ergebnisse der Modellprogramme in sich abzeichnende Veränderungen des arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Kontextes einfließen zu lassen.

Darüber hinaus zeigen Bundesprogramme wie das Freiwillige Soziale Trainingsjahr, welches in der Maßnahme 1 des ESF realisiert wird, dass neben den Schwerpunkten C und D auch in anderen Schwerpunkten des ESF innovative Ansätze zur Veränderung

vorhandener Förderstrukturen umgesetzt werden können.[167] Wie in dem entsprechenden Abschnitt gezeigt wurde, beziehen sich diese innovativen Ansätze auch auf die Veränderung von Systemen und Strukturen im Aus- und Weiterbildungsbereich. Dies ist zugleich ein Hinweis darauf, dass die bisherige Schneidung der Schwerpunkte und Maßnahmen des ESF nicht völlig trennscharf ist.

Die Untersuchung der Förderansätze der Bundesministerien hat weiterhin gezeigt, dass mit ihnen in besonderem Maße an strukturellen Problemlagen des Arbeitsmarktes aber auch des Ausbildungssystems in der Bundesrepublik angeknüpft wurde. Dabei sind zum Teil bereits zum heutigen Zeitpunkt Ergebnisse erzielt worden, die unmittelbar in die weitere Ausgestaltung sowohl von Förderstrukturen wie auch von Förderinstrumenten eingeflossen sind. Unter diesen Gesichtspunkten kann die Empfehlung gegeben werden, dass diese Programme – mit den jeweils bei der Darstellung der Einzelprogramme beschriebenen Modifikationen – weitergeführt werden sollten.

---

167 Vgl. die Versuche entsprechender Systematisierungen im Abschnitt „Innovation“ im Kapitel 8 dieses Berichtes.

7. Ergebnisse der Förderung in Bezug auf die Querschnittsziele

7.1. Aufgabe und Methode

7.1.1. Die Aufgabe

Für die Förderperiode 2000 – 2006 hat die Kommission erstmalig fachübergreifende „horizontale“ Ziele von allgemeiner gesellschaftspolitischer Relevanz formuliert, die neben den fachpolitischen Aufgaben und Zielen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit dem ESF erreicht werden sollen. Zu diesen Querschnittszielen zählen a) die Verwirklichung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und das Gender Mainstreaming[168], b) die Berücksichtigung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Belange der Informationsgesellschaft, c) die Nachhaltige Entwicklung, d) der Umweltschutz und e) die lokale Entwicklung. Das OP des Bundes Ziel-1 nennt darüber hinaus noch eine weiteres Querschnittsziel: die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass und Intoleranz. Die ESF-Veröffentlichungen lassen es offen, ob **alle** Querschnittsziele für die ESF-Förderung relevant sind und **wie** im einzelnen die Ziele interpretiert und in der Umsetzung operationalisiert werden können.

Die Halbzeitevaluierung soll Informationen über den erreichten Stand, über Probleme und Erfolge bei der Umsetzung der Querschnittsziele erarbeiten. Der offene Interpretationsrahmen stellt die Evaluierung jedoch vor besondere Herausforderungen: Wie können Aussagen zu Indikatoren, zum Input, zum materiellen oder finanziellen Verlauf oder gar zu den Wirkungen der Interventionen auf die Querschnittsaufgaben gemacht werden, wenn ein einigendes Verständnis von der Art und dem Umfang der Aufgaben nach den Eindrücken aus der Dokumentenanalyse kaum auszumachen sind?

Bereits der Protest der Expertengespräche mit Fondsverwaltungen der Länder und Programmverantwortlichen für das OP des Bundes Ziel 1 hat gezeigt, dass die **programmatische** Berücksichtigung der Querschnittsziele und ihre **Integration in die Verfahren des Programmvollzuges** den Schwerpunkt der Arbeit an den Querschnittsaufgaben bilden. Deswegen wird sich die Untersuchung der Querschnittsziele vor allem auf die Frage konzentrieren, wie die horizontalen Aufgaben auf der Programmebene berücksichtigt werden und inwiefern sie Eingang in die Programmumsetzung gefunden haben. Vor diesem Hintergrund wird die Evaluationsaufgabe nicht in erster Linie als das Beurteilen von Wirkungen verstanden, sondern als Aufgabe, Prozesse und -ergebnisse zu dokumentieren und sichtbar zu machen.

---

168 Chancengleichheit gilt als übergreifendes Querschnittsziel; Gender Mainstreaming als Methode, um dieses Ziel zu erreichen. Gender Mainstreaming ist jedoch zugleich auch ein strategisches bzw. prozessorientiertes Querschnittsziel: Das Ziel besteht darin, die Geschlechterperspektive über alle Politikfelder hinweg und auf allen Entscheidungsebenen in den Verfahren der Arbeitsmarktpolitik zu verankern. Als Querschnittsziel richtet sich die Methode des Gender Mainstreaming auf eine Änderung der Entscheidungsroutinen der Arbeitsmarktpolitik.

Folgende Themenkomplexe strukturierten die Gespräche mit den Fondsverwaltungen und Programmverantwortlichen der Bundesministerien:

- Das Aufgaben- und Begriffsverständnis der Programmverantwortlichen von den Querschnittszielen,
- Strategien mit denen versucht wird, die Querschnittsziele in den Programmen zu verankern,
- die qualitativen und quantitativen Indikatoren, mit denen in der Umsetzungspraxis die Querschnittsaufgaben erfasst und bewertet werden,
- Wirkungen der Querschnittsziele auf die Gestaltung von Programmen, Maßnahmen und Projekten,
- Hindernisse und Probleme bei der Umsetzung,
- und die Zielkonflikte zwischen Fach- und Querschnittsaufgaben sowie die Grenzen der Durchsetzbarkeit von Querschnittsaufgaben im Rahmen fachpolitischer Ziele.

7.1.2. Die Methode

Der „weiche“ und polyvalente Rahmen der Querschnittsaufgaben ist vor allem durch explorative Methoden zu erfassen. Den methodischen Kern der Arbeit bildeten daher Expertengespräche. In den Gesprächen wurde besonderer Wert darauf gelegt, die konkreten Begründungszusammenhänge für die Auswahl bzw. für Prioritätensetzungen bei der Berücksichtigung und Umsetzung von Querschnittszielen zu erfahren. Wichtig waren Entscheidungslogiken und -routinen bei Projekt- und Programmverantwortlichen im Umgang mit Querschnittszielen. Es kam dabei darauf an, eine möglichst offene Gesprächssituation zu erreichen, in der die Interviewten die Gelegenheit hatten, ausführlich und ohne vorgefertigte und standardisierte Antworten über die Fragen zu reflektieren.

Alle Programmverantwortlichen aus dem BMWA, dem BMBF und dem BMFSFJ wurden unter anderem auch auf die Querschnittsziele befragt. Die Gespräche wurden persönlich und z.T. per Telefon geführt. Ihnen ging eine ausführliche Analyse der Programmdokumente voraus. Dazu zählen u.a. die Programmunterlagen, Förderrichtlinien, Selbstdarstellungen auf web-sites, Broschüren zu einzelnen Initiativen und Aktivitäten und die Jahresberichte an die Kommission. Dokumente, die stärker auf die Berücksichtigung der Querschnittsziele in den Verfahren und Prozessen der Programmumsetzung hinweisen, wurden ebenfalls ausgewertet. Dazu zählen z.B. Bewertungsraster und Qualitätskriterien, Antragsformulare, Seminarpapiere, Protokolle von Workshops und verwaltungsinterne Arbeitspapiere. Die Expertengespräche dienten vor allem der Klärung offen gebliebener Fragen und der kritischen Prüfung der schriftlich dargestellten Sachverhalte.

7.2. Die Querschnittsziele: Ein weites Feld

Die eingangs genannten fünf Querschnittsziele erschließen sich zwar unmittelbar als fachübergreifende Dimensionen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Eine genauere Analyse der Planungsdokumente stellt jedoch die „Selbstverständlichkeit" dieser Querschnittsziele in Frage:

1. Zum einen werden in den Dokumenten außer diesen fünf Zielen noch andere Ziele definiert, die ebenfalls als Querschnittsziele interpretiert werden können und z.T. auch so bezeichnet werden.

2. Zum anderen werden fachübergreifende Ziele nicht explizit als Querschnittsziele bestimmt, auch wenn sie nach Art und Inhalt als solche verstanden werden könnten.

3. Und schließlich werden identische Begriffe, wie z.B. die Chancengleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder die Nachhaltige Entwicklung, in unterschiedlichen Planungsdokumenten mit unterschiedlichen Inhalten verknüpft.

Dies wirft nicht nur semantische Fragen nach dem jeweiligen Begriffsverständnis auf. Mit der begrifflichen Festlegung auf einen Inhalt und begrifflichen Unschärfen bei anderen Inhalten sind auch Fragen nach der Relevanz und nach den Prioritäten in der Umsetzung der Querschnittsziele verbunden. Die Frage ist, welche Ziele mit den Querschnittszielen gemeint sind, wie sie interpretiert werden können und welches Aufgabenverständnis daraus abzuleiten ist. Um die Spannbreite der möglichen Positionen zu den Querschnittszielen deutlich zu machen, soll zunächst das Verständnis von den horizontalen Aufgaben im Planungssystem der ESF-Förderung untersucht werden.

7.2.1. Die Querschnittsziele im Planungssystem der ESF-Förderung

Die **EG Verordnung 1784/1999** definiert neben den fünf Politikbereichen drei Querschnittsziele:

1. Die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen und territorialer Beschäftigungsbündnisse;

2. die soziale und arbeitsmarktspezifische Dimension der Informationsgesellschaft, vor allem durch die Entwicklung von politischen Maßnahmen und Programmen, die das Beschäftigungspotential der Informationsgesellschaft nutzbar machen und zugleich einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Möglichkeiten und Vorteilen sicherstellen sollen;

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

Im Mittelpunkt der **Beschäftigungspolitischen Leitlinien** stehen die vier Aktionsschwerpunkte. Darin werden verschiedentlich die Themen „Informationsgesellschaft",

„Chancengleichheit“ und „lokale und regionale Entwicklung“ aufgegriffen. Sie werden jedoch nicht als Ziele von eigenständiger Qualität bestimmt und gewichtet. Andererseits führen die Leitlinien sechs „Querschnittsziele“ explizit als grundsätzliche Voraussetzungen „für Vollbeschäftigung in einer wissensbasierten Gesellschaft“ ein, die sich jedoch lediglich in dem Ziel der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern mit den Querschnittszielen der Verordnungen gleichen. Abgesehen davon geht es um die Anhebung der Gesamtbeschäftigungsquote und die Anhebung der Frauenbeschäftigungsquote, um die Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze, die Entwicklung einer kohärenten Strategie für das lebenslange Lernen, die Sozialpartnerschaft und um die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren, um eine aussagekräftige Bewertung der ESF-Maßnahmen zu ermöglichen.

Die **Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne** (NAP) 2001 und 2002 greifen die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Kommission auf und interpretieren sie für die nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In den 18 Leitlinien beider NAPs tauchen verschiedene horizontale Ziele auf, allerdings ohne dass auch hier ihre besondere Relevanz als Querschnittsziele profiliert wird. Immer wiederkehrende horizontale Themen der Leitlinien sind

- die arbeitsmarktspezifische Relevanz der „Informationsgesellschaft“ (Leitlinie 5: Stärkung der digitalen Kompetenz, Leitlinie 6: Verhinderung von Engpässen auf den neuen Arbeitsmärkten, Leitlinie 10: Beschäftigung in einer wissensbasierten Gesellschaft und im Dienstleistungssektor),

- die lokale und regionale Entwicklung (Leitlinie 11: Lokale und regionale Beschäftigungsinitiativen),

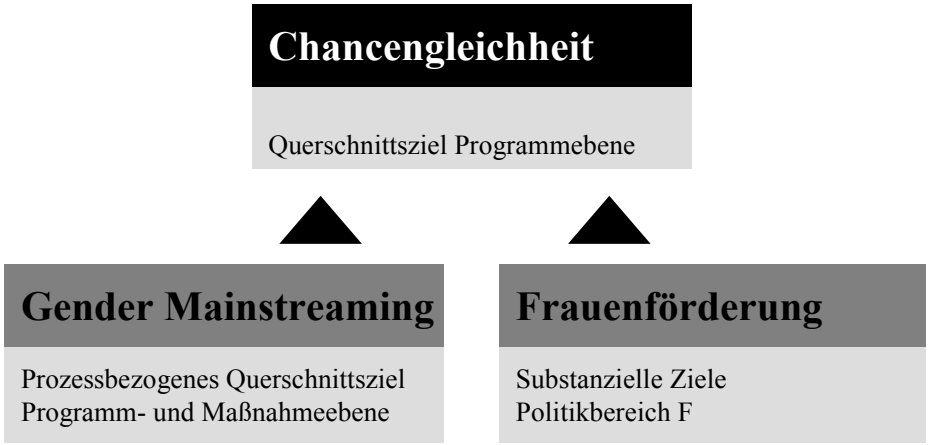
- und die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern (Säule IV, Leitlinien 16 bis 18). Im Hinblick auf das letzte Ziel übernimmt der NAP den „dualen Ansatz“ der Beschäftigungspolitischen Leitlinien und differenziert zwischen spezifischen Zielen der Frauenförderung und dem „Gender-Mainstreaming“-Ansatz.

Das **OP des Bundes Ziel 1** und die **Programmergänzung** formulieren schließlich vier Querschnittsziele: Die Chancengleichheit und das Gender Mainstreaming, die Berücksichtigung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Belange der Informationsgesellschaft, die Nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz. Die Lokale Entwicklung wird nicht als Querschnittziel benannt. Sie ist als eigenständiger Förderbereich im Schwerpunkt F verankert.

Die genannten Ziele sind in sehr unterschiedlicher Weise differenziert und gewichtet. Im Prinzip lässt sich eine klare Hierarchie der Querschnittsziele ablesen: Dem Ziel der Chancengleichheit und dem **Gender Mainstreaming**-Ansatz misst das OP des Bundes Ziel 1 die größte Bedeutung bei (vgl. ***Schaubild 7.1***). Darin heißt es: „Frauen in den neuen Ländern gelten vielfach als ‚Verlierer’ am Arbeitsmarkt, sie sind überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen, ihre Wiederbeschäftigungsquote – nach Ar-

beitslosigkeit – ist deutlich geringer als die der Männer, d.h., es besteht die Gefahr des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt. Zu konstatieren ist ferner, dass Frauen in weiten Bereichen des Beschäftigungssystems – insbesondere bei Führungsaufgaben und in Bereichen, die vom Einsatz neuer Technologien geprägt sind – unterrepräsentiert und geschlechtsspezifischen Benachteiligungen ausgesetzt sind. Die Verwirklichung der Chancengleichheit wird daher als eine zentrale Priorität angesehen, die als eine Querschnittsaufgabe für die gesamte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verstanden wird“ (OP des Bundes Ziel 1, 80).

Schaubild 7.1
Chancengleichheit, Gender Mainstreaming und Frauenförderung



Eigene Darstellung.

Die Chancengleichheit soll durch einen „dualen Ansatz“ erreicht werden. Einerseits soll „dem **Gender-Mainstreaming-Ansatz** sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht Rechnung getragen werden. Insgesamt werden Frauen in den Maßnahmen für Arbeitslose, Ausbildungsplatzsuchende und Berufsrückkehrerinnen zumindest entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen und in den Maßnahmen für Beschäftigte und Existenzgründer entsprechend ihres Anteils an den Erwerbstätigen berücksichtigt werden“ (OP Ziel 1 des Bundes: 22f.). Andererseits werden Frauen mit den Ressourcen aus der Maßnahme 10 gefördert. Chancengleichheit wird gewissermaßen als Oberziel verstanden, das mit dem Gender Mainstreaming **als querschnittsorientierte Methode**, und mit der spezifischen Frauenförderung, erreicht werden soll.

Nicht zu übersehen ist allerdings das Spannungsverhältnis, das zwischen den **prozessbezogenen** Grundsätzen des Mainstreaming-Ansatzes und den **substanziellen** Zielen der Frauenförderung besteht. Gender Mainstreaming zielt darauf ab, die Chancengleichheit in **allen** Förderbereichen zu integrieren, während der Politikbereich E **ausgewählte Handlungsfelder** definiert, in denen die Verwirklichung der Chancengleichheit **besonders** wichtig erscheint. Der Mainstreaming-Ansatz zielt auf alle Prozesse und Verfahren der Arbeitsmarktpolitik, die Frauenförderung auf spezifische Ziele. Deswegen sind auch gegenseitige Rückwirkungen dieser beiden Prinzipien ebenso nahe liegend wie erwünscht, wenn z.B. die Anwendung des Gender Mainstreaming dazu führt,

dass Strategien oder Projekte zur Chancengleichheit stärker gefördert werden. Die Grenzen zwischen beiden Ansätzen zur Verwirklichung der Chancengleichheit sind fließend, eine Trennung der beiden Prinzipien ist nur analytisch möglich.[169]

Eine große Bedeutung misst das OP des Bundes Ziel 1 dem Ziel zu, die Dimensionen der **Informationsgesellschaft** bei der Arbeitsmarktförderung zu berücksichtigen. Die Informations- und Kommunikationstechnologien gelten als grundlegende Kulturtechniken und als integrale Bestandteile allgemeiner und beruflicher Handlungskompetenz, die für die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen unverzichtbar geworden sind (OP, 27). Auch wenn sich die künftigen Konturen einer wissensbasierten Arbeitsgesellschaft nur grob skizzieren lassen, betont das OP nachdrücklich, dass die IuK-Technologien alle Lebens- und Arbeitsbereiche durchziehen und dort kontinuierlich Veränderungen stimulieren. Sowohl Unternehmer als auch Beschäftigte stehen daher vor der Herausforderung des lebenslangen Lernens, um sich in der rasch entwickelnden Medienwelt souverän bewegen zu können. Dies bedeutet v.a., mit der Masse und Vielfalt der Informationen sinnvoll umgehen zu können, die Medieninhalte eigenständig verarbeiten und gestalterisch in Medienprozesse eingreifen zu können. Deswegen soll „die Berücksichtigung der arbeitsmarktpolitischen Dimension der **Informationsgesellschaft** durch die Entwicklung von Medienkompetenzen in allen Aktionen erfolgen“ (OP des Bundes Ziel 1, 27).

Ein weiteres Querschnittsziel zu dem das Operationelle Programm des Bundes einen Beitrag leistet, ist die **Förderung der Umwelt sowie die Umsetzung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung**. Das OP sieht hier insbesondere die Notwendigkeit zur Intervention im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen, in denen „den Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen Rechnung getragen werden soll“ (OP des Bundes Ziel 1, 29).

Das OP des Bundes benennt die **Bekämpfung des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und der Intoleranz** als zusätzliches Querschnittsziel, das durch konkrete Maßnahmen und Projekte im Rahmen aller geplanten 11 Maßnahmen zu berücksichtigen ist. Ein Schwerpunkt wird dabei bei der Maßnahme 4 gesetzt. Dabei geht es vor allem um Aktionen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft, die Zuwanderer beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, schulischer und beruflicher Bildung benachteiligen.

Die **lokale Entwicklung** ist so wie die Förderung der Chancengleichheit als eigenständiger Politikbereich in die ESF-Interventionen des OP Ziel 1 integriert, als Querschnittsziel, das in allen Politikbereichen und Maßnahmen gleichermaßen berücksichtigt werden sollte, wird es jedoch nicht weiter qualifiziert.

In den **Projektstammblättern** sind drei Querschnittsziele benannt: Die Chancengleichheit, die lokale Entwicklung und der Umweltschutz. Die Berücksichtigung der arbeits-

---

169 Dennoch wird sich die Untersuchung der Querschnittsziele auf das Gender Mainstreaming konzentrieren. Der Politikbereich E und die spezifische Frauenförderung sind Gegenstand der Auswertungen nach Schwerpunkten und Maßnahmen.

marktspezifischen Dimension der Informationsgesellschaft und die Nachhaltige Entwicklung bleiben ausgeklammert.

7.2.2. Schlussfolgerungen

Im OP des Bundes Ziel 1 sind vier Querschnittsziele eindeutig als solche qualifiziert und konkretisiert:

- Chancengleichheit und Gender Mainstreaming
- die Berücksichtigung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Dimensionen der Informationsgesellschaft,
- die Nachhaltige Entwicklung insbesondere in ihrer ökologischen Dimension, bzw. der Umweltschutz als zu fördernder Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik,
- und die Bekämpfung des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und der Intoleranz.

Chancengleichheit und der Gender Mainstreaming-Ansatz sind über die hier rezipierten Planungsdokumente hinaus auch in das übergeordnete Gesetzes-, Werte- und Normensystem der EU, der Bundesrepublik und einzelner Bundesländer integriert. Zu den wichtigsten politischen und rechtlichen Dokumenten, die Gender Mainstreaming beinhalten, gehören auf EU-Ebene der Amsterdamer Vertrag. Auf nationaler Ebene ist neben dem bekannten Gleichberechtigungsparagrafen im Grundgesetz insbesondere die Verankerung der Chancengleichheit bei der Arbeitsförderung im Sozialgesetzbuch SGB III hervorzuheben. Die Novellierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien durch Kabinettsbeschluss vom 26. Juli 2000 ist ein weiterer Schritt zur Verankerung von Gender Mainstreaming. Der neue § 2 GGO stellt alle Ressorts der Bundesregierung vor die Aufgabe, den Gender Mainstreaming-Ansatz bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung zu berücksichtigen.

Zu den Bemühungen der Bundesregierung, diesen Ansatz aktiv zu fördern, gehören die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe auf Leitungsebene zur Verbesserung der Gleichstellung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und die Entwicklung eines Kriterienkataloges, der auf die stärkere Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Fragen in der laufenden Arbeit und Maßnahmenplanung der Bundesregierung hinwirkt.

Diese europarechtlichen und nationalen Regelungen bedeuten, dass die Chancengleichheit und Gender Mainstreaming rechtlich – und nicht nur politisch – geboten sind. Sie verlieren also auch bei einem Wechsel an der Spitze von Politik und Verwaltung nicht ihre Gültigkeit.

Im Hinblick auf die weiteren Querschnittsziele lassen die rezipierten Dokumente jedoch viele Fragen offen: Wie ist das Thema der Nachhaltigen Entwicklung im Hinblick auf

die Arbeitsmarktförderung zu interpretieren? Das OP verkürzt die Bedeutung der Nachhaltigen Entwicklung auf Qualifizierungsmaßnahmen im Umweltschutz. Eine zugleich weiter und tiefer gefasste Interpretation der Nachhaltigen Entwicklung von Humanressourcen wäre die Förderung der Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitenden. Dieses Ziel gehört jedoch bereits zu den grundlegenden 4 Säulen der EBS und ist auch im EPPD vor allem in den Politikbereichen A, C und D berücksichtigt.

Die lokale Entwicklung gilt dem OP des Bundes im Ziel 1 nicht als Querschnittsziel. Dennoch wäre zu fragen, ob darunter lediglich die Förderung von Mikroprojekten und lokalen Beschäftigungsbündnissen zu verstehen sein soll, wie dies der Politikbereich F vorsieht? Eine Bündelung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (aller Politikbereiche) auf „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf", Sanierungsgebiete und andere Entwicklungsschwerpunkte der sozialen Stadtentwicklung sehen die Programmplanungsdokumente nicht vor. Aber läge nicht gerade darin die im eigentlichen Sinne querschnittsorientierte Zielrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf der lokalen Ebene? Dienen regionalisierte / lokalisierte Strukturen der Arbeitsmarktpolitik auch der Realisierung des Querschnittsziels?

Die Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit und des Rassismus ist als Querschnittsziel lediglich im OP des Bundes Ziel 1 vorgesehen. Das EPPD des Bundes Ziel 3 erwähnt es nicht als ähnlich zu würdigendes Ziel; obwohl das gesellschaftliche Problem rechter Gewalt bei weitem nicht nur ein Problem der ostdeutschen Bundesländer ist. Das OP legt den Fokus hierbei auf die Maßnahme 1 und 4, was angesichts der fachlichen Schwerpunkte dieser Maßnahmen plausibel erscheint. Dennoch bleibt offen, wie das Querschnittsziel nicht nur für diese, sondern auch für andere Maßnahmen als übergreifendes horizontales Ziel zu operationalisieren ist.

Die begrifflichen Unschärfen dieser Querschnittsziele und der im Vergleich zur Chancengleichheit und Gender Mainstreaming schwächere programmatische Druck, den sie in den Planungsdokumenten entfalten, hat Konsequenzen für die Rezeption der Ziele in den Programmen der BA und der Bundesministerien. Die daran geknüpften Fragen werden im nächsten Abschnitt diskutiert.

Den weitaus größten Anteil am OP des Bundes im Ziel 1 nehmen die Maßnahmen des ESF-BA-Programms ein. Daher werden zunächst die Querschnittsziele und ihre Bedeutung in der ESF-BA-Förderung erörtert. Im Anschluss daran werden die Programme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Bundesministeriums für Frauen, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ) analysiert.

7.3. Die Querschnittsziele im ESF-BA-Programm

7.3.1. Gender Mainstreaming

Zu den Zielen des ESF-BA-Programms gehört die Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Es folgt damit nicht nur den grundsätzlichen Vorgaben des ESF,

sondern auch den Zielen der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB III (§ 8). Eine gleichberechtigte, ihren Anteilen unter den Zielgruppen entsprechende Einbeziehung von Frauen in die ESF-Förderung ist mit der ESF-Verordnung für alle Politikfelder und Maßnahmen des ESF als Querschnittsziel vorgesehen. Im Politikfeld "Chancengleichheit" sind dagegen mit immerhin 10 % aller ESF-Mittel des Bundes spezifische Maßnahmen für Frauen eingeplant, die zusätzlich zum Mainstreaming für Frauen durchgeführt werden sollen. Damit wird auch das ESF-BA-Programm in die Pflicht genommen, obwohl es im förderrechtlichen Sinne mit dem Ansatz der Individualförderung keine direkte Förderung von Maßnahmen erlaubt und daher in den Richtlinien auch keine frauenspezifischen Maßnahmen vorgesehen sind. Die Individualförderung des ESF-BA-Programms erlaubt allenfalls die Förderung der Teilnahme von spezifischen Personengruppen unter den Frauen z.B. an Weiterbildungsmaßnahmen – immer konfrontiert mit der Frage, ob dies nicht als Teil des Gender Mainstreaming in den anderen Politikfelder zu verorten wäre. Im ESF-BA-Programm sind deshalb explizit Berufsrückkehrerinnen als Zielgruppe hervorgehoben worden.

Die Prinzipien des Gender Mainstreaming als Verfahren, nach dem alle Entscheidungen auf allen Ebenen unter dem Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit zu treffen sind, sind auch in den Strukturen des ESF-BA-Programms verankert. Die BA trägt dem insofern Rechnung, als in ihren Gremien Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte an Entscheidungen mitwirken und indem über eine gezielte Publizitätsstrategie das Gleichstellungsziel und das Gender Mainstreaming kommuniziert wird. Dazu gehören auch z.B. die Sonderhefte der „Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste" (ibv) zur Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

Um die Bedeutung der ESF-BA-Förderung für Frauen auf dem Arbeitsmarkt beurteilen zu können, ist es notwendig, zwei grundlegende Aspekte des Programms zu reflektieren. Die Individualförderung setzt zum einen voraus, dass für jeden einzelnen Fall sowohl eine arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit als auch eine individuelle Notwendigkeit vorliegt. Neben diesen „harten Förderkriterien" prüft die BA, ob im Sinne des Gender Mainstreaming die Zugänge von Frauen in eine Maßnahme mit entsprechenden Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen gefördert werden kann. In dieser Hinsicht hat das neue SGB III die Situation für Frauen deutlich verbessert, weil z.B. auch die Kosten für eine eventuell notwendige Kinderbetreuung mit übernommen werden können.

Im Rahmen der Regelförderung nach dem SGB III kann nur dann eine Leistung zum Lebensunterhalt gewährt werden, wenn die zu fördernde Person die entsprechenden leistungsrechtlichen Voraussetzungen aufweist (beitragspflichtige Vorbeschäftigungszeit). Weil gerade Frauen, insbesondere Berufsrückkehrerinnen, oft nicht über entsprechende Leistungsvoraussetzungen verfügen, ist die Förderung mit einem ESF-Unterhaltsgeld eine sinnvolle Ergänzung der gesetzlichen Regelförderung. Dies erklärt, dass Frauen z.B. in ESF-BA-geförderten Weiterbildungsmaßnahmen im Vergleich zur Regelföderung einen überdurchschnittlich hohen Anteil haben. Betrachtet man die Leistungen für Frauen lediglich unter diesem quantitativen Aspekt, entsteht aber ein unvollständiger Eindruck. Der Umstand, dass Frauen in relativ höherem Maß als Männer von

der ESF-BA-Förderung erreicht werden, sagt noch nichts darüber aus, ob Frauen auch tatsächlich einen Vorteil davon haben. Es kann auch vermutet werden ,dass Frauen leichter als Männer in so genannte „Maßnahmekarrieren“ abgedrängt werden, weil sie auf dem regulären Arbeitsmarkt nach wie vor benachteiligt sind und auch bei beschäftigungsfördernden Maßnahmen größere Zugangsbarrieren zu überwinden haben als Männer. Diese Situation trifft insbesondere auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt zu.

In der vergangenen Förderperiode wurden Frauen sowohl in West- als auch in Ostdeutschland in überproportionalem Maß in die Förderung mit einbezogen. In beiden Zielgebieten lag ihr Anteil an den Eintritten um 20 % über ihren Anteilen an den Abgängen aus Arbeitslosigkeit. Damit wurden im Osten wie im Westen zugleich mehr Frauen erreicht als Männer. In Ostdeutschland entfielen von allen Eintritten 1996 und 1997 rund zwei Drittel auf Frauen. Damit sind in beiden Jahren Frauen gemessen an ihrem Anteil an den Abgängen aus Arbeitslosigkeit überproportional erreicht worden. Relativ mehr ostdeutsche Frauen unter den Abgängen aus Arbeitslosigkeit waren langzeitarbeitslos (rund 28 %) als ostdeutsche Männer (rund 12 %). Entsprechend höher war auch der Anteil langzeitarbeitsloser Frauen an den Eintritten in die Förderung durch das ESF-BA-Programm. Insgesamt bestätigen diese Daten, dass ostdeutsche Frauen mehr als westdeutsche Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen waren und sich weniger in die Stille Reserve zurückgezogen hatten. Entsprechend wurden sie auch häufiger in die ESF-BA-Förderung einbezogen (Deeke/Schuler 2003: 114-119).

Es ist zu vermuten, dass sich an dieser grundsätzlichen Förderstruktur auch in der aktuellen Programmphase nichts Wesentliches geändert hat. Deutlich wird an diesen Befunden, dass die Forderung nach Gender Mainstreaming selbst bei besonders hoher Frauenarbeitslosigkeit zumindest in formal-quantitativer Hinsicht umgesetzt werden konnte. Ob dies den Frauen auch tatsächlich ihre Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt verbessert, ist dagegen eine andere Frage.

7.3.2. Die anderen Querschnittsziele in der ESF-BA-Förderung

Der Schwerpunkt der Querschnittszielstrategie liegt in der Berücksichtigung der Chancengleichheit und des Gender Mainstreaming; die anderen Querschnittsziele haben demgegenüber nur eine marginale Bedeutung. Das Umweltziel kann in der ESF-BA-Förderung nicht als strukturierendes Kriterium für die Programmierung und Durchführung von Maßnahmen herangezogen werden. Unter der Prämisse, dass eine Individualförderung arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig ist, muss ein entsprechender Qualifikationsbedarf auf dem Arbeitsmarkt vorhanden sein, damit die Förderung vollzogen werden kann. In diesem Fall gibt also nicht das Querschnittsziel den Ausschlag für die Bewilligung einer Förderung, sondern das Kriterium der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und der Wirtschaft nach entsprechenden Qualifikationen.

Allerdings steht man bei der Beurteilung darüber, ob z.B. eine Weiterbildung dem Querschnittsziel des Umweltschutzes dient, vor gravierenden Problemen, weil sich rele-

vante Kenntnisse im Umweltsektor sowohl positiv als auch negativ auf die Umwelt auswirken können. Entsprechende Qualifikationen können z.B. in einem Energieversorgungsunternehmen verwendet werden, das auf regenerative Energien setzt, als auch in Bereichen, die als umweltbelastend gelten. Die für den Umweltsektor relevanten Berufsfelder sind nicht eindeutig identifizierbar als „dem Umweltschutz förderlich“ oder „dem Umweltschutz abträglich“.

In derselben Weise verhält es sich auch mit dem Querschnittsziel der Förderung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Förderung der Informationsgesellschaft. Auch in diesem Punkt ist die arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit höher zu gewichten als das Querschnittsziel. Das Ziel kann nur dann berücksichtigt werden, wenn eine entsprechende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nach solcherart Qualifikationen vorhanden ist.

Eine bedeutsamere Rolle spielt dagegen faktisch das Querschnittsziel der Lokalen Entwicklung in der ESF-BA-Förderung. Das Querschnittsziel wird, nach dem Verständnis der BA, zunächst durch die dezentrale Struktur der Arbeitsverwaltung in den Städten und Kreisen der Bundesrepublik unterstützt. Die Regionalisierung bzw. Lokalisierung der Arbeitsverwaltung führt die Programme näher an die Probleme vor Ort heran. Hinzu kommt, dass mit dem SGB III die Selbständigkeit der Arbeitsämter gestärkt und ihre lokalen Handlungsspielräume ausgeweitet worden sind. Abgesehen davon sind die Arbeitsämter in allen relevanten regionalen und lokalen Netzwerken zur Förderung der Beschäftigung vertreten. Beispielhaft seien erwähnt die Regionalkonferenzen und die regionalen Beiräte in Nordrhein-Westfalen oder die Netzwerke, in welche die Arbeitsämter im Kontext der „Sozialen Stadt“ integriert sind.

Schwächen könnten aber in der lokalen Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung gesehen werden. Die Arbeitsämter sehen sich hier nicht selten in einer eher nachgeordneten Rolle und mit der Herausforderung konfrontiert, ihre Strategien der Arbeitsförderung den Anliegen der wirtschaftlichen Entwicklung u.U. nur im Nachhinein anpassen zu können. Eine frühzeitige Einbeziehung der Arbeitsämter bei der Erarbeitung entsprechender lokalökonomischer Entwicklungsstrategien könnte hier Abhilfe leisten.

7.3.3. Schlussfolgerungen

Die Chancengleichheit und das Gender Mainstreaming zählen zu den wichtigsten Querschnittszielen in der ESF-BA-Förderung. Die anderen Querschnittsziele spielen demgegenüber keine, bzw. nur eine nachgeordnete Rolle. Das Chancengleichheitsziel ist im System der ESF-BA-Förderung nachhaltig verankert; welche Wirkungen es entfaltet, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden. Die bisherigen Erkenntnisse über die Frauenförderung im Programm sind ambivalent: Auf der einen Seite profitieren Frauen in überdurchschnittlicher Weise von der ESF-BA-Förderung. Ihr Anteil an den Eintritten in Maßnahmen liegt weit über dem der Männer, insbesondere im Ziel 1 Gebiet. Maßgeblich dafür verantwortlich ist der Umstand, dass Frauen sehr viel häufiger im Rahmen der Regelförderung der BA gegenüber Männern aufgrund ihrer spezifischen Leistungsvoraussetzungen benachteiligt sind und die ESF-

BA-Förderung in diesem Fall ergänzende Hilfen anbietet. Der hohe Anteil der Frauen an ESF-geförderten Maßnahmen zeigt, dass die Forderung nach Gender Mainstreaming selbst bei hoher Frauenarbeitslosigkeit zumindest in formal-quantitativer Hinsicht umgesetzt werden kann. Offen bleibt allerdings vorerst die Frage, ob die Frauen damit lediglich in so genannte „Maßnahmekarrieren“ abgedrängt wurden, oder ob die Förderung ihnen tatsächlich bessere Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt eröffnen konnte.

7.4. Die Querschnittsziele in den Programmen der Bundesministerien

Aus dem eingangs vorgestellten weitgefassten Begriffsverständnis von den Querschnittszielen folgt, dass den Bundesministerien große Spielräume gegeben sind, wie sie die Ziele im Einzelfall umsetzen können. Wegen der vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten bleibt die Darstellung notwendigerweise selektiv. Deswegen soll im Folgenden versucht werden, die Spannbreite der Ansätze zu skizzieren. Im Mittelpunkt stehen die Programme des BMWA, BMFSFJ und BMBF. Sie werden in ihren zentralen Zielaussagen skizziert und auf die Querschnittsproblematik hin überprüft. Dabei geht es um folgende Fragen:

1. Wie wurden die Querschnittsziele in der Programmsteuerung und Durchführung umgesetzt? Welche Instrumente wurden verwendet? (z.B. Mitarbeiterschulungen, Anwendung bestimmter GM-Methoden, ressortübergreifende Arbeitsgruppen, Punktesysteme, Anweisungen für die TH).

2. Hatte die Berücksichtigung der Querschnittsziele spürbare Auswirkungen auf die Gestaltung von Programmen, Maßnahmen oder Projekten? Wenn ja, auf welche und wie kamen diese Wirkungen zustande? (Hierfür wird besonders auf die Einschätzungen der Verwaltungsmitarbeiter/innen und/oder der für Chancengleichheit verantwortlichen Akteure zurückgegriffen.)

Grundsätzlich ist allen ESF-geförderten Programmen der Bundesministerien ihr Modellcharakter gemeinsam. Sie konzentrieren sich auf spezifische und klar definierte Problemlagen, Zielgruppen oder Themen und versuchen, in ihrem jeweiligen Feld einen modellhaften und insofern neuen Weg zur Lösung von Problemen zu gehen. Dazu zählt, dass sie Arbeitsmarktpolitik in neue und für das Fach noch immer ungewöhnliche Kontexte stellen: den lokalen oder regionalen Kontext, den Geschlechterkontext, den Kontext des Lernens und des Lernumfeldes oder des interkulturellen Zusammenlebens. Bereits im Namen einiger Programme wird ihr querschnittsorientierter Fokus deutlich: „Lokales Kapital für soziale Zwecke“, „Genderseminare“, „XENOS“ oder „Lernende Regionen“ sind Beispiele dafür. Der mit den Querschnittszielen thematisierte Kontext soll die arbeitsmarktpolitischen Interventionen über die fachpolitischen und ressortspezifischen Anliegen hinaus wirksam werden lassen. Sie sollen nicht nur einem fachlichen und maßnahmebezogenen Ziel dienen, sondern polyvalent wirken, wenn auch nicht immer in jedem einzelnen Projekt, so doch zumindest auf der programmatischen Ebene.

Mit den üblichen Indikatoren der Regelförderung, die sich am materiellen und finanziellen Verlauf und an Verbleibsquoten orientieren, lässt sich der Erfolg modellhafter Programme nicht adäquat erfassen.[170] Sie sind gewissermaßen Experimente mit offenem Ausgang. Neben den fachlichen und vorhabenbezogenen Zielen sind sie auch auf eine Lernerfahrung ausgerichtet, deren Wert in seiner Übertragbarkeit auf ähnliche oder vergleichbare Strategien liegen kann. Die Herausforderung für die Modellprojekte besteht unter anderem darin, solche Lernerfahrungen zu transferieren. Eine wichtige Aufgabe der Evaluierung ist es, diese Lernerfahrungen sichtbar zu machen. Soweit es bislang möglich ist, werden dazu Einschätzungen von den Programmverantwortlichen und Projektträgern vorgestellt und bewertet.

7.4.1. Gender Mainstreaming

Angesichts der starken programmatischen Verankerung des Mainstreaming-Ansatzes im Planungssystem des ESF wundert es nicht, dass auch die Bundesministerien dieses Querschnittsziel ausnahmslos am stärksten gewichten. Es ist als einziges Querschnittsziel in nahezu allen Programmen der Ministerien als solches verankert.

In den Programmen werden Chancengleichheitsprinzipien und Grundsätze für das Gender Mainstreaming auf unterschiedliche Weise aufgegriffen und umgesetzt.

Es gibt:

- zum einen Programme, die bereits mit ihrem Namen deutlich machen, dass die Förderung der Chancengleichheit im Mittelpunkt ihres Anliegens steht. Dazu zählen die Aktivitäten, die das BMFSFJ im Bereich der Gender-Seminare entwickelt hat und das „Kompetenzzentrum für Chancengleichheit in der Arbeits- und Dienstleistungsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ (Chad). Bei diesen Programmen handelt es sich nicht im strengen Sinn um fachspezifische Arbeitsmarktstrategien, sondern um Programme, die die Kommunikation und Diffusion des Querschnittsziels selbst zum Gegenstand haben. Das IT-Landfrauen-Projekt läßt sich der spezifischen Frauenförderung zurechnen.

- Zum anderen existieren eine Vielzahl von Programmen verschiedener Bundesministerien, welche das Chancengleichheitsziel als Querschnittsaufgabe sowohl bei der Konzeption als auch in der Implementierung des Programmes verankert haben. Dazu zählen z.B. die Programme „Lernende Regionen“, „Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF-Programm) oder das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS).

---

170 Selbstverständlich sind in Programmen, die sich an spezifische Zielgruppen und Teilnehmende richten, vorhaben- und projektbezogene Indikatoren zum finanziellen und materiellen Verlauf sowie zum Verbleib der Teilnehmenden relevant, um ihren Erfolg zu beurteilen. Sie sollten aber ergänzt werden um Fragen, die auf verallgemeinerbare Lernerfahrungen abzielen.

- und es gibt Programme, die zwar das Querschnittsziel nicht auf der Programmebene berücksichtigen, aber in der Durchführung einzelner Projekte, wie z.B. das Programm „Schule – Wirtschaft / Arbeitsleben“ (SWA) oder das Programm der BKL „Lebenslanges Lernen“

Programme zur Förderung des Chanchengleichheitsziels

„Gender-Seminare“

Ein zentraler Baustein in den Aktivitäten des BMFSFJ bilden die bundesweiten Modellseminare, die zwischen Juni 2002 und April 2003 durchgeführt wurden, um Entscheidungsträger/-innen hinsichtlich der Anwendung des Gender Mainstreaming-Ansatzes in den Strukturfonds zu sensibilisieren und zu qualifizieren. Das Projekt startete mit einer Konferenz am 18. April 2002 in Berlin. Die Seminare richteten sich einerseits an Verantwortliche der Fondsverwaltungen in Bund und Ländern, andererseits an Mitarbeiter/-innen von Projektträgern. Sie sollten in die Lage versetzt werden, die gleichstellungsrelevanten Aspekte ihres Arbeitsbereiches zu erkennen und in ihr praktisches Tun einzubeziehen. Insgesamt wurden 34 zweitägige Seminare angeboten. 17 Seminare richteten sich an Verantwortliche aus den Verwaltungsbehörden, die restlichen 17 an Mitarbeiter von projektdurchführenden Trägern.

Sämtliche Fondsverantwortlichen aus dem Bund und den Bundesländern waren aufgerufen, an diesen Seminaren teilzunehmen. Die Nachfrage war gut, die Resonanz ebenfalls, insbesondere bei den Ländern, die in Sachen Gender Mainstreaming noch nicht so weit fortgeschritten waren. Der Schwerpunkt der Seminare lag auf der Sensibilisierung und der Vorstellung vorbildlicher Praxisbeispiele.

Die Seminare des BMFSFJ wurden wissenschaftlich begleitet. Gegenstand der Untersuchung waren insbesondere konzeptionelle Ansätze, Vorgaben und Instrumente zur Durchführung von Gender Mainstreaming, Ansätze zur Prüfung und Bewertung sowie Steuerungs-, Begleit- und Kontrollsysteme.

Die Informationen werden in Form eines Leitfadens für die Implementierung von Gender Mainstreaming und in einer Gender-Checkliste für die Auswahl und Bewilligung von Projekten im ESF ausgewertet und im Rahmen des Abschlussberichts veröffentlicht. Durch diesen Ansatz wird erstmals eine bundesweite Übersicht über die Aktivitäten der Länder zum Thema Gender Mainstreaming möglich, die sowohl Good practice-Beispiele als auch Implementierungsdefizite umfasst. Die Arbeiten an der Evaluation werden bis zum Ende des Jahres abgeschlossen sein.

„Kompetenzzentrum für Chancengleichheit“ (CHAD)

Ein weiterer wichtiger Baustein im Rahmen der Gleichstellungspolitik des BMFSJF bildet das „Kompetenzzentrum für Chancengleichheit in der Arbeits- und Dienstleistungsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ (Chad). Das Kompetenzzentrum bietet als Unterstützungs- und Entwicklungsagentur regionalen und betrieblichen Akteuren betriebs-

und branchenspezifisch angelegte Maßnahmen zur Implementierung des „Gender-Mainstreaming-Konzepts“ an. Ein besonderer Schwerpunkt der Aktivitäten liegt im Bereich der Beratung von Unternehmen und Verwaltungen bei der Entwicklung geschlechtergerechter Organisations- und Personalentwicklungsstrukturen. Das Kompetenzzentrum wird gebildet durch ein Team der ISA CONSULT GmbH. (Projektzeitraum: 2001-2003). Das Kompetenzzentrum soll für eine Informationsvermittlung und Kompetenzentwicklung in Bezug auf das Prinzip des Gender Mainstreaming informieren, mobilisieren und sensibilisieren.

Das Tätigkeitsspektrum umfasst im Einzelnen:

- Beratung bei der Konzeptionierung und Umsetzung von betriebs-, branchen- und regionsbezogenen Gemeinschaftsinitiativen zur Gleichstellungspolitik
- Systematische Aufbereitung der Instrumente und Bewertungsschemata für wirksame Strukturförderung mit Gleichstellungsimplikationen
- Bundesweite Aktivitäten und Diskurse für die europäische Idee des Gender Mainstreaming.

Die Herausforderung besteht darin, das Interesse für die geschlechtsspezifischen Wirkungen betrieblicher Organisationsstrukturen oder Personalentwicklungsplänen zu wecken und den Blick für Benachteiligungen von Frauen und vor allem für die Potenziale einer stärkeren Integration von Frauen in den betrieblichen Entwicklungsprozess zu schärfen. Als fruchtbar erwies sich die Zusammenarbeit der ISA-Consult mit dem DGB und der IGM, die die gleichstellungspolitischen Ziele mittragen und dabei helfen, Unternehmen für das Thema zu interessieren und geschlechterspezifische Ansätze bei der Personalentwicklung zu berücksichtigen.

Das Echo auf die bisher durchgeführten Projekte ist sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Gewerkschaften und dem Projektträger außerordentlich gut. Dem Projektträger ist es gelungen, die Unternehmen für das Anliegen zu interessieren. In gemeinsam definierten Projekten war es möglich, sowohl für Beschäftigte als auch für die Unternehmen selbst Verbesserungen zu erreichen.

Die Bedeutung des Programms liegt vor allem in den Impulsen, die aus der direkten Beratung und Förderung geschlechtergerechter Organisations- und Personalentwicklungsstrukturen in Unternehmen und öffentlichem Dienst gegeben werden. Entscheidend ist dabei weniger der quantitative Umfang der mit Seminaren, Workshops oder Beratungsgesprächen erreichten Teilnehmenden. Worauf es ankommt, ist, ob mit der Informations- und Sensibilisierungsarbeit tatsächlich der Blick für geschlechterspezifische Fragen im Arbeitsleben geschärft und vor allem der Handlungshorizont der Entscheider in Unternehmen und Verwaltungen aufgeweitet werden kann. Verstandeseinsichten konkurrieren oft mit Gewohnheiten und alten Routinen in Organisationen. Sie in der Perspektive geschlechtergerechter Strukturen zu verändern, setzt nicht nur voraus, dass die Verantwortlichen von dem praktischen Nutzen des Gender Mainstreaming für

ihre Organisation überzeugt werden können. Es ist darüber hinaus notwendig, mit den Verantwortlichen gemeinsam neue geschlechtersensible Lösungen für die Personalentwicklung, für die Gestaltung von Arbeitszeiten, Arbeitsplätzen und Organisationsstrukturen zu entwickeln und umzusetzen. In dieser Hinsicht wird die Bedeutung der Beratungen und Projektentwicklungen in den Unternehmen von allen Beteiligten hoch geschätzt.

„IT-Landfrauen“

Während sich die beiden erstgenannten Programme allgemein zum Ziel setzen, für die Chancengleichheitspolitik des Bundes zu sensibilisieren und das Anliegen an die arbeitsmarktpolitisch relevanten Akteure auf der Ebene des Bundes und der Länder zu kommunizieren, konzentriert sich das IT-Landfrauen-Projekt auf eine spezifische Zielgruppe unter den Frauen. Es handelt sich dabei um ein modellhaftes Qualifizierungsangebot für Frauen aus dem ländlichen Raum“, das einen Beitrag zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in ländlichen Regionen an Wirtschaft und Arbeitsmarkt leisten soll. Die Ziele des Projektes sind:

- die Verbesserung der Teilhabe von Frauen im ländlichen Raum an der Entwicklung in den Informationstechnologien und auf dem Arbeitsmarkt.
- Die Verminderung der Digitalen Spaltung und des Internet-Nutzungsgefälles zwischen Stadt und Land.
- Die Stärkung der Position und Unterstützung von Landfrauen als Existenzgründerinnen und dadurch die Förderung der regionalen Wirtschaftsstrukturen.
- Und die Eröffnung neuer Perspektiven für Frauen in ländlichen Räumen für die Vermarktung ihrer Produkte und Dienstleistungen.

Zwei Bausteine bilden den Kern des Projektes: Zum einen sind 44 Landfrauen aus dem gesamten Bundesgebiet (2 je Landes-Landfrauenverband) als Multiplikatorinnen zu „IT-LandFrauen“ qualifiziert worden. Zum anderen wurde unter www.LandPortal.de ein Internetportal für Existenzgründerinnen und Fachfrauen im ländlichen Raum aufgebaut.

Heute gestalten die IT-Landfrauen Websites besonders für Kreis- und Ortsvereine, sie halten Vorträge, Kurse und Lehrgänge rund ums Internet und erschließen neue Wege bei der Vermarktung landwirtschaftlicher und anderer Produkte und Dienstleistungen indem sie Homepages erstellen.

Mit den bisher vorliegenden Daten und Erkenntnissen lassen sich z. Zt. noch keine sicheren Aussagen zum „Erfolg“ des Projekts z.B. hinsichtlich der Erwerbstätigkeit der IT-Landfrauen oder der Umsatzentwicklung von LandFrauen-Anbieterinnen treffen. Dazu war die Zeit vom Ende der Fortbildung zu kurz. Die Phase der Gründung von Unternehmen bzw. neuen Geschäftsfeldern ist angelaufen, bedingt durch die saisonbeding-

ten Arbeiten in der Landwirtschaft sind jedoch wenig auswertbare Ergebnisse vorhanden.

Es zeichnet sich jedoch ab, dass alle IT-LandFrauen als „IT-LandFrau“ Einkommen erzielen wollen. Das Programm selbst wird sich künftig stärker darum bemühen, auch Frauen aus dem Mittelstand in die Qualifizierung mit einzubeziehen und z.B. Frauen mit höheren Schulabschlüssen mit spezifischen Angeboten zu versorgen.

Querschnittsorientierte Arbeitsmarktprogramme

Zu den Programmen, welche das Querschnittsziel der Chancengleichheit und das Gender Mainstreaming in ihr Zielsystem integriert haben, gehören das Programm „Lernende Regionen“, „Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF), das „Freiwillige Soziale Trainingsjahr“ (FSTJ) und „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS).

„Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“

Damit ein Projekt im Rahmen des Programms „**Lernende Regionen** – Förderung von Netzwerken“ gefördert werden kann, muss neben anderen auch das Ziel der Chancengleichheit und das Gender Mainstreaming berücksichtigt sein. Das Ziel wird in den Antragsberatungen kommuniziert und in den Auflagen zu den Förderempfehlungen auf zwei Bereiche zu fokussiert:

1. Zum einen auf die Weiterbildung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eines regionalen Netzwerks. Für sie werden spezifische Fortbildungsangebote (Gendertraining) durchgeführt, spezielle Leitfäden für Projekte entwickelt, die in der Region umgesetzt werden sollen und Beratungen durchgeführt, z.B. darüber, wie das Chancengleichheitsziel im konkreten Projekt weiter operationalisiert und verwirklicht werden kann.

2. Zum anderen ist das Querschnittsziel im Rahmen einzelner Teilvorhaben berücksichtigt. Teilweise ist den Antragstellern/Antragstellerinnen geraten worden, das Thema Gender nicht nur einseitig auf „Frauenförderung“ zu beziehen, sondern auch Männer/Jungen im Sinne der Ganzheitlichkeit des Programmes einzubeziehen; insbesondere dort, wo diese in gesellschaftlichen Bereichen unterrepräsentiert sind.

„Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“

Das Programm „**Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf**“ startete im November 2001. Das Querschnittsziel ist in den Antragsverfahren berücksichtigt. Die Projektträger werden aufgefordert, die Arbeitsziele und Arbeitsplan zu erläutern, mit dem sie das Chancengleichheitsprinzip und das Gender Mainstreaming im Projekt berücksichtigen und realisieren wollen. In den einzelnen Vorhaben ist das Ziel unterschiedlich berücksichtigt. Es wurde Wert darauf gelegt, dass die Zielgruppenvoraussetzungen beider Geschlechter besondere Berücksichtigung fin-

den und eine Begrenzung auf eine Förderung benachteiligter junger Mütter vermieden wird.

„Freiwilliges Soziales Trainingsjahr“

Das „**Freiwillige Soziale Trainingsjahr“** gibt es seit Juni 2002. Es handelt sich um ein Förderangebot, das Jugendlichen den Übergang von der Schule in den Beruf erleichtern soll. Das FSJT richtet den Fokus auf Jugendliche, die aus verschiedenen Gründen benachteiligt sind: Weil sie nur einen Haupt- oder Realschulabschluss haben, oder weil sie für die berufliche Orientierung eine Unterstützung benötigen. Ein Jahr lang arbeiten Jugendliche in Krankenhäusern, Heimen, Kitas, Sportvereinen und anderen gemeinnützigen Initiativen ihres Stadtteils oder sammeln berufspraktische Erfahrungen im Kleingewerbe. Sie trainieren soziale und berufliche Schlüsselqualifikationen und engagieren sich für ihren Stadtteil.

Bei diesem Förderangebot steht der Gender Mainstreaming-Ansatz im Mittelpunkt. Für das Programm wurde eigens eine wissenschaftliche Begleitforschung eingerichtet, welche die Regiestelle beraten und deren Arbeit evaluieren soll. Die Auslastung in den Qualifizierungsbüros lag 2002 zwischen 86 und 97 %, der Frauenanteil bei ca. 38 %, was dem Frauenanteil an der Zielgruppe entspricht.

Im Durchschnitt nehmen am FSTJ ca. 40 % junge Frauen und 60 % junge Männer teil. Dies entspricht an den meisten Standorten auch der Geschlechterverteilung der Zielgruppe. Wo vermutet wird, dass der Anteil junger Frauen eigentlich höher sein müsste (vor allem junge Migrantinnen sind oft nicht beim Arbeitsamt gemeldet oder können an koedukativen Angeboten nicht teilnehmen), werden spezielle Maßnahmen zur Akquisition dieser Frauen umgesetzt. Hierzu gehören die aufsuchende Sozialarbeit in den Familien sowie der Einsatz von Sozialarbeiterinnen mit Migrationshintergrund. Darüber hinaus werden speziell für diese Zielgruppe attraktive Qualifizierungsangebote entwickelt (vgl. dazu auch den Jahresbericht zum OP des Bundes Ziel 1 2002, S. 121).

Einige Büros machen die Erfahrung, dass handwerkliche Angebote und z.B. der Gabelstaplerführerschein von Jungen mehr nachgefragt werden. Es gibt jedoch auch andere Erfahrungen mit „jungen- bzw. mädchenspezifischen“ Angeboten. In Jena werden z.B. Handwerks- u. Gabelstaplerangebot auch von Mädchen genutzt, ebenso wie Kreativangebote von Jungen. Ebenso beteiligen sich z.B. in Leipzig Jungen auch stark im Bereich der Hauswirtschaft. Mögliche Ursachen für diese unterschiedliche Nachfrage von Angeboten werden z.B. in der Vorbildfunktion und Beziehung zu den Ausbilder/innen und Betreuer/innen gesehen, in der Gruppendynamik im Qualifizierungsbüro, in der kulturspezifischen Prägung und dem Versorgungsbedürfnis bzw. dem Bedürfnis nach sozialer Zugehörigkeit.

„Lokales Kapital für Soziale Zwecke“

Das BMFSFJ hat die Durchführung des Bundesprogramms „**Lokales Kapital für Soziale Zwecke**“ übernommen.. Die Mittel werden in Form von Globalzuschüssen von maximal 100 000 € an zwischengeschaltete Stellen einer Gebietskörperschaft, so genannte Lokale Koordinierungsstellen, vergeben und von diesen verwaltet. Voraussetzung für eine Förderung ist die Aufstellung eines Lokalen Aktionsplans für das Fördergebiet. Die Lokale Koordinierungsstelle ist gemeinsam mit dem Lokalen Netzwerk für die Programmumsetzung auf lokaler Ebene zuständig. Mikroprojekte können in einer Höhe von bis zu 10 000 € in folgenden Projekttypen gefördert werden:

- Unterstützung einzelner Aktionen zur Förderung der beruflichen Eingliederung
- Unterstützung von Organisationen und Netzen, die sich für benachteiligte Menschen am Arbeitsmarkt einsetzen,
- Unterstützung bei der Existenzgründung und bei der Gründung von sozialen Betrieben.

Nach Entwicklung und Abstimmung der Antrags- und Monitoring-Unterlagen wurden im Monat April und Mai 2003 fünf regionale Starterkonferenzen zur Information der potentiellen Antragsteller durchgeführt. Mit dem Programmvollzug ist das „Lokale Kapital für soziale Zwecke“ also noch kaum über den Anfang hinaus gekommen. Die Programmkonzeption sieht vor, das Gender Mainstreaming auf verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen. Bei der Erstellung des Lokalen Aktionsplans müssen die Antragsteller dezidiert Fragen beantworten zu geschlechterspezifischen Problemlagen und Bedarfen, zu geschlechterspezifischen Zielstellungen des Aktionsplans und dazu, wie diese verwirklicht werden sollen.

Auch auf der Entscheidungsebene über die Auswahl und Bewilligung von Projekten wird das Prinzip des Gender Mainstreaming berücksichtigt.

Ein wichtiger inhaltlicher Gesichtspunkt bei der Umsetzung des Programms „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ ist die Beachtung der Geschlechterfrage. Die Chancen von Jungen und Mädchen, Männer und Frauen in den Stadtteilen, an den öffentlichen Angeboten zu partizipieren, sind häufig ungleich verteilt. Von daher wurde das Gender Mainstreaming neben der Interkulturalität zum leitenden Prinzip bei der Programmumsetzung gemacht.

Gender Mainstreaming wird auch auf der Ebene der Entscheidungsfindung über die Auswahl von Mikroprojekten berücksichtigt. Der Begleitausschuss soll geschlechtergerecht zusammengesetzt sein und Abstimmungsprozesse sollten unter Gender-Aspekten reflektiert werden. Bei der Förderentscheidung von Mikroprojekten muss darauf geachtet werden, dass die im Handlungskonzept benannten, genderbezogenen Zielsetzungen

in den Konzeptionen der Mikroprojekte berücksichtigt und umgesetzt werden. Die Mikroprojekte müssen entsprechend sensibilisiert werden.

Schließlich müssen die Mikroprojekte die Chancengleichheit von Frauen und Männern unterstützen. Deshalb müssen sie diese Strategie in der Konzipierung und Durchführung der Projekte beachten. Durch die lokale Entscheidungsebene muss eine entsprechende Sensibilisierung stattfinden.

Im Sinne eines Qualitätsmanagements ist auf allen Ebenen ein Controlling-/Auswertungsverfahren und der Transfer der Ergebnisse notwendig. Im Rahmen des Programms wurden für die Qualifizierung der Antragsteller und der Auswahlentscheidung Leitfäden und Bewertungsraster entwickelt, die das Querschnittsziel für alle relevanten Akteure auf leicht verständliche Weise erläutern und seine Bedeutung für die Durchführung eines lokalen Aktionsplans anschaulich interpretieren. Von allen rezipierten Bundesprogrammen ist LOS dasjenige, welches das Querschnittsziel Gender Mainstreaming am konsequentesten in seine Ziele und Verfahren berücksichtigt hat.

Inwieweit jedoch diese formalen Strukturen in der Umsetzung durchgehalten werden und vor allem welche Wirkungen sie entfalten, kann vor dem Hintergrund der noch sehr kurzen Projektlaufzeit seit Februar dieses Jahres nicht beurteilt werden.

„KonTexIs“

Auch bei einem weiteren Programm des BMFSJF – **KonTexIs –** wird der Mainstreaming-Ansatz in besonderer Weise berücksichtigt. Wie beim FSTJ wird das Projekt wissenschaftlich begleitet und im Hinblick auf die Berücksichtigung der Gleichstellungs- und Geschlechterproblematik beraten. Das übergeordnete Ziel besteht darin, auf die spezifischen Probleme und Bedarfe junger Frauen im Umgang mit Medien einzugehen und sie entsprechend ihrer spezifischen Situation zu fördern.

Auch bei **Kon Te Xis** wird die Chancengleichheit berücksichtigt: Bei der Implementierung von Prinzipien des Gender-Mainstreaming konnte das Programm auf Erfahrungen zurückgreifen, die im Praxisfeld „JOB Werkstatt Mädchen“ gesammelt wurden. Es ist eines der zentralen Ziele von Kon Te Xis, innerhalb der Jugendhilfe Technikkultur zu schaffen – damit werden Multiplikatoren/innen auch auf die geschlechtsspezifischen Aspekte dieser Kultur orientiert. Es geht vor allem darum, chancengleiche Zugänge zu Technik und Medien zu eröffnen und sog. „geschlechtstypische“ Orientierungen zu vermindern. Die Publikationen von Kon Te Xis nehmen hierbei besonders Bezug auf geschlechtsbezogene Merkmale, z.B. bei der Vorstellung von Ausbildungsberufen im technischen Bereich. In der Internet-Community wurde eigens ein Special zu dem Thema „Mädchen und Technik“ veröffentlicht, in der ebenfalls auf der Webseite befindlichen Berufsdatenbank können sich auch Mädchen und junge Frauen sowie Multiplikatorinnen über naturwissenschaftlich-technische Berufe informieren. Zur Erhöhung der Chancengleichheit der Männer und Frauen werden spezielle Projekte im Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr (FSTJ) des BMFSFJ entwickelt (z.B. Familienplanung, Babybe-

denkzeit) und umgesetzt. Im Sinne von good practice werden die Ergebnisse allen Modellbeteiligten zur Verfügung gestellt. Über eine regelmäßige Berichterstattung zu erfolgreichen Projekten (z.B. Frauen in Männerberufen) erfolgt eine Sensibilisierung für das Thema.

Programme ohne explizite Berücksichtigung des Gender Mainstreaming

Zu den Programmen, welche in ihren Zielen und Verfahren das Gender Mainstreaming-Prinzip nicht verankert haben zählen das BLK „Lebenslanges Lernen“, das Programm Übergang „Schule – Wirtschaft / Arbeitsleben“ und Xenos. Diese Programme berücksichtigen das Ziel zwar nicht auf der programmatischen Ebene, aber auf der Ebene einzelner Projekte und Maßnahmen spielt es dennoch eine Rolle.

BLK-Programm „Lebenslanges Lernen“

Das BLK-Programm „**Lebenslanges Lernen**“ lief zunächst ohne ESF-Mittel an. Deswegen waren die Querschnittsziele in der Formulierung des Ausschreibungstextes und in den Antragsformularen auch nicht berücksichtigt. Auch auf die Projektauswahl hatten sie keinen Einfluss. Erst nachträglich wurden die Querschnittsziele in der Projektdurchführung gestärkt, nachdem die ESF-Förderung für das Programm bewilligt war. Eine grundsätzliche Korrektur erschien danach jedoch nicht mehr möglich. Die Querschnittsziele werden daher „nur“ selektiv von einzelnen Projektträgern auf der Projektebene verfolgt. Die Genderfragen werden in Teilprojekten bisweilen direkt behandelt und sind zumindest im Bewusstsein der Beteiligten als zu berücksichtigende Größe bei den Konzeptentwicklungen vorhanden.

„Schule – Wirtschaft / Arbeitsleben“

Auch das Programm „Schule – Wirtschaft / Arbeitsleben“ startete ohne ESF-Förderung; sie wurde erst 2001 in den Finanzierungsplan integriert. Aus diesem Grund sind die Querschnittsziele ebenfalls nicht auf der Zielebene verankert. Das grundsätzliche Anliegen des Projektes tangiert aber fast alle Querschnittsziele. Es geht darum Jugendliche ihren Erfahrungen entsprechend praxisnah auf die Anforderungen der Berufs- und Arbeitswelt vorzubereiten. Sie sollen je nach Alter, Entwicklungsstand und geschlechtsspezifischer Unterschiede beim Übergang aus der Schule in die Wirtschaft und das Arbeitsleben unterstützt werden. Dabei geht es insbesondere auch darum, geschlechtertypisches Berufswahlverhalten zu hinterfragen und den Horizont junger Frauen und Männer für zukunftsfähige Berufsfelder aufzuweiten.

Insbesondere sollen solche Projekte gefördert werden, die

- kontinuierliche, gemeinsame Maßnahmen von Schulen mit Partnern in Ausbildungsbetrieben, Wirtschaftsverbänden, Hochschulen und/oder Berufsschulen anstreben,

- zukunftsträchtige Wirtschaftsbereiche mit hoher Innovationskraft einbeziehen, auch um auf diesem Wege die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen zu fördern,
- den Schülerinnen und Schülern alternative Ausbildungsmöglichkeiten und -wege auch in strukturschwachen Gebieten sichtbar machen,
- benachteiligten Schülergruppen als besondere Hilfestellung dienen können, um deren Vermittlungschancen in Ausbildung zu erhöhen.

Das Chancengleichheitsziel wird auf der Projektebene berücksichtigt, z.B. in einzelnen Projekten, in denen es um die besondere Förderung des Interesses von Mädchen für technische Berufsfelder (Bayern) geht oder um die besondere Unterstützung von jungen Migrantinnen bei dem Schritt ins Berufsleben (Baden-Württemberg). Einzelne Projektträger stellen das Thema Chancengleichheit ins Zentrum ihrer Aktivitäten, z.B. der DGB, der ein Themenheft zum Gender Mainstreaming-Ansatz erarbeitet hat oder die ver.di, die Planspiele an Schulen zur Chancengleichheit im Arbeitsleben durchführt.

„XENOS“

XENOS-Projekte müssen zwei grundlegende Anforderungen erfüllen: Sie müssen auf arbeitsmarktbezogenen Aktivitäten gründen und dabei Wirkungen gegen Fremdenfeindlichkeit, Ausgrenzung und Rassismus entfalten. In seinen inhaltlichen Zielbestimmungen ist das Programm ganz auf das gemeinsame Leben und Arbeiten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen unterschiedlicher Herkunft und den interkulturellen Dialog ausgerichtet. Die Chancengleichheitsziele des Programms beziehen sich deswegen vor allem auf die Chancengleichheit zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen. Auf der Projektebene jedoch werden die Antragsteller dazu aufgefordert, ihre Projekte und jede Projektaktivität in seinen geschlechtsspezifischen Ausprägungen und Auswirkungen zu beschreiben. Dies hat auch Wirkungen auf die Konzeption und Auswahl von Projekten. Ein Beispiel dafür ist das Projekt „Miteinander arbeiten und leben“ der Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein. Das Projekt wendet sich einerseits im Sinne des Programms aktiv gegen Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Rassismus. Darüber hinaus gehört es zu den Anliegen des Projektes, die Chancengleichheit auch zwischen den Geschlechtern in so genannten geschlechtsspezifisch zugeordneten Berufsbereichen zu schaffen und zu fördern.

Im Mittelpunkt steht aber die Integration und Gleichstellung der Migranten und Migrantinnen; geschlechterspezifische Fragestellungen haben in den Projekten demgegenüber eine nachrangige Bedeutung.

Schlussfolgerungen

Das Querschnittsziel der Chancengleichheit und des Gender Mainstreaming ist in allen Programmen der Bundesministerien und auf der Projektebene verankert. Es gibt sowohl Programme, die sich ausschließlich der Förderung dieses Querschnittsziels widmen, als auch Programme, die das Querschnittsziel in der Kombination mit arbeitsmarktpoliti-

schen und maßnahmebezogenen Zielen berücksichtigen. Ausnahmen davon bilden Programme, die ohne ESF-Förderung anliefen und erst nachträglich den Gender-Gedanken in die Programmdurchführung aufgenommen haben. Hierbei zeigt sich allerdings die Steuerungswirkung des ESF in einem positiven Sinne. Die nachträgliche Integration von ESF-Mitteln in die Finanzplanung der Programme hat dazu geführt, dass Chancengleichheitsprinzipien und der Gender Mainstreaming-Ansatz stärker als bisher in der Durchführung berücksichtigt werden. I.d.R. bedeutet dies, dass bei neuen Auswahlrunden von Projekten das Querschnittsziel berücksichtigt wird.

Die Erfassung der Ausgangssituation nach Geschlecht hat für die Programmumsetzung Folgen. Programme, die eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung vorgesehen haben, sind sehr viel besser in der Lage, auf geschlechterspezifische Besonderheiten in ihrem Feld einzugehen, und diese z.B. in Gestalt von Quoten für Frauenanteile in Maßnahmen und Projekten zu verankern. Sofern solche Untersuchungen nicht durchgeführt wurden, bleiben die Einschätzungen über die geschlechterspezifischen Problemlagen und Bedarfe weitgehend den Projektträgern selbst überlassen und die Bewilligungsstellen haben kaum Möglichkeiten, diese Angaben zu kontrollieren. Ohne aktualisierbare Datengrundlagen hängt es sehr stark von den handelnden Personen ab, wie eine Maßnahme bewertet wird. Zwar ist gerade bei den Projektträgern das Chancengleichheitsziel aufgrund der wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Diskurse um die Prinzipien des Gender Mainstreaming bekannt und als Handlungsmaxime präsent, damit aber Einschätzungen von Projekten nicht beliebig werden, ist eine systematische Erfassung der Ausgangslage in allen Projekten notwendig.

Dem Verständnis von Gender Mainstreaming nach sind die Chancengleichheitsziele in allen Entscheidungen auf allen Ebenen zu berücksichtigen. Auf der Ebene konkreter Projekte und in den o.g. Beispielen dominieren Angaben zur Verbesserung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. In der Praxis der Projekte werden die Grenzen zwischen der spezifischen Frauenförderung und dem Gender Mainstreaming-Ansatz undeutlich, etwa dann, wenn z.B. Maßnahmen für die Berufswahlorientierung besonders auf die Förderung junger Frauen für technikorientierte Berufe ausgerichtet sind. Eine positive Zielbestimmung des Gender Mainstreaming, z.B. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern an bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten, fehlt in den Programmen.

7.4.2. Regionale und Lokale Entwicklung

Während unter „regionaler Entwicklung“ die Regionen vor allem unter dem Fokus ihrer „Strukturschwächen“ und „Modernisierungsdefizite“ wahrgenommen werden, wird der Begriff der „lokalen Entwicklung“ üblicherweise im Zusammenhang mit den Problemen benachteiligter Stadtteile und sozialer Randgruppen verwendet. Beide Begriffe haben zwar unterschiedliche räumliche und inhaltliche Foki, beiden gemeinsam ist jedoch ein einigendes Problemverständnis. Demnach sind Räume keine neutralen Unterlagen für soziale und wirtschaftliche Prozesse, sondern strukturierte und strukturierende Zusammenhänge, die sich auf die Entwicklung der Beschäftigung auswirken. Armut

und Arbeitslosigkeit konzentrieren sich auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen und kumulieren in einem Prozess der wechselseitigen Verstärkung mit anderen sozialen Problemen zu einer Abwärtsspirale, in der Stadtteile ebenso wie strukturschwache Regionen von einer ökonomischen, sozialen und baulichen Erosion und sich verfestigender Armut erfasst werden können. Beide räumlichen Ebenen können unter diesen Prämissen als **ein** Querschnittsziel rezipiert werden, bei dem es vor allem darum geht, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen räumlich zu bündeln, um die dort vorhandenen regionalen und lokalen Akteure, ihre Ressourcen und Potenziale zu stärken, um so eine lokal und regional wirksame Beschäftigungsentwicklung zu unterstützen.

Ähnlich wie bei dem Querschnittsziel der Chancengleichheit lassen sich die Programme in Gruppen einteilen:

3. Programme, die sich explizit der Förderung des Querschnittszieles widmen, wie die Programme „Lernende Regionen“ und Lokales Kapital für soziale Zwecke“,

4. und Programme, die das Querschnittsziel in ihre jeweiligen fachpolitischen Zielsetzungen integriert haben.

Programme zur Förderung des Querschnittsziels

„Lokales Kapital für soziale Zwecke“

Für das Programm „**Lokales Kapital für soziale Zwecke**“ (LOS) ist die lokale Entwicklung das eigentliche Programmziel. Das BMFSJF hat mit der Übernahme der Verantwortung des Programms LOS im Mai 2001 die Chance genutzt, um seine jugendpolitischen Schwerpunkte stärker im lokalen sozial-räumlichen Kontext zu verankern. LOS ist eingebettet in verschiedene Aktionsprogramme des Bundes und der Länder:

- das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“,
- die Aktionsplattform E&C (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten),
- und das Programm „Toleranz und Demokratie“.

Ein Teil der dem Bund für dieses Programm zur Verfügung stehenden Mittel soll in die für die „Soziale Stadt“ ausgewählten Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf fließen. Mit der jugendpolitischen Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) ist das BMFSFJ Partner in diesem Bund-Länder-Programm. „Die Soziale Stadt“ bietet sich als Anknüpfungspunkt für das „Lokale Kapital“ an, da die zur Verfügung stehenden Ressourcen auf lokaler Ebene in problematischen Sozialräumen konzentriert und konzertiert eingesetzt werden können.

Das Programm soll helfen, Missstände in ausgewählten Stadtteilen zu beseitigen. In Ergänzung der klassischen städtebaulichen Förderung zielt das Programm darauf ab,

durch integrierte Ansätze unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen in gefährdeten Stadtteilen soziale Defizite zu beheben und dazu beizutragen, die Lebensqualität wiederherzustellen, zu erhalten und zu verbessern.

Neben diesen sozial-integrativen Programmen zur lokalen Entwicklung benachteiligter urbaner und ländlich strukturschwacher Räume wird das Programm LOS auch in den Hochwassergebieten Ostdeutschlands zum Wiederaufbau der sozialen Infrastruktur eingesetzt.

„Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) verfolgt im Rahmen des Programms „**Lernende Regionen** – Förderung von Netzwerken“ das Ziel, Bildungsanbieter und Bildungsnachfrager im regionalen Umfeld zusammenzuführen. Durch die regionale Vernetzung von Bildungsträgern und anderen arbeitsmarktrelevanten Akteuren im Bereich des schulischen und beruflichen Lernens erhofft sich das Programm Impulse für die Befähigung zum selbständigen Lernen und zur Verbesserung der Nutzerorientierung.

Die regionale Einbettung des Programms erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. Zum einen müssen die regionalen Sozialpartner in die Steuerung von lokalen Aktionsprogrammen einbezogen werden, die regionalen Beschäftigungswirkungen des Programms werden wissenschaftlich erforscht und durch die Evaluation begleitend beraten und schließlich müssen sich die Bildungsnetzwerke auf die regionalen Problemlagen und Bildungsbedarfe beziehen. Besonders wichtig wird die „Profilbildung“ der Netzwerke genommen. Darunter wird verstanden, dass sich die Netzwerke Arbeitsschwerpunkte geben, die Innovationen erleichtern und befördern sollen. Beispielhaft nennt das Programm die bessere Verzahnung von allgemeiner, politischer, kultureller und beruflicher Bildung, die Förderung der Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsbereichen, die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsförderung und Weiterbildung, die Erhöhung der Transparenz der Bildungsangebote u.v.a.m.

Das Programm begreift die Region vor allem als Zusammenhang, in dem sich Bildung besser und effizienter organisieren lässt. Es wendet sich dabei an die in der Region vorhandenen Akteure und versucht in diesem Sinn die „endogenen Potenziale“ der Region aufzugreifen und mit dem Programm zu unterstützen. Die wissenschaftliche Begleitung, insbesondere der Konsortialpartner DIW, untersucht die Auswirkungen des Bundesprogramms auf die regionalen Beschäftigungsstrukturen und versucht die Ergebnisse hieraus zu transferieren. Die Verwertungsplanung als Teil der Vorhabensbeschreibung widmet sich insbesondere dem Bereich der wirtschaftlichen Erfolgsaussichten und Anschlussfähigkeit. Damit sind auch mittel- und langfristige Zielsetzungen hinsichtlich der Stärkung der regionalen Beschäftigungsfähigkeit gemeint, die hier produktorientiert formuliert und in regelmäßigen Abständen (Berichtsprüfung durch den Projektträger) überprüft werden (vgl. Jahresbericht Ziel 1: 125).

Querschnittsorientierte Arbeitsmarktprogramme

Beim Übergang von der Schule in die Wirtschaft und das Arbeitsleben ist besonders für benachteiligte Zielgruppen des Arbeitsmarktes der lokale Kontext ein bedeutender Nahraum für die berufliche Orientierung. Das Programm „**Schule – Wirtschaft / Arbeitsleben**“ legt daher auch den Fokus auf die lokale Vernetzung von schulischer und beruflicher Bildung bzw. vorberuflicher Orientierung. Die Vernetzung zwischen Schulen, Arbeitsamt, Gewerkschaften und Betrieben im lokalen Nahraum nimmt eine wichtige Priorität ein. Alle Projekte dieses Programms sind in diesem Sinne lokal bzw. regional eingebettet in die Strukturen der schulischen und beruflichen Bildung und die Akteure der Arbeitswelt. Durch ihre Beteiligung an der Durchführung der Projekte soll auch gewährleistet werden, dass spezifische lokale Probleme behandelt und lokal angepasste Lösungen gefunden werden.

In einer ähnlichen Weise verfährt das Programm „**Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf**“ (BQF). Die Vorhaben werden ebenfalls in Kooperation mit regionalen Akteuren durchgeführt. Z.T. wird versucht, die örtlichen Betriebe für Vorhaben zu gewinnen und sie in Praktikas und Langzeitpraktikas einzubinden. Die Mehrzahl der Vorhaben bemüht sich, die örtlichen und/oder regionalen Betriebe und Unternehmen verstärkter für die Zielgruppe der Benachteiligten zu gewinnen. Die Vorhabensbeschreibungen der Anträge müssen sich aus der regionalen Ausbildungssituation und der vorhandenen Förderstruktur ableiten und den Bezug herstellen zum eigenen Vorhaben. Die Projekte sind aufgefordert, den eigenen Schwerpunkt als Ergänzung und/oder Weiterentwicklung zu erarbeiten und das Konzept mit den relevanten Partnern und Akteuren abzustimmen. Alle Anträge, die mit einem berufsorientierenden Vorhaben in die Schulen hineinwirken, müssen eine positive Stellungnahme des Kultusministeriums des jeweiligen Bundeslandes beifügen.

Mit dem Programm „**Freiwilliges Soziales Trainingsjahr**” (FSTJ) des BMFSFJ werden Jugendliche aus problematischen Gebieten mit einem besonders niedrigschwelligen Angebot der beruflichen Integration an einen künftigen Berufseinstieg herangeführt. Es ist ein Teil der Programmplattform E & C, in der verschiedene jugendpolitische Maßnahmen des Ministeriums in sozialen Brennpunkten gebündelt werden. Das Angebot ist an das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ gekoppelt und verstärkt damit die Unterstützung für benachteiligte Stadtteile und strukturschwache Landkreise im Bereich der Jugendberufshilfe und der Berufsvorbereitung. Das FSTJ findet für 1.000 Jugendliche in 40 Programmgebieten der „Sozialen Stadt” statt und wurde im Jahr 2002 verdoppelt. Die soziale und berufliche Integration durch gemeinnützige Arbeit der Teilnehmer soll sowohl Schlüsselqualifikationen vermitteln als auch zu einer Aufwertung dieser innerstädtischen Ballungsräume mit multiproblematischen Bewohnerstrukturen bzw. zur Aufwertung von strukturschwachen ländlichen Räumen beitragen.

Auf die regionale Entwicklung setzt auch das Projekt „**IT-LandFrauen**“: Das Projekt unterstützt die Frauen im ländlichen Raum bei der Entwicklung von Medienkompetenzen und der Erschließung neuer Einkommensquellen. In Verbindung mit dem parallel

entstandenen LandFrauenportal spielt das Projekt eine zentrale Rolle im Aufbau eines Kommunikationsforums und Marktplatzes, für die Vermarktung der im ländlichen Raum hergestellten Produkte und Dienstleistungen.

Auch **XENOS** konzentriert sich auf die Integration der Projekte auf der lokalen Ebene von Stadtteilen und Quartieren. Ähnlich wie das SWA-Programm setzt XENOS mit seiner Handlungsstrategie an der Schnittstelle zwischen Schule und Arbeitswelt an. Arbeitsmarktliche Qualifizierungsmaßnahmen werden gezielt mit Aktivitäten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verknüpft. Im Rahmen des Programms werden Maßnahmen in vier Schwerpunkten gefördert, einer davon bezieht sich explizit auf die Unterstützung lokal integrierter Projekte und mobilen Beratungsteams sowie Expertenpools. Dabei geht es um die Förderung lokaler und regionaler Kooperationen von Kernakteuren des Arbeitsmarkts und um die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und bürgerschaftlichen Engagements „vor Ort".

Schlussfolgerungen

Neben dem Querschnittsziel der Chancengleichheit ist die Lokale Entwicklung mit einer großen Anzahl von Programmen in den Aktivitäten der Bundesministerien verankert. Die Berücksichtigung der lokalen Ebene in den Modellprojekten macht zweierlei deutlich:

- Zum einen betont der Modellcharakter der Programme den innovativen Anspruch, die lokale Ebene stärker als bisher in den Programmen der Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen.

- Zum anderen wird deutlich, dass sich die Problem- und Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik in bestimmten Regionen, Stadteilen und Quartieren häufen und Maßnahmen zur Lösung der Probleme vor allem in der unmittelbaren Lebenswelt der Betroffenen ansetzen müssen.

Der weitaus überwiegende Teil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfolgt nach räumlich unspezifischen Kriterien. Das ESF-BA-Programm wird zwar von den 38 Arbeitsämtern im Ziel-1-Gebiet im Rahmen der gegebenen Förderrichtlinien umgesetzt. Die Förderrichtlinien berücksichtigen aber vor allem vorhabensbezogene und zielgruppenspezifische Kriterien bei der Förderung. Dass die Arbeitsämter mehr und mehr auch in lokale Beschäftigungspakte und Bündnisse von arbeitsmarktrelevanten Akteuren auf der lokalen Ebene einbezogen werden, ist ein wichtiger Schritt hin zu einer stärkeren lokalen Fokussierung der Arbeitsmarktpolitik und vor dem Hintergrund der lokalen Problemakkumulation zu begrüßen. Im Hinblick auf die vorgestellten Programme der Bundesministerien stellt sich jedoch die Frage, ob nicht der Modellcharakter der Programme und damit ihr selektiver und finanziell begrenzter Zugang zur lokalen Ebene unzureichend ist, um die Probleme auf der lokalen Ebene wirksam zu bekämpfen. Für die weitere Begleitung und Evaluation der ESF-Interventionen sollte die Frage nach den

Möglichkeiten zur Stärkung der lokalen Ebene in der Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle einnehmen.

7.4.3. Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz

Der Umweltschutz ist in keinen der Programme der drei Bundesministerien als Querschnittsziel berücksichtigt. Anders dagegen das Querschnittsziel der Nachhaltigen Entwicklung: Investitionen in Humanressourcen gelten dann als nachhaltig, wenn sie

- die Orientierung der Individuen auf dem Arbeits- und Bildungsmarkt verbessern,
- die Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit der Erwerbspersonen fördern.
- zu einer Stabilisierung und stärkeren organisatorischen und finanziellen Selbständigkeit der Projekte im Programmvollzug beitragen
- und den Transfer und die Verallgemeinerung der Projektansätze auf das relevante Spektrum arbeitsmarktpolitischer Akteure unterstützen.

Vor dem Hintergrund dieses Begriffs- und Aufgabenverständnisses entfaltet das Querschnittsziel auf der Programmebene eine andere Relevanz. Insbesondere die Programme „Lernende Regionen“, BQF und Lernkultur/Kompetenzentwicklung machen sich diese Zielinterpretation zu Eigen.

„Lebenslanges Lernen“

Das Programm „**Lebenslanges Lernen**“ stellt das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit in den Mittelpunkt. Dem Programm geht es darum die Lernenden in der Selbststeuerung zu unterstützen. Sie sollen in die Lage versetzt werden, aus der Masse an Informationen über Weiterbildungsangebote, Stellen und berufliche Qualifikationen die für sie wichtigen Angebote herauszufiltern, um eine entsprechend fundierte Entscheidung für ihr berufliches Weiterkommen treffen zu können. Z.B. wird im Projekt des Landes Sachsen-anhalt ein Bildungsverbund aufgebaut, in dem Anstellungsträger des Gesundheitswesens mit den Anbietern von Gesundheitsbildung (Hochschule und Weiterbildung) zur Abstimmung der Curricula und Weiterbildungsmodule kooperieren, damit zukünftig die Aus- und Weiterbildung bedarfsgerechter konzipiert wird, was die Anstellungsfähigkeit der Absolventen verbessert.

Im Projekt „Projektpartnerschaften im Service- Netzwerk- Beratung“, Hamburg kooperieren Schule, Betrieb und Hochschule in neuen gemeinsamen Lernformen, wodurch Schüler und Studenten durch betriebsnahe Projektarbeiten an die Berufswirklichkeit herangeführt werden und erste Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern knüpfen.

Ein wesentlicher thematischer Schwerpunkt 2003 war der Transferaspekt des Programms. Dazu wurde vom Projektträger eine Tagung durchgeführt und vom BMBF in Kooperation mit dem DLR ein ‚Overhead-Workshop’ veranstaltet. Ein wichtiges Er-

gebnis dieses Workshops war, dass die Frage der Verbreiterung und Verallgemeinerung des Projektansatzes allen Beteiligten sehr viel klarer als zu Beginn des Programms wurde. Es wurden die verschiedene Umsetzungsebenen (Transfer ins Programm, lokaler und regionaler Transfer, und schließlich überregionaler Transfer in die Bereich Praxis, Wissenschaft und Politik) mit jeweils unterschiedlichen Akteuren ausgewiesen.

Eine wichtige Erfahrung aus dem Programm besteht darin, dass der Transfer über Öffentlichkeitsarbeit kaum nachhaltig gelingt. Damit der Transfer erfolgreich sein kann, braucht es mehr als eine passive Darstellung von Projekterfahrungen über die klassischen Medien der Öffentlichkeitsarbeit. Wichtig ist eine Institutionalisierung der Erfahrungen in Strukturen und Verfahren von Politik und Verwaltung. Deswegen wird angestrebt, dass die im Rahmen des Programms entwickelten Zertifizierungsverfahren in die Regelverfahren von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der BA transferiert werden. Außerdem sollen sich die Erfahrungen in den Berufsausbildungsordnungen niederschlagen. Die aktuelle Reform des Berufsbildungsgesetz (BbiG) bietet die Chance, methodische und inhaltliche Erkenntnisse aus dem Programm in das Gesetz zu übertragen.

Noch offen bleiben die Fragen nach den Chancen der finanziellen Verselbständigung der Projekte. Offen bleibt auch, ob die in verschiedenen Projekten erprobten informellen Formen des Lernens und Selbstlernens überhaupt zertifizierbar sind.

„Lernende Regionen“

Das Programm „**Lernende Regionen**“ differenziert vier Bereiche der Nachhaltigkeit:

5. Netzwerkstruktur: Die Struktur der Netzwerkzusammenarbeit hat sich im Übergang von der Planungs- zur Durchführungsphase verstetigt und teilweise institutionalisiert. Waren in der Planungsphase noch lediglich „letter of intent“ der mitwirkenden Kooperationspartner/-innen erforderlich, sind es in der Durchführungsphase Kooperationsverträge, die die Rechte und Pflichten der Netzwerkteilnehmer teilweise über die Förderlaufzeit hinaus festlegen. Teilweise haben die Netzwerke sich zu GmbHs und zu Vereinen zusammengeschlossen. Teilweise sollen noch Stiftungen und andere juristisch und wirtschaftlich tragfähige und auf Nachhaltigkeit angelegte Strukturen entwickelt werden. Die Netzwerkstruktur ist darüber hinaus immer in den regionalen Kontext eingebunden. Die Modellmaßnahmen sollen, insbesondere in der bildungsbereichsübergreifenden Zusammenarbeit strukturverändernd und damit nachhaltig, insbesondere mit Blick auf die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit wirken.

6. Finanzierung: Im Rahmen der degressiven Förderung ist das progressive Erbringen eines Eigenanteils erforderlich, der sich auf die zuwendungsfähigen Ausgaben bezieht. Darüber hinaus muss jedes Vorhaben erklären, dass nach Auslaufen der Bundes-ESF-Förderung die weitere Finanzierung im Sinne der Nachhaltigkeit getragen wird durch Eigenmittel und Mittel Dritter.

7. Umwelt: Einzelne Netzwerke haben sich insbesondere der Thematik Umweltbildung (Beispiel: Lernende Region Bad Hersfeld) gewidmet.

8. Durch den aktiven interregionalen Erfahrungsaustausch, der vom Projektträger organisiert wird, sollen Ergebnisse aus den Modellvorhaben auch in den ungeförderten Raum übertragen werden.

Wie seitens der Programmkonzeption vorgesehen, finden im Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ Ergebnisse anderer BMBF-Programme Anwendung. Insbesondere soll deren breite Anwendung erprobt und ihre Übertragbarkeit auf andere Weiterbildungsformen untersucht werden. So wird u.a. das im Rahmen des BLK-Modellversuchsprogramms „Lebenslanges Lernen“ erfolgreich vom ArtSet-Institut in Hannover entwickelte Verfahren „Lernorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ (LQW) auf einer breiteren Grundlage auf seine Praxistauglichkeit hin geprüft.

Für den Bildungsbereich ist die degressive Förderung ein neues Instrument und es liegen noch wenig Erfahrungen darüber vor, wie der hauptsächlich staatlich unterstützte und geregelte Bildungssektor in andere Finanzierungsformen überführt werden kann. Umso wichtiger sind neue Lösungen zu dieser Frage. Die Zertifizierung von Bildungsabschlüssen und Qualitätsstandards der Bildung spielt dabei eine zentrale Rolle. Unter den „Lernenden Regionen“ befinden sich insgesamt fünf, die sich besonders mit der Frage nach der Übertragbarkeit und Verbreiterung von Bildungsstandards insbesondere in der beruflichen Bildung beschäftigen.

„Lernkultur – Kompetenzentwicklung“

Auch das **BQF** und das Programm „**Lernkultur – Kompetenzentwicklung**“ berücksichtigen das Querschnittsziel der Nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Förderung einer sukzessiven Stabilisierung und Verselbständigung der Projekte. Die Vorhaben wurden dazu aufgefordert, gezielt Wege zur Sicherung von Nachhaltigkeit zu installieren. Das betrifft die Auswahl der Kooperationspartner ebenso wie die Sicherung zukünftiger finanzieller Unterstützung bzw. die Übernahme von Förderansätzen in die Regelförderung. (z.B.: INBAS, Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf, ein Projekt, das in enger Abstimmung mit zur Zeit 23 Arbeitsämtern in Modellregionen die Umsetzung einer kohärenten, individuellen und flexiblen Förderung erprobt).

Schlussfolgerungen

Das Umweltschutzziel nimmt in der ESF-Förderung der Bundesministerien nur eine untergeordnete Rolle ein. Umweltbelange werden z.T. auf der Projektebene in dem Maße berücksichtigt, wie der regionale Arbeitsmarkt derartiger Qualifikationen nachfragt. Auf der Programmebene dagegen wird das Querschnittsziel der Nachhaltigen Entwicklung stärker gewichtet. Es wird vor allem als Herausforderung interpretiert, die Programme „auf eigene Beine“ zu stellen, sie von den Transferzahlungen des Bundes abzulösen und sie stärker in die regionalen oder lokalen Strukturen einzubinden, in denen sie

ihre Wirkungen entfalten sollen. Einschätzungen darüber, ob dies gelingt, erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber noch verfrüht.

7.4.4. Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit, des Rassismus und der Intoleranz

Dieses Querschnittsziel nimmt im Planungssystem des ESF eine Sonderrolle ein, weil es lediglich im OP des Bundes Ziel 1 benannt und darin auch lediglich auf die Maßnahmen 1 und 4 bezogen wird. Ob es vor diesem Hintergrund tatsächlich als Querschnittsziel qualifiziert werden kann, ist fraglich. Nur zwei Programme des Bundes beziehen sich auf dieses Querschnittsziel: LOS und XENOS, wobei letzteres ausdrücklich die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit zum Programmziel hat, während LOS das Ziel als horizontale Aufgabe in sein Programm integriert hat.

LOS greift das Ziel auf, in dem es sein generelles Anliegen in den Kontext des von der Bundesregierung initiierten Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ stellt. Die im Rahmen des Konzeptwettbewerbes eingereichten Anträge müssen daher eine Situationsanalyse des Gebietes beinhalten, die den Bedarf hinsichtlich der vorgesehenen Projektaktivitäten darlegt.

XENOS zielt darauf ab, mit praxisnahen Maßnahmen nachhaltig Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung in der Gesellschaft entgegenzuwirken. Mit dem Programm sollen zivilgesellschaftliche Strukturen gestärkt und das friedliche Zusammenleben gefördert werden. Die Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit ist hier also kein Querschnittsziel, sondern das Programmziel selbst.

7.4.5. Berücksichtigung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Belange der Informationsgesellschaft

Von den Programmen der Bundesministerien hat lediglich das SWA-Programm dieses Querschnittsziel aufgegriffen. Darin heißt es, dass neue Medien für arbeitsweltbezogenes und selbstgesteuertes Lernen genutzt werden sollen und dass insbesondere beim Zugang zu IT-Berufen die geschlechterspezifischen Barrieren, Interessen und Problemlagen zu berücksichtigen sind. Auch auf der Projektebene ist dieses Querschnittsziel berücksichtigt. Beispiele dafür sind verschiedene Projekte aus Bayern, Baden Württemberg und anderen Bundesländern, welche die Förderung der Teilhabe benachteiligter Mädchen und Frauen an zukunftsfähiger Erstausbildung unterstützen und dabei insbesondere deren Medienkompetenz, Einblick und Eigenerfahrung in technischen und informationsverarbeitenden Berufen fördern wollen.

7.5. Fazit

Im OP des Bundes Ziel 1 sind Chancengleichheit/Gender Mainstreaming, Nachhaltige Entwicklung, Förderung der Informationsgesellschaft und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz als Querschnittsziele definiert. Das Verhältnis der Querschnittsziele zu den Zielen der Programme – häufig als primäre Ziele bezeichnet –

ist je nach Programm sehr unterschiedlich. Es gibt Programme, deren primäres Ziel ein Querschnittsziel ist. Der überwiegende Teil der Programme, berücksichtigt Querschnittsziele als sekundäre bzw. nachrangige Ziele. Ein kleiner Teil der Programme hat ein Querschnittsziel als zusätzliches Ziel[171] mit in das Konzept aufgenommen und ein ebenfalls kleiner Teil der Programme hat auf der Programmzielebene keine horizontalen Aufgaben berücksichtigt, trägt aber auf der Projektebene für die Umsetzung der Ziele bei.

Als zusätzliche horizontale Aufgabe strukturiert das Chancengleichheitsziel und das Gender Mainstreaming im Programm LOS, im FSTJ, in den Lernenden Regionen und bei Kontexis die Konzeption, die Auswahl und die Durchführung der Projekte. Alle anderen Querschnittsziele in diesen und den anderen Programmen sind, wenn sie nicht selbst als primäre Ziele rangieren, insgesamt als sekundär bzw. nachrangig einzustufen.

Das ESF-BA-Programm nimmt vom Fördervolumen den weitaus größten Teil der Mittel für das OP des Bundes im Ziel 1 ein. Dass die BA die Chancengleichheit und das Gender Mainstreaming in ihren Maßnahmen/ Projekten ernst nimmt, trägt deswegen ganz wesentlich dazu bei, dass Frauen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden und davon profitieren können.

Die Programme der Bundesministerien haben einen grundsätzlich anderen Charakter als die des ESF-BA-Programms. Sie konzentrieren sich auf spezifische und klar definierte Problemlagen, Zielgruppen oder Themen und versuchen, in ihrem jeweiligen Feld einen modellhaften und insofern neuen Weg zur Lösung von Problemen zu gehen. Dazu zählt, dass sie Arbeitsmarktpolitik in neue und für das Fach noch immer ungewöhnliche Kontexte stellen: den lokalen oder regionalen Kontext, den Geschlechterkontext, den Kontext des Lernens und des Lernumfeldes oder des interkulturellen Zusammenlebens. Die Querschnittsziele werden daher oft nicht nur als sekundäre Ziele, sondern auch als primäre und „eigentliche“ Ziele in die Programme mit aufgenommen, nicht zuletzt, um den modellhaften und innovativen Charakter des Programms zu unterstreichen.

Dennoch zeigen sich im OP des Bundes Ziel 1 – ähnlich wie im EPPD Ziel 3 – unterschiedliche Affinitäten der horizontalen Aufgaben zu den Zielen der Arbeitsmarktpolitik:

- Dem Querschnittsziel der Chancengleichheit und dem Gender Mainstreaming wird eine sehr hohe Priorität bei der Programmierung und Durchführung beigemessen, weil es prinzipiell sehr gut mit den Anliegen der Arbeitsmarktpolitik in Einklang zu bringen ist.

- Geringe Affinitäten gibt es zum Querschnittsziel der Nachhaltigen Entwicklung und des Umweltschutzes. Zwar werden auch im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik Projek-

---

171 Zusätzlich ist das Querschnittsziel, wenn es gleichrangig neben den primären bzw. vorhabenbezogenen Zielen in der Förderung berücksichtigt wird.

te im Bereich des Umweltschutzes realisiert und die Teilnehmenden entsprechend den Anforderungen qualifiziert. Der Anteil der Maßnahmen und Projekte, die diesem Querschnittsziel zugeordnet werden können, ist aber nach der übereinstimmenden Einschätzung der Programmverantwortlichen gering.

- Die Förderung der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Belange der Informationsgesellschaft ist auf der Programmzielebene nur ein mal berücksichtigt. Ob das Ziel auf der Projektebene eine Rolle spielt oder nicht, hängt vor allem von der Nachfrage nach entsprechenden Qualifikationen ab. Voraussetzung für die Integration des Querschnittsziels auf der Projektebene ist ein entsprechend ausgeprägter sozialer und wirtschaftlicher Strukturwandel, der eine Nachfrage nach entsprechend qualifizierten Arbeitskräften entfaltet. Dies ist auch insofern verständlich, als sowohl Programme wie Projekte einen Bezug zum lokalen bzw. regionalen Arbeitsmarkt einfordern.

- Die lokale und regionale Entwicklung wird als Querschnittsziel auf der Programm- und Projektebene berücksichtigt. Zum einen betont der Modellcharakter der Programme den innovativen Anspruch, die lokale Ebene stärker als bisher in den Programmen der Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen. Zum anderen wird deutlich, dass sich die Problem- und Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik in bestimmten Regionen, Stadteilen und Quartieren häufen und Maßnahmen zur Lösung der Probleme vor allem in der unmittelbaren Lebenswelt der Betroffenen ansetzen müssen.

- Die Bekämpfung des Rassismus, der Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz ist als Querschnittsziel tatsächlich nur in einem Programm berücksichtigt. Ansonsten ist es das primäre Ziel von XENOS. Dass es im OP des Bundes Ziel 1 als Querschnittsziel qualifiziert wurde, hatte offenbar keine weiteren Konsequenzen für die Durchführung der anderen Programme.

Ihrem Wesen als Querschnittsziele entspricht, dass sie jeweils für bestimmte fachlich orientierte Programme und Projekte interpretiert werden müssen. Nicht alle Querschnittsziele können in allen Programmen berücksichtigt werden. Zu manchen Programmen gibt es größere Affinitäten, im Verhältnis zu anderen sind sie weniger stark ausgeprägt oder gar nicht vorhanden. Ihr ungewisser Erfolg gehört zum Kern ihrer Bestimmung als Querschnittsziel.

Von Programmverantwortlichen wie bewilligenden Stellen wird dieser offene Interpretationsrahmen für die Querschnittsziele gut geheißen. Die Flexibilität in der Umsetzung der ESF-Förderung ist größer, wenn die horizontalen Aufgaben nicht als K.O.-Kriterien in die Fördervoraussetzungen aufgenommen werden, sondern ins Ermessen der Fondsverwaltungen und Bewilligungsstellen gestellt werden. Ihrem „weichen“ und offenen Charakter entspricht, dass sie nicht durch Zwang, sondern durch Überzeugungsarbeit in die Arbeitsmarktpolitik eingebracht werden sollen.

Nicht alle Querschnittsziele werden dadurch beliebig. Das Prinzip des Gender Mainstreaming entfaltet eine sehr viel größere Steuerungswirkung, als das Ziel des Umweltschutzes und der Nachhaltigen Entwicklung in der ESF-Förderung. Der programmatische Druck, der auf verschiedensten politischen Ebenen von der EU über die Mitgliedstaaten bis zu einzelnen Bundesländern ausgeht sowie die diskursive Macht gesellschaftlicher Leitbilder und veränderter Werte und Normen geben diesem Querschnittsziel einen starken Rückhalt in der Arbeitsmarktpolitik. Ebenso wichtig ist, dass das Chancengleichheitsziel im Erwerbsleben in einen direkten Zusammenhang zu den Zielen und Anliegen der Arbeitsmarktpolitik gebracht werden kann.

Aus den Expertengesprächen wurde deutlich, dass durch die Berücksichtigung des Ziels und durch die Anwendung der Instrumente des Mainstreaming-Verfahrens ein Bewusstseinsbildungsprozess in Gang gebracht werden konnte, der den Horizont der Möglichkeiten zur Berücksichtigung des Chancengleichheitsziels aufgeweitet hat. Dieser Prozess befindet sich noch in der Anfangsphase und von den Programmverantwortlichen wird betont, dass die praktische Erprobung des Ansatzes noch viel Informations- und Überzeugungsarbeit in Anspruch nehmen wird.

Aus den Erfahrungen mit der Einführung des Gender Mainstreaming-Ansatzes lassen sich auch Lernergebnisse für die zweite Förderperiode ablesen: Wenn die Querschnittsziele ernst genommen werden sollen, brauchen sie eine stärkere institutionelle Verankerung in den Programmen und Verfahren sowie in den grundsätzlichen politischen Aussagen der EU und der Länder zu den Grundzügen der ESF-Förderung.

7.6. Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen gründen auf den Besonderheiten bei der Berücksichtigung der Querschnittsziele, die in der Analyse der Programme deutlich geworden sind:

Die Querschnittsziele bieten einen weichen und offenen Interpretationsrahmen. Ihre Bekräftigung im Programmvollzug braucht daher motivierte und vom Sinngehalt der Querschnittsziele überzeugte arbeitsmarktpolitische Akteure, vor allem dann, wenn damit Mehraufwand bei der Umsetzung von Programmen verbunden ist. Ein wichtiger Ansatzpunkt sind daher – im Bereich der Chancengleichheit – weitere Seminare und Workshops, vor allem zur praktischen Umsetzung des Querschnittsziels und zur Beratung von Unternehmen und Institutionen.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Querschnittsziele zwar eine Auswahlhilfe, jedoch kein Auswahlkriterium für Projekte darstellen. Eine Weiterentwicklung sollte die Querschnittsziele stärken, ohne sie jedoch zum K.O.-Kriterium zu machen. Die starke institutionelle Verankerung des Chancengleichheitsziels führt dazu, dass die Geschlechterperspektive stärker in den Maßnahmen und Projekten der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt wird. Um die Verbindlichkeit und Relevanz anderer Querschnittsziele in der Programmdurchführung zu stärken, ist daher zu überlegen, ob ggf. die Konzentration auf ausgewählte Ziele dem Zweck der Qualitätssicherung besser gerecht wird.

Diese grundsätzlichen Überlegungen sollen im Folgenden weiter differenziert und ausgeführt werden.

7.6.1. Beraten und motivieren

Aus den Expertengesprächen wurde deutlich, dass der Informations- und Beratungsbedarf über das Thema Gender Mainstreaming insbesondere in Unternehmen und Institutionen sehr groß ist. Die Herausforderung besteht darin, das Interesse für die geschlechtsspezifischen Wirkungen betrieblicher Organisationsstrukturen oder Personalentwicklungsplänen zu wecken und den Blick für Benachteiligungen von Frauen und vor allem für die Potenziale einer stärkeren Integration von Frauen in den betrieblichen Entwicklungsprozess zu schärfen. Dies gelingt nur, wenn neben der Gender-Kompetenz auch das notwendige Verständnis für betriebliche Abläufe vorhanden ist. Ebenso wichtig ist der Zugang zu den Unternehmen. Hier hat es sich als sinnvoll erwiesen, mit Betriebsräten und Gewerkschaften eng zu kooperieren.

Das Chancengleichheitsziel ist zwar in das übergreifende Gesetzes-, Werte- und Normensystem des Bundes und der Länder integriert. Dies verleiht dem Ziel im System der Politik und Verwaltung zusätzliche Schubkraft. In der Wirtschaft gibt es diesen institutionellen Rückhalt für das Chancengleichheitsziel nicht. Um es dennoch auch hier zu verwirklichen, ist eine kompetente Betriebsberatung unter den Vorzeichen der Chancengleichheit umso wichtiger. Vor diesem Hintergrund empfehlen die Evaluatoren, künftige Strategien stärker auf die Kombination von Organisations- und Gender-Kompetenz zu richten, um das Chancengleichheitsziel auch in der Arbeitswelt nachhaltig zu unterstützen. Das Politikfeld C kann stärker dafür genutzt werden, um die Institutionen mit dem Thema vertraut zu machen und ihre Curricula in diesem Sinne zu verbessern.

7.6.2. Schwerpunkte setzen und stärken

Mit den Querschnittszielen hat die Kommission fachübergreifende „horizontale“ Ziele von allgemeiner gesellschaftspolitischer Relevanz formuliert, die neben den fachpolitischen Aufgaben und Zielen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mit dem ESF erreicht werden sollen. Die Berücksichtigung der Querschnittsziele dient damit der Aufgabe, die Qualität der arbeitsmarktpolitischen Interventionen zu verbessern, um sie über die fachpolitischen und ressortspezifischen Anliegen hinaus wirken zu lassen. Je verbindlicher die horizontalen Ziele in die fachpolitischen Ziele integriert werden können, desto „wertvoller“ werden die Interventionen, weil sie nicht nur einem fachlichen und vorhabensbezogenen Ziel dienen, sondern polyvalent wirken, zumindest auf der programmatischen Ebene. Zugleich aber engen sich mit den Ansprüchen an die arbeitsmarktpolitischen Interventionen die Korridore für ihre Umsetzung ein. Wenn die Querschnittsziele „additiv“ zu verstehen sind und als „Filter“ für die Konzeption und Auswahl von Projekten wirken sollen, muss zwangsläufig eine strengere Kontrolle und „Auslese“ unter den Projekten erfolgen. Die „Rigiditäten“ nehmen zu und die Flexibilität in der Umsetzung der ESF-Förderung nimmt ab. Grundsätzlich ist der Umgang mit

den Querschnittszielen von diesem Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen an eine Qualitätssteigerung und der Flexibilität in der Umsetzung der Maßnahmen und Projekte geprägt. Die entscheidende Frage ist daher, wie mit diesen beiden Polen des Spannungsverhältnisses umzugehen ist. Rigidere Ausleseprozesse sind ebenso wenig wünschenswert wie unverbindliche „Lippenbekenntnisse“ zum Wert der Querschnittsziele. Wie aber könnte der Mittelweg aussehen?

Eine Möglichkeit, welche die Evaluatoren zur Diskussion stellen möchten, besteht darin, sich auf ausgewählte Querschnittsziele zu konzentrieren und diese gezielt zu stärken. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass auf die übrigen Querschnittsziele verzichtet werden müsste. Eine mögliche Konsequenz könnte lediglich darin bestehen, dass sie auch nicht mehr als in der ersten Förderperiode akzentuiert und konturiert werden. Mit anderen Worten: Für diese Ziele liefe alles so weiter wie bisher. Um die Wirksamkeit der ausgewählten Querschnittsziele zu unterstützen, wären dagegen gezielte Anstrengungen notwendig.

Unser Vorschlag besteht darin, sich auf die Ziele Chancengleichheit und Gender Mainstreaming sowie das Ziel der Lokalen Entwicklung zu konzentrieren, die Nachhaltige Entwicklung, die Förderung der Informationsgesellschaft und die Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit dagegen nicht weiter zu akzentuieren.

7.6.2.1. Die Nachhaltige Entwicklung: Im ESF-Kontext redundant?

Wie lassen sich die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung im Kontext der ESF-Förderung sinnvoll interpretieren? Nachhaltig sind Investitionen in Humanressourcen, wenn sie die Erwerbspersonen dauerhaft in die Lage versetzen, sich auf dem Arbeitsmarkt zu orientieren und zurechtzufinden. In diesem Sinne sollte es darum gehen, dass die Interventionen nicht nur kurzfristige Anpassungen an jeweils vorherrschende beschäftigungspolitische Konzepte oder Trendberufe zum Ziel haben. Denn selbst eine optimale Anpassung z.B. an eine spezifische Nachfrage nach Arbeitskräften und Qualifikationen kann unter veränderten Bedingungen arbeitsmarktpolitisch disfunktional und für Individuen und Gruppen zur persönlichen Katastrophe werden. Im Mittelpunkt einer Nachhaltigen Entwicklungsstrategie sollte also **nicht die bestmögliche Anpassung** an vorherrschende Trends stehen, **sondern die Verbesserung der Anpassungsfähigkeit** von Unternehmen und Beschäftigten. Mit seinen Schwerpunkten/Politikfeldern des Lebenslangen Lernens und der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten setzt sich der ESF genau dieses zum Ziel.

In diesem Sinne gehören die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung bereits zu den Grundzügen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU und der ESF-Förderung. Das OP des Bundes im Ziel 1 wird diesen Prinzipien in allen Politikbereichen gerecht, indem es die Prävention, die soziale Integration, das lebenslange Lernen und die Förderung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit der Erwerbspersonen in den Mittelpunkt seiner Förderung stellt.

Abgesehen davon wird in den Strukturfondsverordnungen Nachhaltige Entwicklung auch als Herausforderung verstanden, die Förderung auf langfristige Wirkungen bei den geförderten Personen auszurichten, d.h. sozial benachteiligte Gruppen sollen dauerhaft stabilisiert, Arbeitslose langfristig in das Erwerbsleben integriert werden. Darüber hinaus setzen sich auch einzelne Programme explizit zum Ziel, über die Förderperiode hinaus tragfähige Handlungsstrukturen zu etablieren und die Abhängigkeit von öffentlicher Förderung zu relativieren. Das Thema der Nachhaltigen Entwicklung gehört also bereits zu den primären Zielen des ESF-Zielkanons. Eine besondere Rolle als Querschnittsziel findet die Nachhaltige Entwicklung innerhalb des ESF lediglich im Umweltschutz. Qualifizierungsmaßnahmen im Umweltschutz nehmen aber – so die generelle Einschätzung aus den Expertengesprächen – nur eine sehr geringe Bedeutung ein. Vor allem – so wird argumentiert – werden Qualifizierungsprojekt im Umweltschutz nicht wegen des Querschnittsziels gefördert, sondern wegen einer spezifischen Nachfrage aus der regionalen Wirtschaft. Die Umsetzung des Querschnittsziels bleibt also unmittelbar abhängig von den regionalen Bedarfen. Die Steuerungswirkung ist wegen seiner Abhängigkeit von den regionalwirtschaftlichen Strukturen als sehr gering einzuschätzen.

7.6.2.2. Die Förderung des Umweltschutzes und der sozialen und arbeitsmarktspezifischen Dimension der Informationsgesellschaft

In den Expertengesprächen wurde deutlich, dass bei der Konzeption und der Auswahl von Projekten die arbeitsmarktlichen und wirtschaftlichen Bedarfe die ausschlaggebende Rolle spielen. Ein zentrales Anliegen der arbeitsmarktpolitischen Akteure ist es, Strategien, Maßnahmen und Projekte nicht an den Bedarfen des Arbeitsmarktes „vorbei“ zu konzipieren. Die Impulse zur Förderung des Umweltschutzes und der Informationsgesellschaft kommen daher vom regionalen Arbeitsmarkt und den Bedarfen der regionalen Wirtschaft. Projekte, in denen diese Querschnittsziele eine große Relevanz besitzen, reagieren damit überwiegend auf die Nachfrage aus dem wirtschaftlichen Umfeld.

Unabhängig von der Nachfrage der regionalen Arbeitsmärkte und der Wirtschaft nach Medienkompetenzen hat die Förderung dieses Ziels aber auch – wie in der Formulierung des Querschnittsziels bereits angedeutet – einen sozial-integrativen und einen präventiven Aspekt. Die Informations- und Kommunikationstechnologien gelten heute als grundlegende Kulturtechniken und als integrale und unverzichtbare Bestandteile allgemeiner und beruflicher Handlungskompetenz. Es besteht Einigkeit darüber, dass die IuK-Technologien alle Lebens- und Arbeitsbereiche durchziehen und dort kontinuierlich Veränderungen stimulieren. Alle Erwerbspersonen stehen daher vor der Herausforderung des lebenslangen Lernens, um sich in der rasch entwickelnden Medienwelt souverän bewegen zu können. Dies bedeutet v.a., mit der Masse und Vielfalt der Informationen sinnvoll umgehen zu können, die Medieninhalte eigenständig verarbeiten und gestalterisch in Medienprozesse eingreifen zu können. Die Vermittlung von Medienkompetenzen geht daher nicht nur Personen an, die mitten im Erwerbsleben stehen, unabhängig davon ob sie beschäftigt sind oder arbeitslos. Auch eine frühzeitige Vermittlung von Medienkompetenzen bereits in der Schule, in Praktika und Ausbildungsverhältnis-

sen, aber auch die Qualifizierung und Weiterbildung älterer Arbeitnehmer und anderer benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes sind unter diesen Prämissen zu fördern.

Daher schlagen wir vor, darüber zu diskutieren, ob die querschnittsorientierte Zielsetzung sich auf solche Gruppen des Arbeitsmarktes konzentrieren sollte, die nicht im Fokus der Nachfrage aus der Wirtschaft stehen, sondern von der Ausgrenzung aus dem Arbeitsleben bedroht sind.

7.6.2.3. Konzentration auf Gender Mainstreaming und Lokale Entwicklung

Das Chancengleichheitsziel und das prozessorientierte Gender Mainstreaming sollten weiter unter den oben genannten Prämissen als Querschnittsziele gefördert werden. Vor dem Hintergrund der grundsätzlich positiven Erfahrungen mit der Institutionalisierung der Strukturen und Verfahren zur Umsetzung dieser Aufgabe erscheint es nahe liegend, darüber nachzudenken, ob das horizontale Ziel der Lokalen Entwicklung nicht in ähnlicher Weise institutionalisiert werden könnte.

Die lokale und regionale Entwicklung erscheint vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen in der Programmumsetzung für eine Stärkung prädestiniert:

- Arbeitslosigkeit und Armut konzentrieren sich stadträumlich und kumulieren zusammen mit anderen sozialen Problemen zu einer Abwärtsspirale, in der ganze Stadtteile von einer ökonomischen, sozialen und baulichen Erosion und sich verfestigender Armut erfasst werden. Als Folge dieser Entwicklung zeichnet sich in den Städten und Gemeinden eine folgenreiche Entkoppelung von Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosigkeit ab. So lässt sich am Beispiel des Hamburger Arbeitsmarktes zeigen, dass ein Großteil des neuen, zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs nicht aus dem Arbeitslosenbestand, sondern über steigende Zuwanderungen oder eine Aktivierung der stillen Reserve gedeckt wird. Vor allem Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, deren Tätigkeitsfelder im Strukturwandel an Bedeutung verlieren, sowie ältere Menschen und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bleibt nach einer längeren Arbeitslosigkeitsperiode oftmals nur der resignative Rückzug in die stille Reserve. Die Folge dieser Entwicklung ist nicht nur eine Verschärfung sozialer Ungleichheiten, sondern auch eine sozial-räumliche Polarisierung zwischen Wohlstandsinseln und Armutsgebieten in der Stadt.

- Die sozialen und wirtschaftlichen Erosionsprozesse betreffen aber nicht nur lokale Ausschnitte der Stadtgesellschaft auf der Ebene benachteiligter Stadtteile und Quartiere. Sie betreffen auch ganze Regionen und strukturschwache Räume, insbesondere in Ostdeutschland, aber auch in Teilen Westdeutschlands. Die regionalen Disparitäten in der Entwicklung von Armut und Arbeitslosigkeit haben sich seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten erheblich verschärft. Dies gilt sowohl für den Vergleich ost- und westdeutscher Regionen als auch innerhalb der Regionen Ostdeutschlands.

- Trotz dieser bekannten Entwicklungen folgt die Arbeitsmarktpolitik bisher vor allem ressortspezifischen Logiken der Abwicklung von Programmen. Lokale Probleme und Bedarfe sind Teil spezifischer Förderprogramme oder Modellprojekte, sie bleiben selektiv und beispielhaft. Eine systematische räumliche Bündelung der Instrumente und eine ressortübergreifende Zusammenarbeit in der lokalen Entwicklung bleibt die Ausnahme.

- Auf der lokalen und regionalen Ebene finden sich aber nicht nur Probleme, sondern auch wichtige Ansatzpunkte für die Lösung der Probleme. Vor Ort existieren oft langjährige Erfahrungen von stadtteil- und gemeinwesenorientierten Trägern in der lokalen Entwicklung oder bei Akteuren der regionalen Entwicklung. Sie kennen die Probleme und verfügen über Netzwerke zu anderen Akteuren, mit denen sie zusammen an der Lösung der Aufgaben arbeiten. Um wirkungsvoller arbeiten zu können, sollten sie jedoch in ihren Ressourcen und Kompetenzen unterstützt werden. Dazu zählen, wie weiter oben bereits erwähnt, vor allem eine größere Selbstständigkeit in der Konzeption und Abwicklung von Programmen. Dies setzt nicht nur Budgetverantwortung voraus, sondern auch bessere Informationsgrundlagen über lokale Arbeitsmarktstrukturen und -entwicklungen und eine bessere Einbindung in die Informationen aus dem Arbeitsmarktmonitoring.

- Die EU-Kommission selbst hebt in ihren Mitteilungen an den Rat vom 7.4.2000 ausdrücklich die Bedeutung der lokalen Dimension für die EBS hervor und fordert dazu auf, „die Beschäftigung vor Ort“ zu fördern. Die Kommission setzt sich dafür ein, die Akteure auf der lokalen Ebene stärker als bisher in die Strategien, Maßnahmen und Projekte der Arbeitsmarktpolitik mit einzubeziehen und arbeitsmarktpolitische Instrumente stärker auf den Einsatz in benachteiligten Stadtteilen zu bündeln.

- Das SGB III fordert die „ortsnahe Leistungserbringung“ (§ 9) und lässt den Arbeitsämtern Spielräume für die „Freie Förderung“ (§ 10). Abgesehen davon sind die Arbeitsämter vielerorts in lokale und regionale Netzwerke eingebunden, mit denen benachteiligte Stadtgebiete und strukturschwache Regionen sozial stabilisiert und beschäftigungswirksam gefördert werden sollen. Für die Festigung der lokalen Einbettung der Arbeitsämter gibt es bereits starke Ansatzpunkte.

- Die im Jahr 2003 begonnenen Reformen der Arbeitsmarktpolitik und die in den nächsten Monaten zu erwartenden zusätzlichen Veränderungen berühren auch den Einsatz der ESF-Mittel. Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die Konzentration der Mittel auf „arbeitsmarktnahe“ Erwerbslose wird den Bedarf an Förderangeboten für besonders benachteiligte und „arbeitsmarktferne“ Zielgruppen erhöhen. Erfahrungsgemäß konzentrieren sich diese Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik in benachteiligten und sie weiter benachteiligenden Stadträumen. Eine mögliche Ausweitung des Schwerpunktes B betrifft folgerichtig vor allem Personen, die im Umfeld solcher sozialer Brennpunkte zu Hause sind.

Vor diesem Hintergrund muss die Frage erlaubt sein, warum die Förderung der lokalen und regionalen Entwicklung lediglich auf Mikroprojekte, besonders innovative oder kleine Träger oder Beschäftigungsbündnisse begrenzt sein sollte? Wäre es nicht ebenso denkbar, die lokale und regionale Kompetenz der Akteure stärker in die Konzeptionierung, Programmierung und Durchführung arbeitsmarktpolitischer Strategien einzubinden? Auf diese Weise könnte der „Mainstream“ arbeitsmarktpolitischer Leistungen neben der Geschlechterperspektive eine räumliche Perspektive erhalten mit dem Ziel, Leistungen stärker als bisher nicht nur auf Zielgruppen, sondern auf Zielgruppen in jeweils bestimmten Räumen mit spezifischen Problemen und Potenzialen zu fokussieren.

Dazu erscheint zunächst eine Typologisierung der Instrumente und Maßnahmen nach ihrer räumlichen Relevanz sinnvoll. Denkbar wären z.B. die folgenden Kategorien:

9. Instrumente die räumlich unspezifisch wirksam sind und sich auf regionaler oder lokaler Ebene nicht sinnvoll implementieren lassen.

10. Instrumente die ausdrücklich auf die Unterstützung der lokalen und regionalen Beschäftigungsförderung abzielen.

11. Instrumente die ohne räumlichen Bezug konzipiert sind, aber in der räumlichen Konzentration auf benachteiligte Stadtteile oder strukturschwache Regionen eine größere Wirksamkeit entfalten können.

Im Fokus einer Stärkung des Querschnittsziels der Lokalen/regionalen Entwicklung sollten die Instrumente und Maßnahmen des dritten Typs stehen. So wie bei dem Prinzip des Gender Mainstreaming ein geschlechterspezifischer Filter die Konzeption und Auswahl von Projekten strukturiert, sollte beim Querschnittsziel der Lokalen/regionalen Entwicklung ein räumlicher Filter hinzu treten. Die Herausforderung bestünde darin, die zunächst räumlich neutral konzipierten Instrumente auf die Möglichkeiten ihrer lokalen/regionalen Fokussierung hin zu überprüfen und sie, je nach Bedarf gezielt auf lokale/regionale Brennpunkte auszurichten.

Die Erfahrungen aus der regionalisierten bzw. lokalisierten Arbeitsmarktpolitik in den einigen Bundesländern können hier als wertvolle Ansatzpunkte dienen. Weitere Ansatzpunkte liegen in der stärkeren Einbeziehung so genannter „intermediärer Akteure“ wie z.B. Sanierungsträger, Stadtteilbüros, Quartiersmanager oder anderer in der lokalen Entwicklung tätiger Akteure. Ihre Kenntnis der lokalen Verhältnisse sollte stärker als bisher und vor allem systematisch mit der Implementierung der Arbeitsmarktpolitik verknüpft werden.

8. Der Beitrag des ESF zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Europäische Mehrwert der ESF-Interventionen im Ziel 1-Gebiet

8.1. Vorbemerkungen

Eine zusammenfassende Würdigung der ESF-Interventionen in Deutschland ist im Rahmen der Halbzeitbewertung aus verschiedenen Perspektiven zu leisten. Aus der Sicht der Rechenschaftslegung über die Mittelverwendung stellt sich die Frage nach dem Nutzen der Förderung (Kommission, o. J.: 5). Die Legitimation der Interventionen für die Haushaltsbehörden und die EU-Bürger ergibt sich dabei aus dem spezifischen wirtschaftlichen aber auch und nichtmonetären Nutzen der ESF-Förderung, also dem „Mehrwert der Gemeinschaftspolitik". Eine etwas andere Perspektive auf den Nutzen der Förderung besteht wiederum im Gesamtkontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie. In dessen Rahmen sind die Wirkungen der Förderung in Hinblick auf ihren Beitrag zu den verschiedenen Säulen und Politikleitlinien und damit letztlich zur Gesamtstrategie zu beurteilen.

In diesem Kapitel werden Ergebnisse der Halbzeitbewertung aus beiden Perspektiven zusammengefasst. Zunächst folgt die Darstellung der Erkenntnisse zum Europäischen Mehrwert der Förderung. Darauf aufbauend wird der Beitrag des ESF zur Beschäftigungsstrategie diskutiert. In einem weiteren Schritt wird der Bogen zur Umsetzung der Beschäftigungsstrategie insgesamt im Rahmen der Nationalen Aktionspläne geschlagen. Zum Abschluss wird ein Ausblick auf die strategische Ausrichtung der Förderung in der zweiten Hälfte der Förderperiode und die notwendigen Umorientierung aus der Perspektive einer optimalen Einbindung der Förderung in die Europäische Beschäftigungsstrategie gegeben.

8.2. Der Europäische Mehrwert der Ziel 1-Interventionen des ESF in der ersten Hälfte der Förderperiode

Eine zentrale Aufgabe der Evaluierung im Rahmen der Halbzeitbewertung ist es, Aussagen zum Europäischen Mehrwert der ESF-Interventionen zu treffen. Diese Aufgabe steht im Zusammenhang mit dem übergeordneten Anliegen der Europäischen Kommission, mit den Strukturfondsinterventionen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern (Arbeitspapier 8: 26). Im Mittelpunkt steht die Frage, was im Untersuchungszeitraum ohne die Unterstützung durch den ESF geschehen im Ziel 1-Gebiet wäre bzw. welche positiven Wirkungen und Anstöße durch den ESF in den neuen Bundesländern erzielt wurden.

Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine Betrachtung der Förderung in der Gesamtschau, die sowohl die Wirkungen auf der Ebene der geförderten Personen als auch die durch die ESF-Förderung angestoßenen Veränderungen im Fördersystem umfasst. Dabei sind selbstverständlich sowohl qualitative als auch quantitative Effekte der Förderung zu berücksichtigen.

Der Mehrwert der ESF-Förderung in Deutschland ist dabei in der Rolle zu sehen, die dem ESF im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt zukommt. Im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 wurden in den Jahren 2000 bis 2002 etwa 2,5 Mrd. € verausgabt, die 1,6 Mrd. € an ESF-Mitteln beinhalteten. Bis 2006 stehen insgesamt etwa 2,5 Mrd. € an ESF Mitteln zur Verfügung. In den Jahren 2000 bis 2002 wurden mit den zur Verfügung stehenden Mitteln etwa 275.000 Personen gefördert.

Mit einem Anteil von etwa 5 % des gesamten Fördervolumens im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik spielt die ESF-Förderung in Deutschland in quantitativer Hinsicht eher eine untergeordnete Rolle. Jedoch zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die Förderung in qualitativer Hinsicht deutliche Akzente setzen konnte. Diese beziehen sich auf verschiedene Aspekte der Förderung:

- In ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist die ESF-Förderung darauf ausgerichtet, Mittel für die Lücken im staatlichen Fördersystem bereitzustellen. Das bedeutet, dass die im Rahmen der ESF-Förderung finanziell unterstützten Weiterbildungsteilnehmer in der Regel ohne den ESF nicht in den Genuss einer Weiterbildung gekommen wären. Entsprechend dem breiten Förderansatz des ESF und gemäß den unterschiedlichen regionalen Problemlagen in den Ländern profitierten von der Förderung sehr unterschiedliche Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik. Neben den erst seit kürzerer Zeit arbeitslosen Teilnehmern wurden Langzeitarbeitslose und Berufseinsteiger genauso gefördert wie Beschäftigte und Existenzgründer, die erst vor kurzem – gerade auch verstärkt durch den ESF – in das Blickfeld der Arbeitsmarktpolitik gekommen sind.

- Wie sich aus den Ergebnissen der Evaluierung ergeben hat, sind diese Weiterbildungsmaßnahmen in der Regel auf existierende Bedarfe ausgerichtet und leisteten dadurch einen wichtigen ergänzenden Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik des Bundes in den neuen Bundesländern. Mit Hilfe ESF-geförderter Maßnahmen ist es gelungen, die Beschäftigungschancen der Geförderten in der Regel zu erhöhen. Die in der Halbzeitbewertung identifizierten Wirkungen der ESF-Förderung nach dem OP des Bundes im Ziel 1 stellen somit einen zentralen Bestandteil des Europäischen Mehrwerts der ESF-Förderung dar.

- Ein Bereich, in dem die neuen Bundesländer – wie Deutschland insgesamt – im Vergleich zu anderen Ländern noch einen Rückstand zu verzeichnen haben, ist das berufsbegleitende Lernen und die berufsbegleitende Weiterbildung. Hier konnte die ESF-Förderung einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik leisten, wie auch die in der subjektiven Einschätzung der Teilnehmer zum Ausdruck gebrachten positiven Maßnahmeeffekte zeigen.

- Der Bund hat – ebenso wie die Bundesländer – seine ESF-Mittel genutzt, um in Einklang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie eigene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu entwickeln. Besonders positiv hervorzuheben ist dabei aus Sicht der Evaluierung, dass die in der Beschäftigungsstrategie angelegte Flexibilität genutzt wurde, um die ESF-Interventionen an die Besonderheiten im Ziel 1-Gebiet

anzupassen. Diese Unterschiedlichkeit in der Ausgestaltung der Beschäftigungspolitik hat aus der Sicht der Evaluierung dazu beigetragen, den europäischen Mehrwert der Interventionen zu erhöhen.

- Im Hinblick auf die Querschnittsziele der ESF-Förderung hat der ESF insbesondere in zweierlei Hinsicht Akzente gesetzt:

  – Im Rahmen der Umsetzung des Gender-Mainstreaming konnte – mit angestoßen und verstärkt durch den ESF – auf allen an der ESF-Förderung beteiligten Ebenen eine Bewusstseinsbildung in Gang gebracht werden. Damit hat sich der Horizont der Möglichkeiten zur Berücksichtigung des Ziels Chancengleichheit ausgeweitet.

  – Gleichzeitig hat die ESF-Förderung des Bundes in den neuen Bundesländern einen wichtigen Beitrag zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Dadurch konnten verstärkt regionale Unterschiede bei der Ausgestaltung des arbeitsmarkt-politischen Instrumentariums Berücksichtigung finden.

- Sowohl bezogen auf die Bundes- als auch auf die Landesförderung fand, angestoßen durch die ESF-Förderung, das Prinzip der Partnerschaft verstärkt Eingang in die aktive Arbeitsmarktpolitik. Umgesetzt wurde dieses Prinzip sowohl in der Bundesförderung als auch im Bereich der Länderarbeitsmarktpolitiken in sehr verschiedener Art und Weise.

- Nicht zuletzt konnte der ESF mit Hilfe einer konsequenten Durchsetzung der Evaluierung arbeitsmarktpolitsicher Maßnahmen und einer entsprechenden Diskussion der methodischen Grundlagen (in Zusammenhang mit der Erstellung und Neufassung der MEANS-Bände durch die Kommission) wie auch durch deren konsequente Anwendung wichtige Impulse zur Entwicklung der Evaluationskultur in Deutschland geben. Auch wenn zweifellos noch erhebliche Potenziale einer methodischen Weiterentwicklung bestehen, so sind doch bereits – auch angestoßen durch den ESF – schon beachtenswerte Fortschritte erzielt worden. In diesem Zusammenhang kann auch intensiv geführte Diskussion über Erfordernisse und Kosten der Erfassung von Projekt- und Teilnehmerdaten im Rahmen des Monitoring gesehen werden.

8.3 Beitrag des ESF zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Die Europäische Beschäftigungsstrategie wird auf nationaler Ebene von den Mitgliedsstaaten auf dem Wege der so genannten „offenen Koordinierung“ in den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen (NAP) umgesetzt. Der Programmierungsprozess auf Seiten der ESF-Interventionen ist gekennzeichnet durch eine schrittweise Präzisierung der für den Einsatz von Strukturfondsmitteln definierten globalen Ziele in spezifische Ziele. Hieraus resultiert eine mehrfach abgestufte und regional ausdifferenzierte Zielhierarchie. Diese sollte nicht nur – wie in Kapitel 3 gezeigt – in sich konsistent sein, sondern gleichfalls im Einklang mit den europäischen beschäftigungspolitischen Zielen stehen. So wurde dem ESF mit der Unterstützung der im Jahr 1997 eingeleiteten Euro-

päischen Beschäftigungspolitik eine neue Rolle zugewiesen (Europäische Kommission 2001). Damit die ESF-Interventionen diesen Anforderungen gerecht werden können, sollten ihre Ziele einen möglichst hohen Deckungsgrad zu den Zielen und Politikbereichen der Europäischen Beschäftigungsstrategie aufweisen bzw. aus diesen abgeleitet werden.

Insofern ist die Einbettung der ESF-Interventionen in Konzeption und Maßnahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung ihrer strategischen Planung wie regionaler Umsetzung. Für die Halbzeitbewertung stellen sich dabei u.a. folgende Fragen:

- Inwieweit stimmen globale und spezifische Ziele der ESF-Interventionen auf den verschiedenen Programmierungsebenen mit Geist und Buchstaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie überein?
- Wie sind etwaige Diskrepanzen im Hinblick auf die Erfüllung der Funktion des ESF im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu bewerten?
- Wie stellen sich die Abstimmungsprozesse zwischen ESF-Interventionen und Europäischer Beschäftigungsstrategie dar?
- In welchem Maß tragen die ESF-Interventionen zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie bei?
- Welchen Beitrag leistet hierzu der Nationale Beschäftigungspolitische Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie?
- Welche Implikationen ergeben sich für die Rolle der ESF-Förderung in der zweiten Hälfte der Förderperiode?

Die zentrale Funktion der ESF-Förderung im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie besteht darin, neue Arbeitsplätze zu schaffen, bestehende Arbeitsplätze zu sichern, Arbeitslosigkeit zu verringern und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, das Humankapital der Arbeitskräfte zu erhöhen und die Chancengleichheit von Frauen und Männern wie auch den Unternehmergeist in der Gesellschaft zu fördern. Bei der Beurteilung des Beitrags des ESF zur Beschäftigungsstrategie ist zu bedenken, dass Deutschland bereits seit Jahrzehnten über ein umfassendes arbeitsmarktpolitisches Förderinstrument vor allem im Rahmen des Sozialgesetzbuches III verfügt und deshalb den ESF-kofinanzierten Initiativen in quantitativer Hinsicht eher eine ergänzende Funktion zukommt. In diesem Rahmen hat der ESF vor allem in qualitativer Hinsicht dazu beigetragen, Personen und Maßnahmen zu fördern, die im Rahmen des nationalen Fördersystems in dieser Weise nicht hätten unterstützt werden können. Zugleich bietet er die Möglichkeit, neue Förderprogramme in einem Umfang zu erproben, wie es ohne eine Kofinanzierung des ESF nicht möglich wäre. So gesehen, leistet der ESF auch einen beachtenswerten Beitrag zur Erneuerung der aktiven Arbeitsmarktförderung in Deutschland und damit auch in den neuen Bundesländern.

Bereits in der abgelaufenen Förderperiode waren die wichtigsten Zielsetzungen aller ESF- kofinanzierten Maßnahmen in den neuen – wie auch in den alten – Bundesländern die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit durch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, die Förderung der Erstausbildung von Jugendlichen sowie die Verbesserung des Humankapitals von Beschäftigten, insbesondere in kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). In den neuen Ländern waren die ESF-Interventionen in erster Linie auf den weiterhin erforderlichen Strukturwandel und die Unterstützung von Anpassungsprozessen sowie auf die Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte ausgerichtet. Darüber hinaus wurde mit dem Einsatz des ESF den Folgen der Globalisierung, des technisch-organisatorischen Wandels und der zunehmenden Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologien durch neue Inhalte und Methoden der beruflichen Weiterbildung Rechnung getragen.

In der aktuellen Förderperiode werden diese Ziele weiter verfolgt, wobei die Betonung aktiver und präventiver Maßnahmen der Beschäftigungspolitik noch einmal verstärkt wurde. Die konsequentere Verfolgung des „Gender-Mainstreaming-Ansatzes“ wird in den NAP der neuen Förderperiode über den arbeitsmarktpolitisch orientierten Bereich der Schwerpunkte A und B des ESF hinaus hervorgehoben: geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, die sich in schlechterer Bezahlung und geringeren Karrierechancen niederschlagen, soll noch wirksamer begegnet werden. Insbesondere sollen auch mit Hilfe des ESF innovative Maßnahmen erprobt werden.

In der ESF-Verordnung (Nr. 1784/1999, Artikel 2) wurden die Schwerpunkte des ESF konkretisiert, in denen er im Rahmen der Nationalen Aktionspläne tätig wird (***Tabelle 8.1***). Diese stehen grundsätzlich im Einklang mit dem Geist, der den Leitlinien der Beschäftigungsstrategie zu Grunde liegt. Während der allgemeine Zielkanon im Förderzeitraum unverändert bleibt, unterlagen die ESF-Leitlinien von Jahr zu Jahr einigen Veränderungen. Diese sukzessive Umorientierung hat sich nicht merklich auf die Gewichtung der einzelnen Schwerpunkte der Förderung ausgewirkt. Somit ist – letztlich auch im Einklang mit dem Modell der reflexiven Steuerung der ESF-Interventionen – eine gegebenenfalls erforderliche Umorientierung im Hinblick auf die Gewichtung des ESF im Rahmen der Säulen und Leitlinien der Beschäftigungsstrategie – eine zentrale Aufgabe im Rahmen der Halbzeitbewertung.

Im ersten Teil der Förderperiode wurde folglich der ESF in erster Linie eingesetzt, um

- Jugendarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, z. B. über die Kofinanzierung des Sofortprogramms der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

- durch aktive und frühzeitige Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, z. B. auch Berufsrückkehrerinnen, die keine Ansprüche aus dem Regelfördersystem des SGB III haben.

Tabelle 8.1
Förderziele des ESF in den Jahren 2000 bis 2006

Schwerpunkte/ Politikbereiche	Maßnahmen	Förderziel in Personen
Schwerpunkt 1	*A. Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik*	*1.130.000*
	1. Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen	580.000
	Aktive und präventive Maßnahmen zur Verhinderung von LZA bei Erwachsenen, darunter:	565.000
	2. Qualifikation, Information und Beratung	420.000
	3. Förderung der Beschäftigung	130.000
Schwerpunkt 2 B.	*Gesellschaft ohne Ausgrenzung*	*410.000*
	Bekämpfung der LZA, unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Integrationsproblemen, darunter:	
	4. Qualifikation, Information und Beratung	320.000
	5. Förderung der Beschäftigung	90.000
Schwerpunkt 3 C.	*Berufliche. und allgem. Bildung, lebenslanges Lernen **	
	6. Verbesserung der Systeme der berufl. Aus- und Weiterbildung und Modellversuche zur Verringerung des Schulabbruchs	
Schwerpunkt 4 D.	*Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist*	*900.000*
	7. Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations- /Arbeitszeitentwicklung	690.000
	8. Kurzarbeit und Qualifikation	45.000
	9. Förderung des Unternehmergeistes	165.000
Schwerpunkt 5 E.	*Chancengleichheit von Frauen u. Männern*	*220.000*
	10. Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung u. Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen u. Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation	
Schwerpunkt 6 F.	**Lokales Kapital für soziale Zwecke ***	
	11. Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung	
	Insgesamt.	2.660.000

Quelle: NAP 2001. *) Ziel ist nicht in erster Linie die Förderung von Einzelpersonen sondern von Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungssystems und zum Aufbau von Unterstützungsstrukturen.

- neue Wege der „Qualifizierung für den neuen Arbeitsmarkt im Kontext des lebenslangen Lernens“ in Modellvorhaben konnten zu erproben - insbesondere in den Programmen der Länder zur Erhöhung der digitalen Kompetenz.

- die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen und sozialer Benachteiligung, die berufliche Integration von Migranten sowie die Re-Integration von Langzeitarbeitslosen in das Erwerbsleben durch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zu fördern.

- die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten durch berufliche Weiterbildung und Qualifizierung während Zeiten von Kurzarbeit zu erhöhen, den Übergang von Arbeitnehmern aus Krisenunternehmen in neue Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern und den Unternehmergeist zu stärken.

– Existenzgründungen zu erleichtern.

– im Sinne des „Gender-Mainstreamings“ Chancengleichheit herzustellen.

Auch wenn dem ESF in den neuen Bundesländern bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in erster Linie eine Ergänzungsfunktion zukommt – von den insgesamt für aktive und präventive Maßnahmen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln hat der ESF einen Anteil von rd. 5 % – ist er nicht nur auf Länderebene zu einem wesentlichen Finanzierungsinstrument geworden.

Um die Bedeutung der ESF-Förderung im Rahmen des Beschäftigungsstrategie zu verdeutlichen, werden die ESF-geförderten Maßnahmen nicht auf die zwischen den Jahren leicht veränderten Leitlinien, sondern die über die Jahre hinweg identifizierten Themenfelder der Beschäftigungsstrategie bezogen (***Übersicht 8.1***). Dabei wird deutlich, dass es keine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen zu einzelnen Themenfeldern gibt. Vielmehr können zum Teil die Maßnahmen mehreren Themenfeldern zugeordnet werden. Genauso kann ein identisches Set von Maßnahmen auch zur Verwirklichung einzelner Ziele in verschiedenen Themenfeldern eingesetzt werden.

Übersicht 8.1

Zuordnung von ESF-Maßnahmen zu Themenfeldern der Beschäftigungsstrategie

Themenfelder	**Maßnahmen[1]**										
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11
Prävention und Aktivierung	X	X	X						X		
Reform der Steuer- und Sozialleistungssysteme, Besteuerung der Arbeit											
Lebenslanges Lernen	X					X	X		X		
Ein Arbeitsmarkt der alle einbezieht				X	X						
Unternehmergeist									X		X
Modernisierung der Arbeitsorganisation							X				
Chancengleichheit									X		
Territoriale Dimension											X

Eigene Zuordnung. Die Systematisierung der Schwerpunkte der Beschäftigungsstrategie ist entnommen aus der Bewertung der Auswirkungen der EBS (Dokument Nr. EMCO/21/060602/de_REV 1. – [1]Zum Inhalt der jeweiligen Maßnahmen vgl. auch Übersicht 4.1.

Die Zuordnung sowohl der Teilnehmerzahlen als auch der Finanzmittel auf die Themenfelder der Beschäftigungsstrategie zeigt, dass der ESF fast über die gesamte Bandbreite der Beschäftigungsstrategie eingesetzt wurde. Die Beurteilung der Rolle des ESF für die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie im Rahmen der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erfordert die Gegenüberstellung dieser quantitativen Dimension mit den Ergebnissen der Evaluierung zu den Wirkungen und dem Erfolg der Förderung, sowie der Orientierung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Im Einzelnen ergeben sich in Hinblick auf den Beitrag der Politikbereiche des ESF zu den Themenfeldern der Beschäftigungspolitik folgende Ergebnisse:

Insgesamt ergibt sich ein positives Bild, was den Beitrag des ESF zur Beschäftigungsstrategie angeht. In einigen Punkten ergeben sich gleichwohl über diese generell positive Einschätzung hinaus Ansatzpunkte für Verbesserungen, die in die Empfehlungen zur zweiten Hälfte der Förderperiode eingegangen sind. Für die Vorschläge in Hinblick auf die zweite Hälfte der Förderperiode ist in einer erweiterten Perspektive die Rolle der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland und deren Umsetzung im Rahmen der nationalen Aktionspläne in das Blickfeld zu nehmen. Dabei sind dann auch die laufenden Änderungen in der nationalen Förderpolitik zu berücksichtigen, um zu konkreten Hinweisen für erforderliche Anpassungen in der Strategie des ESF für die zweite Hälfte der Förderperiode zu kommen.

8.4. Zur Rolle des Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplans

8.4.1. Nationaler Aktionsplan und nationale Arbeitsmarktpolitik

Wie in Kapitel 3 ausführlich diskutiert, sind die durch den ESF kofinanzierten Teile der Beschäftigungspolitik im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie und deren Umsetzung durch die Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne zu sehen. Diese auf Ebene der Mitgliedsländer jährlich erstellten Pläne orientieren sich, wie dargestellt, vor allem an den durch den Rat verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinien. Diese werden jährlich neu definiert und den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen angepasst, unterliegen somit einem jährlichen Wandel, den die NAP mit zu vollziehen haben.

Dieser durchaus komplexe Prozess des Bezugs und der Orientierung der nationalen Politiken wird im folgenden Abschnitt nachvollzogen. Dazu werden die jeweils in den Jahren 2000 bis 2002 gültigen beschäftigungspolitischen Leitlinien und ihre Umsetzung in die dazu gehörenden Ziele und Initiativen der NAP synoptisch dargestellt (***Übersicht 8.2***)

Dabei wird deutlich, dass der Prozess der offenen Koordinierung zwischen zentraler Steuerung und Koordinierung auf EU-Ebene mit der dezentralen Umsetzung und Verantwortlichkeit auf nationaler, im Falle Deutschlands auf Bundes- und Länderebene praktisch stattfindet und seine Wirkungen entfaltet. Dies wurde in der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode vor allem an Leitlinie 3 (2002) „Entwicklung einer Politik zur Förderung des aktiven Alterns“ sichtbar. Noch im NAP 2000 hatte die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass in Deutschland zum einen schon von jeher auch die Förderung älterer Arbeitnehmer zum Kanon der Beschäftigungsförderung gehört und zum anderen die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer vor allem auch durch betriebliche Weiterbildung verbessert werden sollte. Unter den Initiativen dieses Jahres war aber auch zu finden, dass Wege gefunden werden sollten, ein beschäftigungswirksames vorzeitiges Ausscheiden langfristig Versicherter aus dem Erwerbsleben zu zumutbaren Bedingungen für die Betroffenen zu ermöglichen, ohne dass zusätzliche Belastungen für die Sozialkassen entstehen.

Übersicht 8.2

Leitlinien, Ziele und Initiativen im Nationalen Beschäftigungspolitischen

Aktionsplan 2002

Ziele	Initiativen
Leitlinie 1: Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit	
Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik, weitere Stärkung der präventiven Ausrichtung.	Job-AQTIV-Gesetz: vollständige Umsetzung der ersten Leitlinie: Profiling, Eingliederungsvereinbarung u.a..
	Modernisierung der Arbeitsverwaltung: 1. Stufe: Überführung der BA in einen Dienstleister mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen. 2. Stufe: Vorschläge Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt".
Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit	Job-AQTIV-Gesetz : Intensivierung des präventiven Ansatzes insbesondere auch für arbeitslose Jugendliche.
	Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit bis 2003 verlängert. 2002: 1,02 Mrd. € im Haushalt der BA .
	Ausgeglichene Ausbildungsplatzbilanz angesichts der nach wie vor bestehenden großen regionalen Unterschiede.
	Bund und Länder fördern zusätzlich 14.000 Ausbildungsstellen in den neuen Ländern, Wirtschaftsverbände setzen sich mit Unterstützung von Bund, Ländern und Gewerkschaften nachhaltig für eine weitere Steigerung des betrieblichen Ausbildungsangebotes ein.
Verhütung von Langzeitarbeitslosigkeit.	Job-AQTIV-Gesetz :weitere Intensivierung des präventiven Ansatzes der Arbeitsmarktpolitik - Ziel signifikante Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit.
	Arbeitsämter u. Sozialhilfeträger: Kooperationsvereinbarungen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit von Leistungsbeziehern nach SGB III und BSHG.
Leitlinie 2: Ein beschäftigungsfreundlicher Ansatz: Sozialleistungen, Steuern und Ausbildungssystem	
Schaffung neuer Arbeitsplätze, Erhöhung der Arbeitsanreize, umfassende Einkommen- und Unternehmenssteuerreform. Effektive Eingliederung der Arbeitslosen.	Sonderprogramm CAST und zur flächendeckenden Ausweitung des „Mainzer Modells“ (siehe Leitlinie 12).
	Haushaltsvolumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Bund und Bundesanstalt für Arbeit 2002 mit 22,44 Mrd. € leicht über dem Stand des Vorjahres.
	Job-AQTIV-G: grenzüberschreitende Arbeitsförderung in EU - berufl. Aus- und Weiterbildung u. bei Maßnahmen z. Förderung d. Mobilität verbessert.
	Zielgenauigkeit, Anreizwirkungen, Qualität und soziale Gerechtigkeit von Sozialleistungen weiterhin berücksichtigen. Überlegungen zur beschäftigungsfreundlichen Ausgestaltung des Steuer-Transfer-Systems fortführen.
Leitlinie 3: Entwicklung einer Politik zur Förderung des aktiven Alterns	
Einleitung Paradigmenwechsel in Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf ältere Arbeitnehmer im März 2001 durch „Bündnis für Arbeit“: Anstelle einer vorzeitigen Ausgliederung aus dem Erwerbsleben verstärkte Beschäftigung, vorbeugende Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Wiedereingliederung bereits Arbeitsloser vorrangiges Ziel arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.	Job-AQTIV-Gesetz: bereits vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumente für ältere Arbeitnehmer weiter verbessert und erweitert.
	Im Rahmen des FuE-Programms „Innovative Arbeitsgestaltung“ werden die Bündnisbeschlüsse durch Entwicklung von Konzepten für eine betriebliche Qualifikations- und Personalentwicklung in altersgemischten Belegschaften unterstützt..
Leitlinie 4: Qualifizierung für den neuen Arbeitsmarkt im Kontext des lebenslangen Lernens	
Verbesserung der Bedingungen lebenslangen Lernens innerhalb und außerhalb der verschiedenen Bildungseinrichtungen.	Bundesregierung erhöht Bildungs- und Forschungsetat auf rd. 8,4 Mrd. €. Die finanziellen Mittel erhöhen das vierte Jahr in Folge (insg. um 15,5 %).
	Die im FORUM Bildung formulierten 12 umfassenden Empfehlungen sollen 2002 beginnend schrittweise umgesetzt werden.
	Kooperation Schulen, Unternehmen und Hochschulen, besondere Förderung benachteiligter Gruppen, Stärkung des Interesses für mathematisch-naturwissenschaftliche Fächer, insb. für Mädchen, Auseinandersetzung mit neuen Medien unter dem Aspekt der Berufswahlentscheidung.
	In den neuen Ländern mit überdurchschnittlich hoher Jugendarbeitslosigkeit werden Bund und Länder mit jeweils über 94,8 Mill. € 14.000 zusätzliche Ausbildungsplätze bereitstellen.
	Fortsetzung Bundesprogramm „Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (bis 2005 rd. 55 Mill. €). In allen Ländern regional spezifisch ergänzende Maßnahmen.
	Aufbau eines IT-spezifischen Weiterbildungssystems abgeschlossen. Die IT-Fortbildung gliedert sich fortan in drei aufeinander aufbauende Ebenen.

noch Übersicht 8.2

Ziele	Initiativen
	Maßnahmen zur besseren Verwertbarkeit von Qualifikationen am Arbeitsmarkt und für lebensbegleitendes Lernen werden forciert. Durch Modellprojekte fördern Bund und Länder gemeinsam Vorhaben zu unterschiedlichen Aspekten lebensbegleitenden Lernens.
	Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“.
	Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“.
	Erhöhung des Frauenanteils in den neuen IT-Ausbildungsberufen.
	In den meisten Ländern gibt es Regelungen für bezahlten Bildungsurlaub für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
Leitlinie 5: Stärkung der digitalen Kompetenz	
Die Stärkung von Bildung und Forschung, insbesondere auch im Bereich der neuen Medien, gehört zu den vorrangigen Zielen der Bundesregierung. Hierzu gehören gezielte Maßnahmen zur Integration der neuen Medien in alle Bildungsbereiche.	Handlungskonzept „IT in der Bildung – Anschluss statt Ausschluss“ (Bundesregierung 2000 - 2004 ca. 706 Mill. €) - Beitrag zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“. Von besonderer Bedeutung Förderprogramm „Neue Medien in der Bildung“.
	Förderprogramm „Neue Medien in der Hochschullehre": auch multimediale Aufbereitung von Informatik-Studiengängen.
	Verein „Schulen ans Netz e. V“: Portal „Lehrer-Online“.
	Förderprogramm „Neue Medien in der Bildung“: Weiterbildung - Entwicklung von Curricula und multimedialen Bildungsinhalten.
	Zugang der Schulen zum Internet: am 15. Oktober 2001 die letzte Schule in Deutschland ans Internet angeschlossen.
	Die Internetbeteiligung von Frauen konnte u.a. durch die Initiative „Frauen ans Netz“ von ca. 30 % im Jahr 1998 auf inzwischen 43 % erhöht werden.
	Bereits begonnene Maßnahmen werden im laufenden Jahr fortgesetzt, insbesondere „IT in der Bildung - Anschluss statt Ausschluss“, „Neue Medien in der Bildung“ und „Neue Medien in der Hochschullehre“.
Leitlinie 6: Verhinderung von Engpässen auf den neuen Arbeitsmärkten	
Drohenden Verknappungen des Arbeitsangebots in einzelnen Bereichen des Arbeitsmarktes vorbeugen und eingetretene, wie z.B. im IT-Bereich, beheben.	„Offensive zum Abbau des IT-Fachkräftemangels“, „Sofortprogramm der Bundesregierung und IT-Wirtschaft zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs in Deutschland" und zahlreiche andere Maßnahmen im Rahmen des Handlungskonzepts „Anschluss statt Ausschluss"
	Weiterbildungsförderung von Arbeitslosen durch die Vermittlung zusätzlicher beruflicher Qualifikationen. Die besonderen Anstrengungen im Bereich der IT-Berufe zur Deckung des Fachkräftemangels werden fortgesetzt.
	Qualifizierungsmaßnahmen nicht auf IT-Berufe begrenzt, entscheidend sind die individuellen Voraussetzungen und Lage und Entwicklung des in Betracht kommenden Arbeitsmarktes.
	Selbstinformationsangebot der BA im Internet (Stellen-Informations-Service (SIS), Ausbildungs-Stellen-Informationsservice (ASIS), Arbeitgeber-Informations-Service (AIS).
	Förderung der regionalen Mobilität durch Arbeitsförderungsrecht für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende (u.a. Reisekosten zu Vorstellungsgesprächen, Mobilitätshilfen bei Aufnahme einer Beschäftigung).
	Gewährung von Mobilitätshilfen bei Aufnahme einer Beschäftigung im Ausland für Arbeitslosengeld und -hilfebezieher.
	Entwurf Zuwanderungsgesetz: vorgesehen, den heute geltenden Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch ein vielschichtiges Instrumentarium zu ersetzen.
Leitlinie 7: Bekämpfung von Diskriminierungen und Förderung der sozialen Integration.	
Bessere Integration behinderter Menschen in den Arbeitsmarkt. Bessere Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt.	„Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwer Behinderter“.
	Regelungen zur Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen im Sozialgesetzbuch IX zusammengefasst und neu geordnet.
	Rehabilitationsrecht im Sozialgesetzbuch IX berücksichtigt dabei auch den besonderen Ansatz über die Chancengleichheit von Frauen und Männern.
	Berufliche Integration sozial benachteiligter und lernbeeinträchtigter junger Menschen, zu denen auch viele ausländische Jugendliche gehören, wird beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt gezielt mit individuell zugeschnittenen Maßnahmen gefördert.
	Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes: Förderung der Integration ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb.
	Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge: nach einjähriger Wartezeit Aufnahme einer Beschäftigung möglich.
	Job-AQTIV-Gesetz: Arbeitgeber, die Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss für die Nachqualifizierung in einem bestehenden Arbeitsverhältnis freistellen, können Zuschüsse zu den Lohnkosten erhalten.
	Bundesebene: ergänzende Maßnahmen zur sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen fortgesetzt.
	Bundesebene: ergänzende Maßnahmen zur sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen fortgesetzt.

noch Übersicht 8.2

Ziele	Initiativen
	Verbesserung der Integration im Rahmen des geplanten Zuwanderungsgesetzes, insbesondere auch die künftige gesetzliche Ausgestaltung der Sprachförderung von Zuwanderern.
Leitlinie 8: Verringerung der Gemeinkosten und des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen	
Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen im Hinblick auf Gemeinkosten und Verwaltungsaufwand	2002 mit der die Erprobung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen begonnen.
	„Vorschriften- und Verfahrens-Informationssystem“, das Gründer künftig per Internet über Verfahrensschritte, Zuständigkeiten und den Rechtsrahmen informiert.
	Fortführung des Projekts „Good Practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen“.
	Vereinfachung des Gewerberechts.
Leitlinie 9: Förderung der Entwicklung selbstständiger Erwerbstätigkeit	
Verbesserung der Rahmenbedingungen selbstständiger Erwerbstätigkeit.	Umfassende Erneuerung und Ausbau des Meister-BaföG:
	Weitere „business camps“ im Rahmen des JUNIOR-Projekts werden durchgeführt.
	Die „nexxt“-Initiative mit verschiedenen Veranstaltungen und Seminaren zum Thema „Unternehmensnachfolge“ wird fortgesetzt.
	Neuer Wettbewerb „EXIST Transfer“: Auswahl weiterer regionaler Gründungsnetzwerke zur Förderung.
	Ggeplante Aktionsprogramm „Power für Gründerinnen“: Beitrag zu gründungsfreundlichem Klima für Frauen in Deutschland.
	„Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe“:
	Umsetzung des Verhaltenskodex der EU für die Verbesserung der Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Missbrauchs bei Sozialversicherungsleistungen und –beiträgen und von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit.
Leitlinie 10: Beschäftigungsmöglichkeiten in der wissensbasierten Gesellschaft und im Dienstleistungssektor	
Verbesserung der Rahmenbedingungen der Beschäftigung in der wissensbasierten Gesellschaft und im Dienstleistungssektor.	Weiterarbeit an der Erfüllung der bis 2005 gesetzten Benchmarks durch Bundesregierung zusammen mit den Sozialpartnern und der Initiative D 21 des Aktionsprogramms "Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts".
	Förderprogramm "IT-Forschung 2006" für den Zeitraum 2002 - 2006. Schwerpunkte: Nanoelektronik, Basistechnologien für Kommunikationstechnik, Softwaresysteme und Internet.
	Verbesserter Zugang von KMU zu Förderprogrammen und Stärkung der Innovationstätigkeit in den neuen Ländern durch die Programme InnoRegio und Innovative regionale Wachstumskerne.
	Aufbau einer flächendeckenden Verwertungsinfrastruktur, durch die Schaffung einer bundesweiten Verwertungsplattform für Erfindungen aus der Forschung.
	Bildung regionaler Netzwerke von KMU und wirtschaftsnaher Forschungseinrichtungen in den neuen Bundesländern durch die neue Fördermaßnahme "Netzwerkmanagement-Ost" (NEMO).
	Schaffung von Voraussetzungen für das Inkrafttreten von 12 modernisierten und 8 neuen Berufen ab 1. August 2002.
	Konsequente Fortsetzung der ökologischen Modernisierung zum Ausbau der Beschäftigung in umweltorientierten Dienstleistungen.
	Für Technologie-Dienstleistungen werden weitere neue Initiativen zur außenwirtschaftlichen Förderung konzipiert.
Leitlinie 11: Regionale und lokale Beschäftigungsinitiativen	
Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten auf regionaler und lokaler Ebene.	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), Kerninstrument der Regionalförderung.
	Regionalpolitik: Stärkere Verzahnung der Regionalförderung mit anderen Bereichen, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik.
	Aktive Arbeitsmarktpolitik Job-AQTIV-Gesetz - Instrument der Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung.
Leitlinie 12: Beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Steuer- und Abgabensysteme	
Schrittweise Rückführung der Steuer- und Abgabenbelastung basierend auf dem strikten Konsolidierungskurs der Bundesregierung.	2002: Volumen Steuerentlastung gegenüber 1998 rd. 26 Mrd. €.
	Steuerreform 2000: Senkung Eingangssteuersatz der Einkommensteuer bis 2005 auf 15 %, Spitzensteuersatz auf 42 %; der Grundfreibetrag wird auf 7.664 € angehoben.
	Erprobung des „Mainzer Modells“ auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet.
Leitlinie 13: Beitrag der Sozialpartner zur Modernisierung der Arbeitsorganisation	
Fortsetzung der Politik der Vereinbarung tarifvertraglicher Regeliungen, die Modernisierung der Arbeitsorganisation fördern.	Die Sozialpartner werden weiterhin die Modernisierung der Arbeitsorganisation vorantreiben. In den Betrieben bleiben Arbeitgeber und Betriebsräte aufgefordert, die Möglichkeiten der arbeitsrechtlichen Gesetze und der Tarifverträge auszuschöpfen.

noch Übersicht 8.2

Ziele	Initiativen
Leitlinie 14: Gesetzliche Rahmenbedingungen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.	
Fortsetzung der Politik der beschäftigungsfördernden und sozialverträglichen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz) schafft flexible Regelungen für Teilzeitarbeit und für befristete Arbeitsverträge (zugleich Umsetzung der EG-Richtlinien).
	Zusammenfassendes Regelwerk für befristete Arbeitsverhältnisse, das die Flexibilitätsinteressen der Arbeitgeber und die sozialen Schutzinteressen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgewogen berücksichtigt.
	Mit der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes wurde es den Tarifvertragsparteien und in Ausnahmefällen den Betriebspartnern ermöglicht, die Strukturen der betrieblichen Mitbestimmung den Unternehmensstrukturen anzupassen.
	Initiative "Neue Qualität der Arbeit": Aufrechterhaltung und Stärkung von Sicherheit und Gesundheitsschutz in den Unternehmen.
Leitlinie 15: Förderung der Anpassungsfähigkeit in den Unternehmen als Komponente des lebenslangen Lernens.	
Zielvorgabe:jedem Arbeitnehmer bis zum Jahre 2003 die Möglichkeit geben, sich die in der Informationsgesellschaft verlangten Kenntnisse und Fähigkeiten anzueignen.	Programm „Lernkultur Kompetenzentwicklung“: Optimierung betrieblicher Anpassungsqualifizierung.
	Derzeit mehr als 90 verschiedene Vereinbarungen zur tariflichen Ausbildungsförderung.
	„Bündnis für Arbeit“: Tarifparteien vereinbaren Rahmenbedingungen für Weiterbildung im Sinne eines lebensbegleitenden Lernens.
	Langzeitarbeitskonten sollen für Weiterbildung genutzt werden.
	Tarifvertrag Metall Baden-Württemberg: betriebliche Vereinbarungen über Lernzeitkonten.
	Job-AQTIV-Gesetz: Qualifizierung älterer Arbeitnehmer (ab 50 Jahre) in kleinen und mittleren Betrieben - befristet bis 2005 - durch Arbeitsamt fördern.
	Fortführung des EXIST-Programms: neuer Wettbewerb „EXIST-Transfer“.
	Die Verwertungsoffensive wird im Jahr 2002 mit der Förderung von Patent- und Verwertungsagenturen, insbesondere für den Hochschulbereich fortgesetzt.
	Förderung im Projekt „INSTI“ wird weitergeführt. „INSTI-KMU-Patentaktion“ wird evaluiert.
	Weiterführung der Qualifizierungsoffensive von Bund, Ländern und Sozialpartnern im IT-Bereich: Schwerpunkt IT-Anwenderschulungen.
	Deutliche Erhöhung des Frauenanteils an betrieblicher Weiterbildung, insbesondere, wenn Qualifizierungen mit Aufstiegsforderungen verbunden sind sowie bei Teilzeitarbeit.
Leitlinie 16: Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern.	
Weitere Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen der Umsetzung des „Gender-Mainstreaming-Prinzips“.	Fortführung der Pilotprojekte zur Erarbeitung von Kriterienkatalogen und Checklisten für alle Arten des politisch-administrativen Handelns und eines Handbuchs „Gender-Mainstreaming“.
	Weitere Aktivitäten zum Aufbau einer „ExpertInnendatenbank“ und Aufbau eines virtuellen Ressourcenraumes zu „Gender Mainstreaming“.
	„Gender-Mainstreaming-Schulungen“ für Entscheidungs- und Projektträger von Maßnahmen im Rahmen des ESF in Bund und Ländern.
	Monitoring der frauenspezifischen Ziele und Maßnahmen im Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“.
Leitlinie 17: Abbau geschlechtsspezifischer Unterschiede.	
Weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit von Frauen, insbesondere in Ostdeutschland; Erhöhung der Erwerbstätigenquoten der Frauen; Erhöhung des Anteils von Frauen an zukunftsträchtigen Berufen auf 40 % bis 2005; Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern.	Job-AQTIV-Gesetz: Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beteiligen.
	Maßnahmen zur Steigerung des Frauenanteils in informationstechnischen Berufen, Initiativen, um den Anteil von Frauen in den naturwissenschaftlichen Studiengängen, insbesondere in der Physik zu erhöhen.
	Vorlage Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern, Internationale Konferenz „Equal Pay“ sowie Erarbeitung einer entsprechenden Dokumentation und Weiterentwicklung und Konkretisierung des EU-Leitfadens.
	Eingruppierungssystem des Bundes- Angestelltentarifvertrages wird auf mögliche mittelbare Diskriminierungspotenziale untersucht (Pilotprojekt „Gender Mainstreaming“).
	Umsetzung und Begleitung des Beschlusses des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ vom 25. Juni 2001 sowie der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft vom 2. Juli 2001.
	Erstmalige Verleihung des Total E-Quality Prädikats an Hochschulen und Forschungseinrichtungen.
	Einführung der Juniorprofessur, die durch den Verzicht auf die Habilitation eine Straffung und Flexibilisierung der Qualifizierungswege zur Folge hat, was besonders Frauen zugute kommt.
	Bundeshaushalt 2002: 11,2 Mill. € für Projekte/ Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann. Für strategische Maßnahmen und Aufbau von Strukturen zur Durchsetzung von Chancengleichheit für Frauen in Bildung und Forschung 6,2 Mill. €. Programm „Chancengleichheit von Frauen in Forschung und Lehre“ jährlich bis einschließlich 2003 rund 30,8 Mio € vorgesehen. Mittel zu gleichen Anteilen von Bund und Ländern.

noch Übersicht 8.2

Ziele	Initiativen
Leitlinie 18: Vereinbarkeit von Familie und Beruf.	
Weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit.	Infothek „Familie und Erwerbstätigkeit“ für Messen, Kongresse, Ausstellungen, die Auskunft über „Best-Practice-Modelle“ und Strategien geben soll, die zu einer familienfreundlichen Arbeitswelt führen. Verbesserung der Kinderbetreuungssituation: Gespräche mit Ländern und Kommunen zum Ausbau des Angebots. Umsetzung des Bündnisbeschlusses vom 25. Juni 2001 sowie der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft.

Der Einfluss der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf die nationale Politik wurde dann am NAP 2001 deutlich, in dem bezogen auf die gleiche Leitlinie von der Einleitung eines Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf ältere Arbeitnehmer die Rede ist. Diese Umkehr wurde durch das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ vollzogen. An Stelle einer vorzeitigen Ausgliederung aus dem Erwerbsleben älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben, um auf einem angespannten Arbeitsmarkt die Beschäftigungschancen für Jüngere zu verbessern, soll künftig die verstärkte Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, die vorbeugende Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Wiedereingliederung bereits Arbeitsloser vorrangiges Ziel arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sein. In diesem Zusammenhang solle weiterhin Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung eine entscheidende Bedeutung zukommen. Im NAP 2002 wurde erneut explizit auf diesen Paradigmenwechsel Bezug genommen. Neben Anstrengungen, weiterhin die Anpassung der Qualifikation dieses Personenkreises etwa im Rahmen des FuE-Programms „Innovative Arbeitsgestaltung“ durch die Entwicklung von Konzepten für eine betriebliche Qualifikations- und Personalentwicklung in altersgemischten Belegschaften zu unterstützen, sollen die bereits vorhandenen und mit Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetzes weiter verbesserten und erweiterten arbeitsmarktpolitischen Instrumente für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingesetzt werden.

Der NAP 2002 greift in diesem Zusammenhang ferner das am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Teilzeit- und Befristungsgesetz auf, das den Wiedereinstieg Älterer in das Erwerbsleben zusätzlich erleichtern soll, da in diesem die Möglichkeiten der Beschäftigung älterer Arbeitsloser in befristeten Arbeitsverhältnissen verbessert wurden.

Der Prozess der Abstimmung und Beeinflussung von europäischer Beschäftigungsstrategie und nationaler Planung und Gestaltung der Beschäftigungspolitik wird nicht in allen Politikbereichen deutlich. Dass er aber institutionalisiert stattfindet, wird offenkundig an den beschäftigungspolitischen Empfehlungen des Rates an die Mitgliedsländer und deren Stellungnahme, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird.

8.4.2. Stellungnahmen des Rates und Reaktionen der Bundesregierung

Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie findet ein jährlicher Dialog zwischen dem Europäischen Rat und den Regierungen der Mitgliedsstaaten statt. Dabei stellt der Rat zunächst die in seinen Augen wichtigsten beschäftigungspolitischen Herausforderungen der jeweiligen Länder dar und spricht daraufhin Empfehlungen für die

nationale Beschäftigungsstrategie aus, zu denen die Mitgliedsstaaten in ihren NAP Stellung beziehen (Rhein 2003: 2).

Bislang liegen Stellungnahmen des Rates und der Bundesregierung aus drei Jahren – 2000, 2002, 2002 – vor. In den Stellungnahmen des Rates kristallisiert sich eine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Agenda heraus, die in vielen Punkten mit der Analyse und den Empfehlungen unabhängiger Experten (z.B. OECD, Sacherverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Analysen im Auftrag der Europäischen Kommission) identisch ist. Die Diagnosen und Empfehlungen des Rates entsprechen auch in wichtigen Punkten den Positionen der Bundesregierung. In etlichen Punkten hat die Bundesregierung allerdings auch Anregungen des Rates aufgenommen und die eigene Politik entsprechend korrigiert. Insgesamt ist über die Jahre hinweg eine Annäherung der deutschen Politik an die Empfehlungen des Rates festzustellen.

Ob und inwieweit diese ursächlich auf die Empfehlungen des Rates zurückgeht, lässt sich durch externe Beobachter nur schwer beurteilen. Ein Einfluss der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik ist jedoch auch dann zu konzedieren, wenn man ein allmähliches Umdenken in Kreisen der politischen Entscheidungsträger sowie der deutschen Öffentlichkeit in arbeitsmarktpolitischen Fragen in Rechnung stellt. Im Folgenden werden die Lageanalyse und die Empfehlungen des Rates an die deutsche Adresse für die Jahre 2000 bis 2002 und die Reaktion der Bundesregierung hierauf summarisch referiert.

Nach der in den Jahresberichten des Rates und der Kommission dargelegten Auffassung steht Deutschland vor der Herausforderung, die Auswirkungen der Wiedervereinigung Deutschlands und den damit in Zusammenhang stehenden anhaltenden Rückgang des Beschäftigungsniveaus zu bewältigen. Hierbei wurden u.a. folgende arbeitsmarktpolitische Herausforderungen hervorgehoben:

- das negative Beschäftigungswachstum in den Neunzigerjahren und die großen regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit, von der besonders die neuen Länder betroffen sind;

- durch die aktive Arbeitsmarktpolitik konnten die Folgen der Veränderungen zwar gemildert werden, aber diese Politik zeigt im Ostteil des Landes nur begrenzt Wirkung;

- die anhaltend hohe Langzeitarbeitslosigkeit: 4 % der Erwerbsbevölkerung sind davon betroffen. Es bestehen beträchtliche regionale Unterschiede bei den Arbeitslosenquoten;

- das noch ungenutzte beträchtliche Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich;

- die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen; sie ging leicht zurück auf 37,3 % und liegt damit unter dem EU-Schnitt;

– die Arbeitsorganisation muss modernisiert und das lebenslange Lernen muss intensiviert und zu einer festen Einrichtung werden, soll es gelingen, Qualifikationsdefizite zu überwinden und das Qualifikationsniveau der Erwerbsbevölkerung generell anzuheben;

– eine unverändert hohe Gesamtsteuerbelastung der Arbeit;

– ein hohes geschlechtsspezifisches Lohngefälle und ein Defizit an Kinderbetreuungseinrichtungen.

Auf Basis dieser Einschätzung sprach der Rat in seinen Jahresberichten eine Reihe von Empfehlungen für die deutsche Beschäftigungsstrategie aus. Danach sollte Deutschland:

(1) seine Präventivmaßnahmen zur Eindämmung der Langzeitarbeitslosigkeit ausbauen, und zwar durch frühzeitige, auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichtete Maßnahmen. Es sollte ehrgeizigere Zielvorgaben formulieren, um die Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit auf das Niveau der diesbezüglich leistungsfähigsten Mitgliedstaaten zu bringen (weniger als 10 % nach 12 Monaten); die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik steigern;

(2) eine kohärente Strategie zur Ausschöpfung des Beschäftigungspotenzials im Dienstleistungssektor festlegen und umsetzen, die rechtliche, steuerliche und sonstige Maßnahmen umfasst, um die Belastung bei der Gründung neuer Unternehmen zu verringern;

(3) sein Steuer- und Sozialleistungssystem eingehend im Hinblick auf Hemmnisse für die Erwerbsbeteiligung aller Bevölkerungsgruppen, insbesondere älterer Arbeitnehmer, prüfen. Es sollte vor allem die gegenwärtige Politik neu bewerten, die den Vorruhestand begünstigt, und nach den geeignetsten Möglichkeiten suchen, um zu verhindern, dass ältere Arbeitnehmer vorzeitig den Arbeitsmarkt verlassen sowie die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer fördern;

(4) die Bemühungen um eine allmähliche Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit durch Senkung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge fortsetzen und überwachen; insbesondere auch die Bemühungen um eine Verringerung der Steuer- und Sozialabgabenbelastung am unteren Ende der Lohnskala fortführen, um den Grundsatz durchzusetzen, dass Arbeit lohnt;

(5) die Qualifikationslücken auf dem Arbeitsmarkt schließen durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen, einschließlich der Anreize für die Weiterbildung, die Berufsbildung sowie die Lehrlingsausbildung in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und durch die Weiterentwicklung einer Gesamtstrategie sowie qualitative wie quantitative Zielvorgaben für das lebensbegleitende Lernen aufstellen;

(6) Hindernisse und negative Faktoren, die einer Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer und anderer Risikogruppen entgegenstehen, abbauen; bereits laufende beschlos-

sene Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der über 55-jährigen überprüfen und über ihre Wirksamkeit berichten und weitere Maßnahmen in diesem Bereich beschließen;

(7) sich verstärkt um eine Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles bemühen und die Auswirkungen des Steuer- und Sozialleistungssystems auf die Beschäftigung von Frauen prüfen; das Kinderbetreuungsangebot erweitern und es besser auf die Arbeits- und Schulunterrichtszeiten abstimmen;

(8) geeignete Maßnahmen zur Verbesserung und Anpassung seines Statistiksystems treffen, so dass im Jahr 2000 Daten bereitgestellt werden können, die mit den gemeinsamen Politikindikatoren kompatibel sind. Deutschland sollte in Erwägung ziehen, eine vierteljährliche Arbeitskräfteerhebung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 577/98 des Rates einzuführen.

Die Bundesregierung hat diese Empfehlungen des Rates in den Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen für die Jahre 2000, 2001 und 2002 im Wesentlichen zustimmend aufgegriffen und die jeweils ergriffenen Maßnahmen dargestellt. Hingewiesen wurde z.B. auf die Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Anstrengungen zur besseren Ausschöpfung der Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungssektor, die Initiativen zur wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Ausgestaltung des Abgaben-Transfer-Systems, die Überprüfung des Sozialleistungssystems auf Hemmnisse der Erwerbsbeteiligung insbesondere für ältere Arbeitnehmer, die Anstrengungen zur Beseitigung der Qualifikationslücken auf dem Arbeitsmarkt, auf die die Qualifizierungsoffensive zur Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung die Kurskorrektur der Politik im Hinblick auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, Maßnahmen zur Kompetenzerweiterung und zum Kompetenzerhalt für Arbeitslose und ältere Arbeitnehmer, auf die Bemühungen um eine steuerliche Entlastung der Arbeit und Anstrengungen zur Unterstützung einer flexibleren Arbeitsorganisation.

Aus Sicht der Gutachter hat der Rat zentrale Probleme der deutschen Arbeitsmarktentwicklung korrekt angesprochen und mit seiner insistierenden Wiederholung von zentralen Punkten der Diagnose und der hierauf fußenden Empfehlungen in Deutschland bestehende Handlungsbedarfe korrekt angemahnt.

Die Stellungnahmen der Bundesregierung sind von dem Bemühen geprägt, die Übereinstimmung des eigenen beschäftigungspolitischen Handelns mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie hervorzuheben. Bemerkenswerteste Einflüsse der Beschäftigungsstrategie auf die Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne der Jahre 2000 – 2002 sind die sich verstärkende Betonung des Aspekts der Prävention, der Paradigmenwechsel hin zur intensiveren Konzentration auf die Beschäftigung auch älterer Arbeitnehmer sowie die Verallgemeinerung der Gender-Mainstreaming-Philosophie.

8.5. Der Beitrag des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Die Nationalen Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung bilden einen grundlegenden Bestandteil der Methode der offenen Koordinierung, wie sie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon festgelegt wurde. Diese Pläne sollen so ausgestaltet sein, dass sie unterschiedliche Situationen und politische Prioritäten auf nationaler Ebene berücksichtigen, gleichwohl jedoch das notwendige Maß an Kohärenz im Hinblick auf Struktur und Inhalt vorsehen, um ihren Einsatz in einem Prozess des gegenseitigen Lernens zu vereinfachen (Ausschuss für Sozialschutz 2003).

Die Mitgliedstaaten arbeiten ihre Pläne entsprechend einem gemeinsamen Konzept aus, das auf einer in Nizza festgelegten politischen Vereinbarung basiert, die während des Europäischen Rates in Kopenhagen bestätigt und bekräftigt wurde. Bisher wurden zwei Pläne – von 2001 bis 2003 und von 2003 bis 2005 reichend – vorgelegt. Während der derzeitigen zweiten Runde Nationaler Aktionspläne sollen die Fortschritte aus den NAP von 2001/03 ermittelt und weitergeführt werden. Im Rückblick sollen die Stärken und Schwächen der wichtigsten, bereits verfügbaren politischen Instrumente unter dem Aspekt der gemeinsamen Zielsetzungen bewertet werden. Anschließend soll sich der Fokus nach vorne richten und mit der Frage befassen, wie sich die Politiken und Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene weiter ausbauen lassen, um den Zielsetzungen von Lissabon entsprechen zu können, nämlich Armut und soziale Ausgrenzung entscheidend zu bekämpfen.

Unter anderem sollte von den Mitgliedsländern bei der Erstellung des NAPincl 2003 – 2005 auch dargelegt werden, wie Mittel der Strukturfonds zur Erreichung der Integrationsziele zum Einsatz gekommen sind. Es sollte auch Gewähr leistet werden, dass die vorbereitenden Arbeiten für die NAP (Eingliederung) und die NAP (Beschäftigung) gut abgestimmt werden, damit sie sich gegenseitig stärken und ergänzen. Diese Aspekte wurden in Deutschland insbesondere bei der Bekämpfung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit und damit vor allem auch im Ziel 1-Gebiet wichtig. Die im NAP'incl 2001-2003 (Bundesrepublik Deutschland (2001) angekündigte Verlängerung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit erfolgte bis zum Ende des Jahres 2003. Die Bundesregierung führt im NAP'incl 2003-2005 (BMGS 2003) weiter aus, dass im Jahr 2003 wiederum rd. 1 Mrd. € hierfür zur Verfügung stehen. Seit Anfang 1999 seien in diesem Rahmen rd. 514.000 Jugendliche gefördert worden. Erfolgreiche Elemente des Jugendsofortprogramms seien bereits im Rahmen der Reform der Arbeitsförderung mit dem Job-AQTIV-Gesetz in das Dritte Buch Sozialgesetzbuch integriert und damit verstetigt worden. Diese Vorschrift soll zum 1. Januar 2004 in Kraft treten.

Das im Jahre 2001 von der Bundesregierung eingerichtete Programm „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf" (BQF-Programm) leiste ebenfalls einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Förderung von benachteiligten jungen Menschen über die im NAP'incl 2001-2003 bereits beschriebenen Modellversuche zur Förderung bestimmter Zielgruppen hinaus. Dieses bis-

her bis Ende 2005 laufende Programm ist mit rd. 53 Mill. € (davon 50% Mitfinanzierung durch ESF) ausgestattet.

Das Ziel des NAP'incl 2001-2003, den Blick stärker auf die Probleme und Schwierigkeiten Jugendlicher in sozialen Brennpunkten und strukturschwachen ländlichen Regionen zu lenken, werde seit dem Jahr 2000 u.a. im Rahmen der Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (E&C) mit dem Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr verfolgt. Mit Modellprojekten soll die berufliche und soziale Integration besonders benachteiligter Jugendlicher, die mit anderen Maßnahmen nicht erreicht werden können, gefördert werden. Im Jahr 2003 werden dafür voraussichtlich 4,7 Mill. € (davon 1,95 Mill. € aus dem ESF) eingesetzt. Nach ersten Zwischenergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung haben 34,4% der Jugendlichen danach einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz gefunden; insgesamt sind 54,7% als sozial integriert zu bezeichnen.

Auch die Planung im neuen NAP'incl 2003-2005 betont die ursächliche Bedeutung von Arbeitslosigkeit für Armut und Ausgrenzung. Sie orientiert sich noch intensiver an vorbeugenden Strategien und stellt hierbei vor allem Bildungsförderung in den Vordergrund. Explizite Bezüge auf den ESF sind in Planungstext jedoch nicht enthalten.

8.6. Strategie des ESF, Einbindung in die Beschäftigungsstrategie und Umorientierung der Förderung in der zweiten Hälfte der Förderperiode

Die strategischen Überlegungen zur zukünftigen Rolle des ESF in der zweiten Hälfte der Förderperiode fußen auf den neuen, gestrafften Beschäftigungspolitischen Leitlinien des Jahres 2003. Wenn auch die neu formulierte Beschäftigungsstrategie keine eindeutige Zuordnung der Leitlinien zu den neuen Säulen mehr vornimmt, so wird doch deutlich, dass bei einer Beibehaltung der Strategie der Schwerpunkt weiterhin auf Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote in Hinblick auf die Erreichung des Zieles der Vollbeschäftigung liegen würde.

Gerade diese Zielsetzung liegt dem Kernbereich der Maßnahmen im Rahmen der derzeitigen Reformierung der Arbeitsmarktpolitik zu Grunde. Im Rahmen einer Gesamtstrategie, die darauf hinarbeitet, alle Zielsetzungen der Beschäftigungsstrategie zu erreichen, erscheint es daher aus Sicht der Evaluierung notwendig und sinnvoll, dass sich der ESF für die zweite Hälfte der Förderperiode weg von einem präventiven Ansatz stärker hin zu einer Strategie umorientiert, bei der die Säulen „Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität“ und „Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung“ im Mittelpunkt stehen. Dies sollte allerdings geschehen, ohne die teilweise erfolgreichen und effektiven Ansätze im Rahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik vollständig aufzugeben.

Ausgebaut werden sollten im Rahmen dieser Strategie unter anderem folgende Bereiche:

- Die Präventive Förderung der Integration von Jugendlichen: Das zunehmende Ausbildungsplatzdefizit und allgemeiner die Schwierigkeiten von Jugendlichen, in eine dauerhafte Beschäftigung zu kommen, legen es nahe, diesen Schwerpunkt beizubehalten und weiter auszubauen. Dies gilt trotz der Beobachtung, dass die komplizierte Ausbildungssituation die Übergänge aus der Förderung in Erstausbildung sinken lässt. Die an dieser Stelle deutlich werdenden Grenzen der Förderung sind hauptsächlich auf die verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmensaktivität zurückzuführen.

- Fördermaßnahmen für Langzeitarbeitslose und Zielgruppen: Diesen Zielgruppen, die der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert ist, sollten weiterhin einen zentrale Rolle im Rahmen des ESF zukommen. Für diese Gruppen zeigen die Analysen zwar geringe durchschnittliche Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt an. Im Rahmen einer sozialpolitisch motivierten Politik könnte – besonders in den östlichen Bundesländern, aber auch im Westen – die Förderung intensiviert werden. Diese Zielentscheidung kann nur aus einer Zielabwägung im politischen Bereich hervorgehen. Gleichzeitig sollte eine Diskussion über Zielgrößen dieser Förderpolitik jenseits und zusätzlich zu der Integration in den ersten Arbeitsmarkt in Gang gebracht werden, um die Untersuchung der Effektivität verschiedener Förderinstrumente zu ermöglichen.

- Maßnahmen zur Unterstützung des lebensbegleitenden Lernens: Diese Empfehlung steht im Einklang mit den Empfehlungen des Rates zur Durchführung der Beschäftigungsstrategie in den Mitgliedsstaaten. Untersuchungen zur beruflichen Weiterbildung zeigen regelmäßig einen Rückstand Deutschlands im internationalen Vergleich. Dies führt dazu, dass Maßnahmen im Schwerpunkt „Lebenslanges Lernen“ in Zusammenhang mit dem Rückstand Deutschlands auf allen Ebenen des Bildungssystems im Rahmen der strategischen Ausrichtung des ESF in der Beschäftigungsstrategie für die Zukunft eine höhere Bedeutung zugemessen werden sollte. Gleichzeitig sollte auch die Förderung der Qualifizierung von Beschäftigten ausgebaut werden. Hier wäre es im Einklang mit den Zielen der Beschäftigungsstrategie wünschenswert, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Breite der Förderung die Anstrengungen zur Unterstützung bestimmter Gruppen von Beschäftigten zu erhöhen: Dazu zählen insbesondere ungelernte und ältere Arbeitnehmer.

- Die Anstrengungen im Themenfeld Chancengleichheit: Dabei kommt es aus Sicht der Evaluierung weniger auf den quantitativen Ausbau des Politikfelds E als vielmehr, darauf an, an den qualitativen Problemen in der Umsetzung des Gender Mainstreamings anzusetzen, die von der Evaluierung identifiziert wurden. Diese umfassen den generellen Mangel an konkreten geschlechterspezifischen Problemanalysen als Entscheidungsgrundlage, die Reduzierung des Zieles auf die quantitative Dimension und die allgemeine Einschränkung von Gender Mainstreaming im Verständnis auf eine neue Spielart von Frauenförderung.

Die Gesamtstrategie, nach welcher der ESF in Förderlücken der nationalen Politik stößt, hat sich in der ersten Hälfte der Förderperiode als insgesamt effektiv in Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Beschäftigungsstrategie herausgestellt. Die erforderliche Umorientierung geht nicht in erster Linie auf die mangelnde Effektivität der Förderung, sondern die veränderten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen zurück. Für die zweite Hälfte der Förderperiode stellt sich die Frage, ob diese Interpretation der Komplementarität von ESF-Förderung und nationaler Förderung sich auch weiterhin als sinnvoll und zielführend erweist. Dies ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht endgültig absehbar. Wenn die Veränderungen in der nationalen Förderpolitik, die mit der Umsetzung des Hartz-Konzepts und der Agenda 2010 einhergehen, dazu führen, dass diese Förderlücken geschlossen werden, kann es sich als erforderlich erweisen, die bisherige ESF-Strategie grundsätzlich zu überdenken. Dann wäre zu überlegen, ob und in wieweit mit Hilfe der ESF-Förderung der Einsatz erfolgreicher Instrumente der Regelförderung intensiviert wird.

9. Die leistungsgebundene Reserve

Nach Artikel 44 der Verordnung 1260/1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds und dem Methodischen Arbeitspapier 4 „Durchführung der leistungsgebundenen Reserve für die Strukturfondsinterventionen“ weist die Kommission bis zum 31. März 2004 die Verpflichtungsermächtigungen gemäß Artikel 7 Absatz 5 der genannten VO den operationellen Programmen, einheitlichen Programmplanungsdokumenten oder deren Schwerpunkten zu, wenn die Leistungen des Programms als angemessen bewertet werden. In der ersten Phase der Halbzeitbewertung bis 2003 kommt daher der Bewertung jener Förderergebnisse eine besondere Bedeutung zu, die mit den Indikatoren der leistungsgebundenen Reserve – eine 1999 für diese Förderperiode der Strukturfonds neu eingeführte Begleitmodalität – gemessen werden.

Nach den Programmplanungsdokumenten der Förderperiode 2000 bis 2006 ist vorgesehen, dass vier Prozent der gesamten Verpflichtungsermächtigungen erst nach Überprüfung der Leistungen des Programms im ersten Quartal 2004 zugewiesen werden. Die Indikatoren dieser Reserve setzen sich aus Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzindikatoren zusammen, die bezüglich der angestrebten Förderziele im Rahmen der Programmergänzung quantifiziert wurden.[172] Die Ausprägungen dieser Indikatoren werden ziel- und maßnahmespezifisch ermittelt und hinsichtlich ihrer Qualität bewertet. Anschließend werden die Indikatoren der leistungsgebundenen Reserve den einzelnen Schwerpunkten zugeordnet und dahin gehend analysiert, inwiefern sie eine Bewertung der Leistung des Programms, seiner Schwerpunkte und Abwicklung ermöglichen.

9.1. Die Effizienzindikatoren der leistungsgebundenen Reserve

Für die Bewertung der leistungsgebundenen Reserve wurden insgesamt elf Effizienzindikatoren aus drei Indikatorengruppen ausgewählt bzw. entwickelt (vgl. ***Tabelle 9.1***). Bei dieser Auswahl wurde darauf geachtet, dass es sich um Indikatoren handelt, die nicht von der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung stark abhängig sind; diese wurden in der Programmergänzung zum OP des Ziel 1 weiter konkretisiert und gewichtet. Die Verteilung der Gewichtungen zielt dabei besonders darauf ab, neben der Wirksamkeit auch eine Bewertung der abwicklungsrelevanten Aspekte von Maßnahmen und Programmen (Verwaltungs- und Finanzindikatoren) zu ermöglichen.

Für diese Indikatoren wird grundsätzlich eine Quantifizierung vorgenommen, die den Grad der Zielerreichung beschreibt. Dabei wird die realisierte Ausprägung des Indikators der Zielgröße gegenübergestellt und damit ein Indikatorenwert zwischen 0 % (= absolute Zielverfehlung), 100 % (= vollständige Zielerreichung) und über 100 % (= Übererfüllung der Plangröße) ermittelt. Die für die einzelnen Indikatoren ermittelten

---

172 Vgl. Regionalübergreifendes Operationelles Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen – Programmergänzung, 11. Juni 2001, S. 142ff.

Tabelle 9.1
Übersicht der Indikatoren für die Durchführung der Effizienzreserve

	Indikator	Gewicht des Indikators in %
I. Wirksamkeitsindikatoren		**35**
A. Materieller Output	1. Verhältnis von geplanten und tatsächlich geförderten Personen in den Politikbereichen A, B, D und E	10
	2. Anteil der geförderten Frauen an Fördermaßnahmen in Relation zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen	5
	3. Anteil der geförderten Jugendlichen und LZA an Fördermaßnahmen in den Politikbereichen A, B, D und E in Relation zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen	5
B. Ergebnisse	4. Anteil der Qualifizierungsteilnehmer/innen, die den vorgesehenen Abschluss erreicht haben	5
	5. Anteil von Arbeitnehmern/innen an berufsbegleitender Weiterbildung, die nicht der Führungs- oder Managementebene angehören	5
	6. Anteil der Bildungsmaßnahmen mit Praktikum bzw. Zertifizierung	5
II. Verwaltungsindikatoren		**35**
	7. Prozentsatz der Maßnahmen des Programms, die von jährlichen Finanz- und Begleitdaten abgedeckt sind	15
	8. Prozentsatz der Ausgaben, die von jährlichen Finanz- und Verwaltungskontrollen abgedeckt sind	15
	9. Anteil der Maßnahmen, für die eine Zwischenbewertung durchgeführt wird	5
III. Finanzindikatoren		**30**
	10. Mittelbindung per Zuwendungsbescheid und Verträgen in Prozent der geplanten Gesamtausgaben	15
	11. Auszahlungen der letzten beteiligten Stelle, die die Förderung gewährt hat in v.H. der nach indikativem Finanzplan vorgesehenen Mittel	15

Indikatorenwerte werden entsprechend der Gewichtungsmatrix zu einem Gesamtwert zusammengefasst, wobei die Verteilung der leistungsgebundenen Effizienzreserve zwischen den einzelnen Schwerpunkten entsprechend der proportionalen Anteile der programmumsetzenden Institutionen (Bundesministerien, Bundesanstalt für Arbeit, Bundesländer) erfolgen soll. Der gewichtete Gesamtindikatorenwert wird für jeden Schwerpunkt je Bundesland bzw. umsetzender Institution in einem zweiten Schritt zusätzlich nach dem jeweiligen realisierten ESF-Mitteleinsatz für diesen Schwerpunkt gewichtet. Anschließend erfolgt eine Normierung der Mittelwerte auf den Wert 1 bzw. 100. Dies bedeutet, dass der gewichtete Mittelwert für alle Schwerpunkte den Wert 100 annimmt. Bei der Verteilung der Effizienzreserve erhalten nur jene Schwerpunkte zusätzliche Mittel, die den Wert 100 überschreiten.

Die Aufteilung der Mittel der Effizienzreserve soll entsprechend der Relation der normierten Indexwerte, die den Wert 100 überschreiten erfolgen. Da einzelne Effizienzindikatoren nicht für alle Schwerpunkte ermittelt werden können – so gibt es z. B. im Politikbereich C keine Teilnehmenden – müssen zusätzliche Korrekturfaktoren einbezogen werden. Um zu vermeiden, dass aus diesem Grund einzelne Schwerpunkte begünstigt oder benachteiligt werden, werden Politikbereichen mit nicht zu ermittelnden Indikatoren diese fiktiv in Form eines Mittelwertes zugerechnet.

Die vorgeschlagenen Indikatoren, die zum Stand 31. Dezember 2002 zu erfassen waren, ihre Gewichtungen und – soweit vereinbart – Zielwerte sind:

Wirksamkeitsindikatoren

Die ersten drei Wirksamkeitsindikatoren beziehen sich auf den materiellen Output der Programme bzw. Maßnahmen.

1. **Teilnehmererreichung** als Verhältnis von geplanten und tatsächlich geförderten Personen in den Politikbereichen A, B, D und E. Da sich die Zielvorgabe auf die gesamte Förderperiode 2000-2006 erstreckt, im Jahr 2000 aber noch nicht in vollem Umfang mit der Förderung begonnen werden konnte, werden für die Überprüfungsperiode die Soll-Werte der Jahre 2000 und 2001 den jeweiligen Ist-Werten gegenübergestellt. Folgende Zielwerte sollen hier erreicht werden:

Politikbereich	Ziel für 2001 und 2002	Ziel für 2000 bis 2006
Politikbereich A	29.000 Personen	100.000 Personen
Politikbereich B	19.000 Personen	65.000 Personen
Politikbereich D	11.000 Personen	40.000 Personen
Politikbereich E	8.000 Personen	30.000 Personen
Insgesamt	67.000 Personen	235.000 Personen

2. Anteil der geförderten **Frauen** in den Fördermaßnahmen. Ziel ist es, Frauen in den Politikbereichen A und B entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen, im Politikbereich D entsprechend ihres Anteils an den Erwerbstätigen und im Politikbereich E mit einem Anteil von 95% zu fördern. Die Ermittlung der Sollwerte für die Politikbereiche A, B und D wird für die Jahre 2000, 2001 und 2002 entsprechend der Daten der Bundesanstalt für Arbeit hinsichtlich der gemeldeten Arbeitslosen und des Mikrozensus hinsichtlich der Erwerbstätigen vorgenommen.

3. Anteil der geförderten **Jugendlichen bzw. Langzeitarbeitslosen** an Fördermaßnahmen in den Politikbereichen A, B, D und E in Relation zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen. Hier wird – soweit adäquat – analog zu dem unter 2. beschriebenen Verfahren vorgegangen.

Die folgenden Wirksamkeitsindikatoren beziehen sich auf Ergebnisse der Programme bzw. Maßnahmen.

4. Anteil der Qualifizierungsteilnehmer/innen, die einen **vorgesehenen Abschluss erreicht** haben. Dieser Indikator ergibt sich aus der Auswertung des Stammblattes durch Gegenüberstellung der Plandaten zu jedem Teilnehmenden hinsichtlich des vorgesehenen Abschlusses und der Situation am Ende der Maßnahme. Die Nicht-Erreichung des vorgesehenen Abschlusses beinhaltet in diesem Zusammenhang entweder den vorzeitigen Abbruch einer Maßnahme, das Nicht-Bestehen einer entsprechenden Prüfung oder die Nicht-Aushändigung einer Teilnahmebescheinigung.

5. Anteil von **Erwerbstätigen an berufsbegleitender Weiterbildung**, die nicht der Führungs- oder Managementebene angehören. Dieser Indikator bezieht sich auf Aktionen im Rahmen der Maßnahme 7, die berufsbegleitende Qualifizierungen zum Inhalt haben. Als Zielgröße wird eine Quote von zwei Dritteln der Teilnehmenden (66%) angestrebt.

6. Anteil der Bildungsmaßnahmen mit **Praktikum bzw. Zertifizierung** ohne Politikbereich D. Hier ist – wie im Operationellen Programm Ziel 1 genannt – eine Zielgröße von 85% vorgesehen.

Verwaltungsindikatoren

7. Anteil der Maßnahmen des Programms, die von jährlichen **Finanz- und Begleitdaten** abgedeckt sind. Es wird angestrebt für alle Maßnahmen und Programme regelmäßig die Finanz- und Begleitdaten durch die Stammblätter zu erheben. Daher besteht hier eine Zielvorgabe von 100%.

8. Anteil der Ausgaben, die von jährlichen **Finanz- und Verwaltungskontrollen** abgedeckt sind. Bezogen auf die verausgabten Gesamtmittel beträgt bei diesem Indikator die Zielgröße 5%.

9. Anteil der Maßnahmen, für die eine **Zwischenbewertung** durchgeführt wird. Es ist vorgesehen, dass auf der Maßnahmeebene für alle ESF-Maßnahmen – jedoch ohne die Technische Hilfe – eine Bewertung vorgenommen wird. Zu diesem Zweck werden aussagefähige Stichproben aus Projekten (bei Projektförderung) bzw. Teilnehmenden gezogen. Für die relevanten 9 Maßnahmen sollen pro Maßnahme durch die Evaluierung auf Ebene des OP mindestens 250 Teilnehmende in die Stichprobe einbezogen und zusätzlich 50 Projekte gezielt evaluiert werden.

   Inhaltlich soll dieser Indikator den Umfang der Zwischenbewertung unter zwei Aspekten darstellen: Zum einen wird ermittelt, ob die genannten quantitativen Ziele bei der Stichprobenziehung zur Evaluierung erreicht werden, zum anderen wird bewertet, in welchem Umfang Prozessdaten (der Bundesanstalt für Arbeit, z.B. Verbleib nach Maßnahmeende) in die Evaluierung einbezogen werden. Da diese Zielvorgaben jedoch um ein vielfaches übertroffen wurden, wurden hier für die Indikatoren fixe Werte eingesetzt.

Finanzindikatoren

10. **Mittelbindung** in Relation zu den Planwerten. Bei diesem Indikator wurde das ursprünglich geplante Berechnungsverfahren (Mittelbindung in Relation zur geplanten Jahressumme) für die endgültige Berechnung der Effizienzreserve geändert. Für eine endgültige Berechnung werden nun die Ausgaben der Jahre 2000, 2001 und 2002 sowie die Mittelbindungen für die Jahre 2003 bis 2006 den geplanten Gesamtausgaben für die Förderperiode 2000 bis 2006 gegenübergestellt. Dieses Verfahren ist aussagekräftiger, da es die Gesamtsituation des Programms umfassend und nicht nur die Entwicklung der ersten drei Jahre des Förderzeitraums berücksichtigt.

11. **Auszahlungen** der letzten beteiligten Stelle, die die Förderung gewährt in Prozent der bewilligten Mittel. Dieser Indikator ergibt sich aus der Gegenüberstellung der für die Jahre 2000, 2001 und 2002 verausgabten Mittel zu den für diese Jahre gemäß der indikativen Finanzplanung vorgesehenen Mittel. Auch dieser Indikator wurde modifiziert, da die ursprüngliche Planung einen Vergleich der durch Verträge gebundenen mit den in diesem Zeitraum durch die Maßnahmeträger verausgabten Mittel die reale Performance des Programms nur unzureichend dargestellt hätte.

9.2. Ergebnisse

Die Berechnung der Effizienzindikatoren[173] nach Politikbereichen führt zu folgenden Ergebnissen (vgl. dazu im Folgenden ***Tabelle 9.2***):

Tabelle 9.2
Gesamtindex sowie Indexwerte der Wirksamkeits-, Verwaltungs- und Finanzindikatoren[1]

PB	**Gesamtindex**	Wirksamkeitsindex	Verwaltungsindex	Finanzindex
A	**221**	259	263	129
B	**117**	141	171	25
C	**56**		68	42
D	**70**	96	82	26
E	**154**	219	91	153
F	**50**			50

[1]Vgl. Jahresbericht 2002 für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland vom 04.09.2003, S. 137ff.

Politikbereich A erreicht mit einem Wert von 221 – ein Wert von 100 entspricht der Deckung von Plan und Realisierung – das höchste Ergebnis. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die in diesem Politikbereich durchgeführten Maßnahmen 1 und 2

173 Vgl. Jahresbericht 2002 für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland vom 18.07.2003, S. 134.

einen teilweise deutlich vor dem Plan liegenden Umsetzungsstand erreicht haben (Indexwert 259) und auch der Verwaltungsindikator (Indexwert 263) erheblich ausgeprägt ist. Der Bereich Finanzen ist dagegen mit einem Indexwert von 129 deutlich geringer ausgeprägt.

Politikbereich E folgt mit einem Indexwert von 154 an zweiter Stelle. Dieses Ergebnis wird im Wesentlichen durch einen hohen Umsetzungsstand – insbesondere bei der Teilnehmererreichung – geprägt (Indexwert 219). Aber auch die Bereiche Verwaltung bzw. Finanzen erreichten noch akzeptable bzw. hohe Indexwerte (91 bzw. 153).

Politikbereich B nimmt mit einem Wert von 117 die dritte Position ein. Wie bereits im Politikbereich A wird auch dieses Ergebnis wesentlich durch einen hohen Grad der Teilnehmererreichung (Indexwert 141) und einen hohen Verwaltungswert (Indexwert 171) bestimmt. Ebenfalls ist auch hier der Bereich Finanzen mit Indexwerten von 25 deutlich schwächer ausgeprägt.

Politikbereich D erreicht dagegen nur einen Indexwert von 70 und hat somit die Planvorgaben deutlich nicht erreicht. Zwar erreichten die Bereiche Wirksamkeit und Verwaltung mit 96 bzw. 82 noch annähernd akzeptable Indexwerte, der Finanzindex lag dagegen nur bei einem Wert von 26.

Politikbereich C liegt mit einem Indexwert von 56 ebenfalls deutlich unter den Planvorgaben. Der Verwaltungsindex war mit einem Indexwert von 68 ebenso wie der Finanzindex mit einem Indexwert von 42 nur gering ausgeprägt.

Politikbereich F ist mit seinen Maßnahmen nach Artikel 4 Absatz 2 ESF-VO in diesem Zusammenhang in einer besonderen Situation, da diese Maßnahme erst Ende 2002 in die Umsetzung gegangen ist. Zwar sind die Mittel hier mittlerweile vollständig gebunden, da jedoch für die Bereiche Wirksamkeit und Verwaltung kein Index ermittelt werden konnte, erreichte dieser Politikbereich insgesamt nur einen Indexwert von 50.

9.3. Beurteilung der Effizienzindikatoren

Insgesamt ist das Vorhaben, einen Indikator zu entwickeln, der monetäre Anreize mit der – gegenwärtig im weiteren Sinne – Qualität bzw. Leistung von Fördermaßnahmen (hier: ESF-Maßnahmen) verbindet, zu begrüßen. Zum einen kann ein solches Verfahren zur Programm- und Verfahrensoptimierung beitragen, zum anderen besteht die Option, in der komplexen Welt des Fördergeschehens ein gewisses Maß an Überschaubarkeit und Transparenz zu vermitteln. Allerdings liegt es in der Natur der Sache, dass die Reduzierung auf letztlich einen Indexwert mit Unschärfen und Vergröberungen verbunden ist, da ob der Vielschichtigkeit der zu beurteilenden Programme und Maßnahmen oft der „kleinste gemeinsame Nenner“ herangezogen werden muss, um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Zur Beurteilung der Effizienzindikatoren – insbesondere hinsichtlich deren Eignung, die Leistung arbeitsmarktpolitischer Programme und Maßnahmen abzubilden – muss allerdings festgestellt werden, dass dieses Ziel im

Rahmen des gegenwärtig angewandten Verfahrens nur bedingt erreicht wird und sich ein gewisser Optimierungsbedarf abzeichnet.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Indikatoren[174], an denen sich der Bund bei der Erstellung der Programmplanungsdokumente bzw. deren Ergänzungen orientiert hat, sind auch insoweit nicht unproblematisch, da sich aus einer guten oder geringen Performance von Förderprogrammen oder auch -instrumenten nicht ohne weiteres Qualitäts- oder Wirksamkeitsbewertungen ableiten lassen. So kann eine hohe Nachfrage nach einem Programm oder einem ESF-Projekt durch Träger wie auch Teilnehmende nicht zwingend mit hoher Maßnahmequalität oder großer Wirksamkeit gleichgesetzt werden. Sie kann auch daraus resultieren, dass sich diese Maßnahmen leicht umsetzen lassen bzw. die Teilnehmenden-Akquise einfach durchzuführen ist, was jedoch keinerlei Rückschlüsse auf die arbeitsmarktliche Relevanz bzw. Effizienz dieser Maßnahmen zulässt. Andererseits können Maßnahmen, die nur mit erheblichem Aufwand umzusetzen sind, wie z. B. die berufsbegleitende Weiterbildung in KMU, eine hohe positive arbeitsmarktliche Bedeutung haben.[175]

Deshalb ist unbedingt zu berücksichtigen, dass die gegenwärtig zum Einsatz gekommenen Indikatoren eher auf eine Bewertung der Qualität der Durchführung von Förderprogrammen und damit ESF-Maßnahmen ausgerichtet sind, und es sich weniger um Effizienzindikatoren im eigentlichen Sinne handelt. Da die Wirksamkeit von Maßnahmen und Programmen jedoch im Rahmen der unterschiedlichen Berichts- und Begleitsysteme weitaus differenzierter erhoben und analysiert werden kann, erscheinen hier Optimierungsstrategien, die auf vertiefende Differenzierung dieses Aspekts ausgerichtet sind, nur bedingt sinnvoll – letztlich ginge dies auch zu Lasten der Überschaubarkeit und Transparenz des Verfahrens.

Darüber hinaus – dies gilt jedoch generell für das von der Kommission eingeführte Konstrukt der Effizienzreserve – kann ein guter Umsetzungsstand einzelner Instrumente und Maßnahmen nicht automatisch implizieren weitere Mittel in diese Maßnahmen zu investieren, da auch bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen das Prinzip des abnehmenden Grenznutzens gilt.

- Empfehlungen

Unter Berücksichtigung der mit der Bildung einer Effizienzreserve angestrebten Ziele[176] und den aus einer ersten praktischen Anwendung für die Jahre 2000 bis 2002 ge-

---

174 Vgl. Methodisches Arbeitspapier 4 „Durchführung der leistungsgebundenen Reserve für die Strukturfondsinterventionen“, Brüssel 2000.

175 Vgl. die entsprechenden Aussagen zu Gesamtbewertung dieses Förderinstruments in dem entsprechenden Abschnitt des Kapitels 6 in diesem Bericht.

176 „Die Idee besteht darin, vier Prozent der verfügbaren Finanzierung beiseite zu legen und diese Summe nach der Bewertung nach der Hälfte der Laufzeit an die Teilnehmer des Programms zu verteilen, die als **am leistungsstärksten** betrachtet werden.“ Vgl. Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 – 2006, Brüssel, Juli 1999, S. 20.

sammelten Erfahrungen lassen sich zwei Handlungsoptionen ableiten. Die **erste** unterstellt, dass die Bestrebungen beibehalten werden, mit einem prozessproduzierten Indikatorengerüst eine Leistungs- und Wirksamkeitskontrolle von Förderprogrammen erreichen zu wollen. Dies erfordert zu Beginn einer Intervention (quantifizierbare) Ziele zu vereinbaren, deren Erreichung im Nachhinein auch gemessen und sinnvoll interpretiert werden kann – und aus diesen Ergebnissen sich sinnvolle Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Weiterführung oder auch Korrektur der Interventionen ableiten lassen. Die **zweite** geht davon aus, dass die Aussagen, die sich hinsichtlich der Leistungsfähigkeit von Programmen und Maßnahmen ableiten lassen, derart unscharf sind, dass das Verfahren generell in seinen Zielsetzungen überprüft werden sollte.

Die folgenden, zur Diskussion gestellten Überlegungen beziehen sich auf die erstgenannte Option. Für eine weitere Anwendung des Prinzips einer leistungsgebundenen Reserve auf Basis eines Indexwertes ergibt sich zunächst die Frage, welche Zielvereinbarungen bei einer so komplexen Intervention wie dem ESF sinnvoll sind – also bei einer Intervention, die allein in den Bundesländern Deutschlands und in noch weit stärkerem Maße in den Mitgliedsstaaten Europas durch sehr heterogene Förderprogramme und -instrumente realisiert wird.

Der ursprüngliche Gedanke, ein Set von Indikatoren mit einem zusammenfassenden Gesamtindikator zu bilden, mit denen sich die Wirksamkeit der Intervention, ihre praktischen Durchführungsbedingungen sowie ihre finanzielle Abwicklung beurteilen lässt, ist auch im Nachgang der Halbzeitbewertung durchaus berechtigt und grundsätzlich sinnvoll. Die Auswertung des Datenmaterials und der Vergleich dieser Ergebnisse mit den in den ersten drei Jahren durchgeführten Förderpraktiken und -entscheidungen in den Politikbereichen und ESF-Maßnahmen des OP Ziel 1 werfen jedoch eine Reihe von Fragen auf.

Eine **erste Frage** bezieht sich darauf, ob sich mit den in den drei Bereichen (Wirksamkeit, Verwaltung und Finanzen) vereinbarten Indikatoren die Zielerreichung auch tatsächlich messen lässt bzw. ob für die Beurteilung eines sinnvollen Interventionsverlaufs zum Zeitpunkt Halbzeitbewertung einer Förderperiode nicht andere Indikatoren herangezogen werden sollten. Zu denken wäre hier an Indikatoren, aus deren Erreichung oder auch Nichterreichung sich die Erwartung einer sinnvollen Programmdurchführung ableiten lässt. Eine **zweite Frage** lautet, ob sich aus den Berechnungen und Interpretationen der Indikatoren sinnvolle Entscheidungen für die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve auf die Politikbereiche der Ziel-1-Interventionen ableiten lassen. Die bisher im Kontext der ESF-Interventionen vereinbarten Verfahren und Indikatoren haben sich diesbezüglich teilweise als sehr begrenzt erwiesen. Will man diesen Weg weiter verfolgen, sind sowohl die (quantifizierbaren) Indikatoren als auch die Berechnungs- und Interpretationsverfahren zu überdenken und zu präzisieren.

Bei Qualifizierungsmaßnahmen haben sich solche Indikatoren als sinnvoll erwiesen, die an bestimmte Bestandteile oder auch Organisationsformen einer Maßnahmedurchführung gebunden sind wie etwa Praktikumsanteil, erreichte Abschlüsse oder auch Zertifi-

kate.[177] Andererseits können Indikatoren wie der Anteil der tatsächlich erreichten an den geplanten Teilnehmenden durchaus auch zu trügerischen Schlussfolgerungen führen.

> Beispiel – **Wirksamkeitsindikator 1**: Verhältnis von geplanten und tatsächlich geförderten Personen an den Politikbereichen A, B, D und E. Tatsächlich wurden gegenüber den geplanten 29 Tsd. Teilenehmenden in den ersten drei Jahren insgesamt 189 Tsd. erreicht. Dies ist vor allem auf die ESF-Maßnahme 1 – die Förderung von Jugendlichen im Rahmen des Jugendsofortprogramms wie auch auf die in der Maßnahme 2 durchgeführten sozialpädagogischen Betreuungsmaßnahmen im Rahmen des ESF-BA-Programms – zurückzuführen. Diesem Indikator zufolge sind also die Mittel der Effizienzreserve auf diese Maßnahme zu verteilen. In diesem Falle ist die Entscheidung – gemessen an den aktuellen Problemlagen in diesem Schwerpunkt – auch sinnvoll, da sie mit dem tatsächlich weiterhin gegebenen Problemdruck in diesem Förderfeld übereinstimmt.
>
> Nach den Vorgaben zur Effizienzreserve hätte diese Entscheidung jedoch auch getroffen werden müssen, wenn sich – beispielsweise als Folge eben der bisher unternommenen Anstrengungen – die Situation in diesem Politikfeld deutlich entspannt, somit auch der Interventionsbedarf und damit wiederum der Finanzbedarf zurückgegangen wäre. An diesem Beispiel werden die Grenzen der Aussagekraft dieses Indikators deutlich.

Dieses Beispiel zwingt zu der Überlegung, ob ein alleiniger Rückgriff auf die Bewertungsergebnisse der Indikatoren der Effizienzreserve zu förderpolitisch sinnvollen Entscheidungen hinsichtlich der Verteilung der leistungsgebundenen Reserve auf die Schwerpunkte und ESF-Maßnahmen des OP Ziel 1 wie auch hinsichtlich der strategischen und konzeptionellen Ausrichtung der ESF-Interventionen in der zweiten Hälfte der Förderperiode ausreicht oder ob nicht dazu auch weitere Kriterien herangezogen werden sollten. Dazu jedoch später.

Zunächst ist noch festzuhalten, dass Indikatoren wie beispielsweise die vereinbarten Finanzindikatoren, mit denen die Absorption der verfügbaren Mittel abgebildet werden soll, generell in sich – wie bereits auch von der KOM formuliert – die Gefahr bergen, dass „diese Angaben zu einer Abschöpfung führen können: die einfacher zu verwirklichende Projekte oder die Projekte für die einfacher zu erreichenden Zielgruppen ... auf Kosten der schwierigeren Projekte bevorzugt [werden], [gegenüber den Projekten], die für jene bestimmt sind, die diese wirklich brauchen“.[178]

Wird allerdings weiterhin angestrebt, derartige Indikatoren über die Gesamtheit aller Teilnehmenden eines in sich sehr komplexen und heterogen angelegten Förderprogramms – hier an den ESF-Interventionen – anzuwenden, dann sind auch in den bisher praktizierten Verfahren Änderungen anzustreben. So wären beispielsweise bereits im Vorfeld, also zum Zeitpunkt der Vereinbarung entsprechende Indikatoren einheitlich zu

---

177 Zu berücksichtigen ist dabei allerdings auch, dass – eine gewollte Anwendung derartiger Indikatoren vorausgesetzt – auch in diesen Fällen ihre Vergleichbarkeit – hinsichtlich der Teilnehmenden ebenso wie der zu vergleichenden Interventionen – gegeben sein muss. Gerade in der Zertifizierungsproblematik sind zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch eine ganze Reihe methodischer Schwierigkeiten zu konstatieren – so sinnvoll der Indikator generell erscheint.

178 Vgl. ebenda, S. 20.

definieren, die Art und Weise ihrer Erhebung zu bestimmen und letztendlich natürlich auch die anzuwendenden Bewertungsmaßstäbe festzulegen. Das von der KOM gewählte Verfahren, hier eher mit allgemeinen Vorgaben oder Vorschlägen zu arbeiten, scheint dafür wenig hilfreich zu sein.[179]

Ebenso ist eine Festlegung hinsichtlich der Gewichtung, mit der ein Indikator in die Gesamtbewertung eingeht, nicht ausreichend. Schaut man über die „Grenzen" des in diesem Bericht zu bewertenden OP des Bundes Ziel 1 hinaus, so sind in den unterschiedlichen EPPD und OPs zum Teil ganz unterschiedliche Indikatoren für die Beurteilung der Effizienzreserve mit der KOM vereinbart worden.

> Beispiel – **Verwaltungsindikator 9**: Anteil der Maßnahmen, für die eine Zwischenbewertung durchgeführt wird. Wenn in einem EPPD / OP zur Realisierung dieses Indikators geplant wird, in einer Maßnahme 500 von insgesamt 2.000 Teilnehmenden zu befragen – tatsächlich aber 700 Personen befragt werden, dann wird das geplante Ziel um 40 % übererfüllt. Wenn demgegenüber in einem anderen EPPD / OP vorgesehen ist, von den insgesamt 2.000 Teilnehmenden 1.000 zu befragen – tatsächlich aber nur 700 Personen erreicht werden, dann hat es den Planwert nur zu 70 % erreicht. Bezogen auf die erreichten 2.000 Personen insgesamt haben jedoch beide Bundesländer in gleichem Maße 35 % der Teilnehmenden erreicht bzw. befragt.

Das Beispiel zeigt exemplarisch, dass solche Unterschiede in den vereinbarten Zielwerten selbst bei gleichartigen Indikatoren bei einem programmübergreifenden Vergleich zu völlig falschen Schlussfolgerungen hinsichtlich ihrer Zielerreichung führen können. Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem bisher nicht standardisierten Berechnungsverfahren der Indexwerte. Hier gibt es, bedingt durch die teils recht offen formulierten Vorgaben seitens der Kommission, einen Interpretationsspielraum, der – unter Verwendung der selben Datenbasis – ohne eine programmübergreifende Abstimmung je nach angewandter Methodik unterschiedliche Resultate bei der Indexbildung nicht unwahrscheinlich macht.

Die praktischen Erfahrungen bei der Halbzeitbewertung haben weiterhin gezeigt, dass bereits in der Planungsphase für jene Umstände Vorkehrungen zu treffen sind, wenn sich aus Änderungen in sozioökonomischen Rahmenbedingungen oder auch aus sinnvollen politischen Erwägungen heraus Umsteuerungserfordernisse ergeben, die letztendlich zu gravierenden Abweichungen bei der Zielerreichung – egal ob Über- oder auch Untererfüllung – eines Indikators führen. Um unter diesen Bedingungen sinnvolle Vergleiche und – daraus abgeleitet – sinnvolle Bewertungen zwischen verschiedenen Interventionsebenen – aber letztendlich auch verschiedenen ESF-Maßnahmen – zu ermöglichen, sind bereits im Vorfeld programmübergreifend entsprechende Korrekturfaktoren zu vereinbaren. Es bleibt hier jedoch auch zu berücksichtigen, dass die Planungssicherheit der Akteure bei der Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen und Programmen erhalten bleibt.

---

179 „Diese Indikatoren müssen **für einige** Maßnahmen definiert werden. **Es wäre vielleicht** angebracht, sie innerhalb der Auswahl von Maßnahmen zu definieren, die für eine ausführliche Begleitung und Bewertung ausgewählt werden." Vgl. ebenda, S. 20.

Nicht zuletzt ergibt sich für eine künftige Präzisierung des Umgangs mit dem Instrument der leistungsgebundenen Reserve die Empfehlung, nach solchen Verfahren zu suchen, die eine den sich ggf. verändernden Umsetzungsbedingungen entsprechende Flexibilität in der Ausgestaltung der Interventionen erlauben. Eine Programmlaufzeit von vier Jahren ist offensichtlich zu lang, bevor eine durch eine Halbzeitbewertung empfohlene Umsteuerung ermöglicht wird. In einer solchen Zeitspanne ergeben sich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen geradezu zwangsläufig Veränderungen in soziökonomischen ebenso wie in förderpolitischen Kontexten, die bereits in den zurückliegenden Jahren Programmkorrekturen erfordert hätten. Wenn man also nicht aus „planungstechnischen“ Gründen „am Leben vorbei“ intervenieren will, müssen Mechanismen gefunden werden, die solche Korrekturen problem- und zeitnah ermöglichen.

Zugleich zeigt der praktische Bedarf an Neujustierung, dass dafür wiederum das Instrument der Effizienzreserve zu kurz greift. Wenn also die Effizienzreserve auf ihre Funktion einer zusätzlichen „Belohnung“ von leistungsfähigen Interventionen konzentriert wird, dann sollte die Möglichkeit eröffnet werden, auch in kürzeren Abständen Änderungen in Umfang und Struktur der Interventionen vornehmen zu können und damit nicht auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zu „warten“.

Für die zweite Hälfte der Förderperiode bedeutet dies zugleich nach Flexibilisierungsmöglichkeiten zu suchen, die in einer sehr wohl zu definierenden Spannbreite gewisse Korrekturmöglichkeiten erlauben, ohne dass damit einer Verabschiedung von den angestrebten und vereinbarten, grundlegenden Zielen der Interventionen – hier in den Politikfeldern und Maßnahmen des ESF – „Tür und Tor geöffnet“ wird. Solche Flexibilisierungsmöglichkeiten könnten in Anlehnung an die in der Förderperiode 1994 bis 1999 geübte Praxis jährlicher Änderungsanträge und einer entsprechenden Modifikation unter den veränderten Bedingungen der aktuellen Förderperiode gesucht werden. Denkbar ist darüber hinaus, dass – in einem zuvor definierten relativen Umfang – Mittelumschichtungen zwischen Politikbereichen und/oder Maßnahmen ermöglicht werden; mithin also in bestimmten Grenzen eine wechselseitige Deckungsfähigkeit besteht.

Diese Überlegungen vorangestellt, ist abschließend die Frage zu beantworten, welche Empfehlungen sich aus den dargelegten Berechnungen zur leistungsgebundenen Reserve ableiten lassen – welche Überlegungen also bei der Verteilung der Effizienzreserve zu berücksichtigen sind. Zunächst ist festzuhalten, dass die durchgeführten Berechnungen zur leistungsgebundenen Reserve ergeben haben, dass das in der Programmergänzung zum OP des Bundes Ziel 1 dargestellte Konzept in sich plausibel war. Innerhalb dieses Konzeptes wäre lediglich zu überdenken, ob eine Messziffer wie die beim Verwaltungsindikator 8 vorgegebene 5 %ige Prüfvorgabe für alle Schwerpunkte des OP deren jeweilige Spezifik in diesem Punkt richtig widerspiegeln. Nach Kenntnis der Autoren ist diese Programmergänzung eine der wenigen, in der bereits das konkret anzuwendende Berechnungsverfahren dargelegt wurde.

Nach dem vorgesehenen Verfahren wären der größte Teil der Effizienzreserve dem Politikbereich „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ zuzuweisen, gefolgt vom Poli-

tikbereich „Chancengleichheit“. Darüber hinaus würde auch der Politikbereich „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ an der Effizienzreserve, wenn auch in geringerem Umfang als die beiden anderen genannten Politikbereiche, partizipieren. Unter Berücksichtigung der Einschränkungen hinsichtlich der Abbildung der Leistungsfähigkeit des aktuellen Berechnungsverfahrens, das sich ja noch in seiner Erprobungsphase befindet, wird dieses Vorgehen jedoch nicht empfohlen.

Vielmehr sollten zur Verteilung der Effizienzreserve weitere Ergebnisse und (Kontext-) Indikatoren aus den Monitoring- und ggf. anderen Berichtssystemen in die Bewertungsgrundlage einbezogen werden und darüber hinaus eine Veränderung des Gewichtungsschlüssels in Betracht gezogen werden. Im Übrigen wurde bei der Festlegung der Indikatoren außer Acht gelassen, dass sich im Verlauf der Förderjahre Änderungen im arbeitsmarktpolitischen Bedarf ergeben können. Da eine Verteilung zusätzlicher Mittel ebenfalls den aktuellen Bedarf berücksichtigen sollte, wäre dieser in die aktuelle Verteilungsentscheidung einzubeziehen und künftig ein solcher „Bedarfsindex“ vorab mit einem entsprechenden Gewicht zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren bieten sich zwei Empfehlungen hinsichtlich möglicher Verteilungsoption an: Entweder die Effizienzreserve wird entsprechend des bisherigen Gewichts der Politikbereiche auf diese verteilt. Dabei bleiben allerdings sowohl die bisher erzielten Ergebnisse – in Sinne der Aussagekraft der berechneten Indikatoren – als auch der in der kommenden Zeit absehbare Förderbedarf unberücksichtigt. Um zumindest den ersten Faktor in die Verteilungsentscheidung einzubeziehen, spricht daher mehr dafür, die Anteile der Schwerpunkte, die den Wert 100 nicht erreichenden, um einen prozentual festzulegenden Faktor zu kürzen. Mit den dadurch freiwerdenden Mitteln können wiederum die Schwerpunkte „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“, „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ sowie „Chancengleichheit“ entsprechend ihres erreichten Indexwertes aufgestockt werden.

In Zukunft sollte das Verfahren entweder durch eine verbesserte Aussagekraft der Indikatoren – ggf. durch die Wahl anderer Kriterien – zur Bewertung der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit des Programms ausgebaut oder durch eine Fokussierung auf den Maßstab „Durchführungsqualität des Programms“ umgestaltet werden. Letzteres wäre eine sinnvolle Ergänzung der laufenden Monitoringverfahren, die auf diesen Bereich der Programmbewertung bislang nur in geringem Umfang ausgerichtet sind. Daneben ist eine deutliche Präzisierung des methodischen Vorgehens und des mathematischen Verfahrens zur Berechnung der Indexwerte angezeigt.

Wird weiterhin angestrebt, ein derartiges quantifizierbares Indikatorensystem über alle Interventionsformen eines in sich so komplexen und heterogen angelegten Förderprogramms – also der Gesamtheit der ESF-Interventionen – anzuwenden, dann sind auch in den bisher praktizierten Verfahren Änderungen vorzunehmen. So wären beispielsweise bereits im Vorfeld, also zum Zeitpunkt der Vereinbarung, entsprechende Indikatoren einheitlich über alle zu bewertenden Programme hinweg zu definieren, die Art und Weise ihrer Erhebung zu bestimmen und letztendlich natürlich auch die anzuwendenden

Bewertungsmaßstäbe festzulegen. Das von der KOM gewählte Verfahren, hier eher mit allgemeinen Vorgaben oder Vorschlägen zu arbeiten, scheint dafür wenig hilfreich zu sein. Ebenso ist eine Festlegung hinsichtlich der Gewichtung, mit der ein Indikator in die Gesamtbewertung eingeht, nicht ausreichend. Schaut man über die „Grenzen“ des in diesem Bericht zu bewertenden OP des Bundes Ziel 1 hinaus, so sind in den unterschiedlichen EPPD und OPs zum Teil ganz unterschiedliche Indikatoren für die Beurteilung der Effizienzreserve mit der KOM vereinbart worden.

9.4. Detailtabellen

Wirksamkeitsindikatoren – Materieller Output

Tabelle 9.3
Indikator 1: Teilnehmererreichung

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	29.000	52.603	69.218	67.597	189.418	653	0,10	65
2	19.900	5.798	13.978	14.524	34.300	172	0,10	17
3	0	0	0	0	0			
4	11.000	2.814	4.511	7.019	14.344	130	0,10	13
5	8.000	10.043	12.529	15.198	37.770	472	0,10	47
6								

Tabelle 9.4
Indikator 2: Anteil von Frauen

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	94.646	18.935	32.248	25.039	76.222	81	0,05	4
2	17.139	3.731	8.864	8.538	21.133	123	0,05	6
3	0	0	0	0	0			
4	6.531	99	372	828	1.299	20	0,05	1
5	35.882	10.043	12.511	15.043	37.597	105	0,05	5
6								

Tabelle 9.5
Indikator 3: Anteil von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	94.709	37.623	42.931	34.646	115.200	122	0,05	6
2	17.150	5.798	15.053	14.100	34.951	204	0,05	10
3	0	0	0	0	0			
4	0	0	0	0	0			
5	18.885	10.023	12.222	13.719	35.964	190	0,05	10
6								

Wirksamkeitsindikatoren – Ergebnisse

Tabelle 9.6

Indikator 4: (Nicht-)Erreichung des vorgesehenen Abschlusses

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	121.130	4.284	6.945	6.716	17.945	85	0,05	4
2	20.502	50	153	80	283	99	0,05	5
3	0	0	0	0	0			
4	9.236	8	184	51	243	97	0,05	5
5	25.059	3	2.598	3.117	5.718	77	0,05	4
6								

Tabelle 9.7

Indikator 5: Anteil der Teilnehmenden, die der Führungsebene angehören

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1								
2								
3								
4	33	0	0	0	0	100	0,05	5
5	33	0	0	0	0	100	0,05	5
6								

Tabelle 9.8

Indikator 6: Anteil der Maßnahmen mit Praktikum oder Zertifikat

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	0,850		0,990	0,990	0,990	116	0,05	6
2	0,850		1,000	0,857	0,929	109	0,05	5
3								
4								
5	0,850		1,000	1,000	1,000	118	0,05	6
6								

Verwaltungsindikatoren

Tabelle 9.9

Indikator 7: Anteil der Maßnahmen mit jährlichen Finanz-/Begleitdaten

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	100	0,15	15
2	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	100	0,15	15
3	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	100	0,15	15
4	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	100	0,15	15
5	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	100	0,15	15
6								

Tabelle 9.10

Indikator 8: Anteil der Maßnahmen mit jährlichen Finanz-/Verwaltungskontrollen

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	0,050				0,050	30	0,15	5
2	0,050				0,050	30	0,15	5
3	0,050				0,050	30	0,15	5
4	0,050				0,050	30	0,15	5
5	0,050				0,050	30	0,15	5
6								

Tabelle 9.11

Indikator 9: Anteil der Maßnahmen, für die eine Zwischenbewertung durchgeführt wird

PB	Soll	2000	2001	2002	Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	500.000				13.000	2.600	0,05	65
2	250.000				3.300	1.320	0,05	33
3						100	0,05	3
4	750.000				550	73	0,05	2
5	250.000				500	200	0,05	5
6								

Finanzindikatoren

Tabelle 9.12

Indikator 10: ESF-Ausgaben/Mittelbindungen in Relation zu Planwerten in Tsd. €

PB	00-06	00-02	03-06		Summe	Quotient	Gewicht	Wert
1	604.897	440.800	109.359		550.159	91	0,15	14
2	452.670	62.100	21.603		83.703	18	0,15	3
3	125.521	22.700	31.672		54.372	43	0,15	6
4	250.508	35.900	11.124		47.024	19	0,15	3
5	159.459	142.800	32.612		175.412	100	0,15	15
6	16.865	0	16.865		16.865	100	0,15	15

Tabelle 9.13

Indikator 11: ESF-Auszahlungen in Relation zu indikativem Finanzplan in Tsd. €

PB	Soll				Summe-Ist	Quotient	Gewicht	Wert
1	264.000				440.767	167	0,15	25
2	197.600				62.125	31	0,15	5
3	54.800				22.666	41	0,15	6
4	109.300				35.877	33	0,15	5
5	69.600				142.776	205	0,15	31
6	7.300				0	0	0,15	0

Literatur

Ambos, I., S. Conein und B. Nuissl (2002), Lernende Regionen –Ein innovatives Programm; hrsg. vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung. Bonn.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999a), Verordnung (EG Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juli 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999b), Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds.

Angrist, J. und A. Krueger (1999), Empirical Studies in Labor Economics, in: A. Ashenfelter und D. Card (Ed.) (1999) Handbook of Labor Economics, Volume 3. Amsterdam: Elsevier Science.

Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung 2001, Berliner Erklärung: Innovationen und Lernen – Lernen mit dem Wandel. QUEM-Report, Heft 67: 67–70.

ARGE (2003), *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003* - Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Hamburg. - http://www.rwi-essen.de - 20.11.2003.

Aulerich, G. (2003), Lernen in Weiterbildungseinrichtungen im Programm "Lernkultur/Kompetenzentwicklung. QUEM-Report, Heft 76, Teil 1. Berlin.

Ausschuss für Sozialschutz (2003), Gemeinsames Konzept für die NAP (Eingliederung) 2003/2005; hrg. von der Europäischen Kommission.

Baethge, M. und Baethge-Kinsky (2002), Arbeit – Die zweite Chance. Zum Verhältnis von Arbeitserfahrung und lebenslangem Lernen. In: Kompetenzentwicklung 2002. Münster.

BDA 2000, *„Effizienz und Zielgenauigkeit der Arbeitsförderung erhöhen – Mitteleinsatz sparsam steuern"* – Ein Diskussionspapier der BDA zu ABM. Berlin, Januar 2000.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2001), Evaluierung der Bund-Länder-Programme zur Ausbildungsförderung in den neuen Bundesländern 1996 bis 1999. Bestandsaufnahme, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. (Bearb.: Berger und Walden). Bonn

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2002), Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) nimmt Stellung zur aktuellen Ausbildungsplatzsituation. *Pressemitteilung* 49/2002, Bonn, den 18.12.2002.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2003a), Betriebliche Weiterbildung : Deutschland auf Platz neun in Europa. *Pressemitteilung* 05/2003 , Bonn, den 13.02.2003.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2003b), *Weniger komplexe Ausbildungen als Perspektivmodell?* – http://www.bibb.de/de/6093.htm – 26.8.2003.

BMBF (2003), Ausbildungsoffensive 2003. – http://www.bmbf.de/4681_6545.html – 26.8.2003.

BMBF (laufende Jgge.), *Berufsbildungsbericht*. Bonn: BMBF.

BMWA (2003a), Der Arbeitsmarkt im Juli 2003. *Pressemitteilung* 6.8.2003. – http://www.bmwi.de/Navigation/root,did=21884,render=renderPrint.html – 11.08.2003.

BMWA (2003b), *Wirtschaftsbericht 2003 – Brücken in den Arbeitsmarkt*. Berlin, 17. August 2003. – www.wirtschaftsbericht.info – 18.8.2003.

BMWA (2003c), TeamArbeit für Deutschland startet neues Ausbildungsprojekt in Eisenhüttenstadt. Bundesminister Clement: Engagement von Unternehmen wächst – 100 "Ausbildungsscouts" helfen den Jugendlichen. *Pressemitteilung* 15.8.2003 – http://www.bmwa.bund.de/Navigation/root,did=22670.html – 18.8.2003.

BMWA (2003d), Neue Chancen für praktisch begabte Jugendliche – Kurze und praxisorientiertere Ausbildungsgänge. *Pressemitteilung* 26.8.2003.

BMWA (2003e) Neue und moderne Ausbildungsgänge mit kürzeren Ausbildungszeiten Tagesnachricht Nr. 11365 vom 25. September 2003

Bosworth, B. and J. E. Triplett (2000), *What's New about the New Economy? IT, Economic Growth and Productivity*. Tokyo Club Papers 14: 1–31.

Brinkmann, C. und Friedrich Buttler (1994), Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik: Mehr Arbeitsplatzförderung und mehr Selektivität In: Leo Montada (Hg.). *Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit* Frankfurt [u.a.] : Campus-Verlag (Schriftenreihe : ADIA-Stiftung zur Erforschung Neuer Wege für Arbeit und Soziales Leben); S. 312 – 321.

Brinkmann,C., M. Caliendo, R. Hujer, E. J. Jahn, S. Thomsen (2002), Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende – Erste deskriptive Befunde. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 18 / 18.12.-2002. Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2001), *Arbeitsmarktstatistik 2000- Jahreszahlen*. (Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 27. Juli 2001, 49. Jahrgang). Nürnberg.,

Bundesanstalt für Arbeit (2003a), *Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. (Sonderheft der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 18. Juni 2003, 51. Jahrgang). Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2003b), *Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 – Eingliederungsquoten 2001*. (Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 31. Januar 2003, 51. Jahrgang). Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2003c), Schröder-Rede: Wichtige Weichenstellungen für den Arbeitsmarkt". Bundesanstalt für Arbeit *Presse-Info 20* vom 14.03.03 – http://www.arbeitsamt.de/hst/services/ pressearchiv/20_03.html – 4.8.03.

Bundesanstalt für Arbeit (2003d), *Arbeitsmarktstatistik 2002 – Jahreszahlen*. (Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 30. Juli 2003, 51. Jahrgang). Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2003e), Lage am Ausbildungsstellenmarkt weiter verschlechtert – Geschätztes Defizit per Ende September bei 60.000 bis 70.000 Lehrstellen. *Presse-Info* 42 vom 05.06.03 – http://www.arbeitsamt.de/hst/services/ pressearchiv/42_03.html – 26.8.2003.

Bundesanstalt für Arbeit (2003f), Arbeitsmarkt 2002. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Jg. 51, Sondernummer. Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003g), Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. In: direkt: Fördern und Qualifizieren. Heft 16. Beilage April, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2002), XENOS-Leben und Arbeiten in Vielfalt. Bonn.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001), Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2001), *Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001*, Berlin.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2002), *Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2002*, Berlin.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2000), NAP-Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2000. Berlin.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2001), NAP-Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001. Berlin.

Caliendo M., E. J. Jahn (2003), Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM!? http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/Professoren/ hujer/papers/Monitoring.pdf – 6.8.03.

Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2003), Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden, *IAB-Werkstattbericht* Nr. 2/2003, Nürnberg.

Deeke, A. (2003a), Gegenstand, Auftrag und Konzept der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms. In: A. Deeke u.a. (2003), Begleitforschung zum "ESF-BA-Programm 2000-2006" – Bericht zur Halbzeitbewertung. IAB-Projektbericht, Nürnberg, November, S.23-150

Deeke, A. (2003b), Die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002. In: A. Deeke u.a. (2003), Begleitforschung zum "ESF-BA-Programm 2000-2006" – Bericht zur Halbzeitbewertung. IAB-Projektbericht, Nürnberg, November, S.23-150

Deeke, A. (2003c), Qualifizierung bei Kurzarbeit. In: A. Deeke u.a. (2003), Begleitforschung zum "ESF-BA-Programm 2000-2006" – Bericht zur Halbzeitbewertung. IAB-Projektbericht, Nürnberg, November, S.359-384

Deeke, A. u.a. (2002), Das "ESF-BA-Programm 2000-2006" und seine Umsetzung im ersten Jahr. IAB-Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 5 vom 17.5.2002.

Deeke, A. und W. Schuler (2003), Fünf Jahre „AFG Plus": Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds. BeitrAB 265. Freiburg: fgb.

Deeke, A. u. a. (2003), Begleitforschung zu, "ESF-BA-Programm 2000-2006" – Bericht zur Halbzeitbewertung. IAB-Projektbericht, Nürnberg, November.

Dehio, J. und R. Graskamp (2002), Perspektiven der Internetwirtschaft. *RWI-Mitteilungen* 53 (1-4): 41-64.

Dehio, J., R. Döhrn, R. Graskamp, K. Löbbe, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und M. Rothgang, in Kooperation mit R.J. Gordon, Northwestern University Evanston (Il), USA (2003), New Economy – an Assessment from a German Viewpoint. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 38. RWI, Essen. Erscheint demnächst.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2000), Befragung der Bundesregierung zur Durchführung des Sonderprogramms CAST. 110. Sitzung am 28. Juni 2000. Plenarprotokoll 14/110. Bonn.

EMCO/21/060602/DE_Rev (Abruf vom 28.11.2003).

EPPD Ziel 3 (Jahresbericht 2000), Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 14.9.2001. Strukturfondsperiode 2000-2006. Bonn.

EPPD Ziel 3 (Jahresbericht 2001-Entwurf), Einheitliches Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 30.10.2002. Bonn.

EPPD Ziel 3, Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 33.8.2000. Strukturfondsperiode 2000-2006. Bonn

EPPD Ziel 3, Jahresberichte 2001-2003, Einheitliches Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland (versch. Jg.). Bonn.

EPPD-Programmergänzung: Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland. Stand vom 11.4.2001. Strukturfondsperiode 2000-2006. Köln.

Europäische Kommission (1999), Die europäische Beschäftigungsstrategie. In Menschen investieren – mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen, GD Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Soziale Angelegenheiten, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2000), Der neue Planungszeitraum 2000-2006, methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier n° 8. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen.

Europäische Kommission (2001), Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM/2001/0016 endg., Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2002), Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie: eine Bestandsaufnahme, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2002) 416 endgültig, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2003), 4 Pfeiler, download von:http://europa.eu.int/comm/ employment_ social/empl&esf/pilar_de.htm, Stand: 30.01.2003.

Europäische Kommission (2003a), Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, http:// ..., Abruf vom

Europäische Kommission (2003b), Third European Report on Science and Technology Indicators, Brussels

Europäische Kommission (o.J.a), Arbeitspapier: Der Mehrwert der Gemeinschaftspolitik. Definition und Bewertungskriterien.

European Commission (2002), Evaluation of the Quality of the Monitoring Systems of the ESF. Brüssel.

Färber, C., Babbe-Voßbeck, K., Geppert, J., Marggraf, S. und S. Römer (2003), Perspektiven deutscher Wissenschaftlerinnen im 5. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union. Studie im Auftrag der Kontaktstelle Frauen in die EU-Forschung (unveröffentlicht), Bonn.

Fels, G. u.a. (1999), Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer.

Förster, H. u.a. (2002), Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr – Bilanz des ersten Jahres. Arbeitspapier 1/2002 aus dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“. München.

Forschungsverbund CAST: Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells. Zweiter Zwischenbericht; hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Dokumentation Nr. 516.

GHK/PROGNOS (Ed.) (2003), Ex Post Evaluation 1994-1999 of ESF operations under Objectives 1, 3 and 4 and under the Community Initiatives Employment Adapt. National Draft – Final Report for Germany. Berlin.

Hillebrand, B., K. Löbbe, H. Clausen, J. Dehio, M. Halstrick-Schwenk, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und K.H. Storchmann (2000), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Ausgewählte Problemfelder und Lösungsansätze. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 36. RWI, Essen.

Hujer, R., Caliendo, M., Thomsen, S. (2003), New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity, IZA Discussion Paper Nr. 750, Bonn.

INBAS (2003), Zweiter Bericht zum Entwicklungsstand der regionalen Modellversuche. Auswertung einer Befragung der Modellregionen. Offenbach.

Jorgenson, D.W. and K.J. Stiroh (2000b), U.S. Economic Growth at the Industry Level. American Economic Review 90 (2): 161-167.

Kurtzke, W., N. Reuter (2002), Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – eine Auseinandersetzung mit der Fundamentalkritik. In: Gerntke, A. u.a. (Hg., 2002), *Hart(z) am Rande der Seriosität?* Münster, Hamburg, London: Lit Verlag, S. 171 – 180.

Lageman, B., K. Löbbe, J. Dehio, R. Graskamp, R. Janssen-Timmen, E.M. Schmidt, und F. Welter (1999), Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Heft 27. RWI, Essen.

Larsson, A. (2000), Die europäische Beschäftigungsstrategie und der Europäische Beschäftigungspakt. In E. Piehl und H.-J. Timmann (Hrsg.), Der Europäische Beschäftigungspakt – Entstehungsprozess und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos, 23-27.

Löbbe, K. (1998), Sectoral Employment Elasticities in Germany. In: J.T. Addison and P.J.J. Welfens (Eds.), Labor Markets and Social Security. Berlin.

Löbbe, K., H. Clausen, B. Fritsche, R. Graskamp, M. Halstrick-Schwenk, P. Hernold, B. Lagemann, H.D. von Loeffelholz, A.-R. Milton, H. Rappen, M. Rothgang M. Scheuer und F. Welter (2002), Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich – Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 39. RWI, Essen.

Meyer-Dohm, P. (2002), Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Lernkultur. In: Kompetenzentwicklung. Münster.

Mosley, H., Schütz, H. und N. Breyer (2001), Management by Objectives in European Public Employment Services, Berlin.

Nordhaus, W.D. (2001a), Productivity Growth and the New Economy. NBER Working Paper 8096. Cambridge, MA.

O.V. (2003), ABM-Abbau geht weiter (Interview mit Florian Gerster). Sächsische Zeitung, 7. Juni 2003. – http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=490072.

Pelzer, U (2002), Formative Prozessbegleitung des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur Kompetenzentwicklung“. QUEM-Bulletin 2: 8-10.

Rhein, T (2003), Neue Leitlinien der EU für 2003: Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie. IAB-Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI, Hrsg.), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006, Erster Zwischenbericht (2003), Essen.

Rosenbaum, P. und D. Rubin (1983), Assessing Sensitivity to an Unobserved Binary Covariate in an Observational Study with Binary Outcome, Journal of the Royal Statistical Society, Series B, 45, S. 212-218.

RWI (2002), RWI-Konjunkturberichte, Berlin, Jg. 53 (2002), Heft 1.

RWI (2003), RWI-Konjunkturberichte, Berlin, Jg. 54 (2003), Heft 1.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SALSS – Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe (Hrsg.) (2002), Wissenschaftliche Begleitung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Abschlussbericht zur Umsetzung von Artikel 2 (Förderung von Lokalen und regionalen Projekten zur Aussöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots.) Bonn.

Sauer, J. (2000), Genese des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“. QUEM-Bulletin 4/2000:1-4.

Schier, F. (2003), Aufgaben des Good Practice Center innerhalb der „Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur“. In: Fördern und Qualifizieren, Heft 16, Beilage, Nürnberg.

Schmidt, C. M., K. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluve (2001), Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Berlin u.a.: Springer.

Schütz, H., Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 2, 2001.

Toepel, K., Reform der Europäischen Strukturfonds 2000 (2000), http://www.diw.de/JSP-Tools/Druckansic..., Abruf vom 18.7.2003.

Vogler-Ludwig, K. u.a. (2003), *Ausbildung für einfache Berufe*. Identifizierung von Tätigkeitsfeldern mit weniger komplexen Anforderungen als Basis zur Schaffung neuer anerkannter Ausbildungsberufe mit abgesenktem Anforderungsniveau. BMWA-Forschungsvorhaben 13/02, Endbericht. München: Economix – http://www.economix.org/pdf/ECONOMIX-Einfache-Berufe-Forschungsbericht . pdf – 26.8.2003.

Vollkommer, D. (2000), Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik- Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 5, 22.4.2000. Nürnberg.

Wagner, A. (1994), Ein zweiter Arbeitsmarkt – notwendig und sinnvoll. *Sozialer Fortschritt* 43, S. 112-116.

Widmaier, U. and S. Blancke (1997), The New Politics of Unemployment – Germany. In H. Compston (Ed.) (1997), The New Politics of Unemployment. London: Routledge.

Woderich, R. und T. Koch (2002), Berufliche Weiterbildung und Lernkompetenzen 2002. Auf dem Weg zu einer neuen Lernkultur. Rückblick-Stand-Ausblick. Münster.

ESF-Interventionen im Spiegel der Fachliteratur

Amoroso, L. M. and J. C. Witte (1998), German Active Labor Market Policies: The Use of Job Creation and Training Programs Following Unification. In: Empirische Forschung und Beratung: Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag; hrsg. von H. P. Galler. Frankfurt am Main. Campus Verlag: 200-214.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999a), Verordnung (EG Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juli 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999b), Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000), Verordnung (EG) Nr. 1159/2000 der Kommission vom 30. Mai 2000 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds.

Amtsblatt der Europäischen Union (2003a), Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2003/578/EG).

Amtsblatt der Europäischen Union (2003b), Empfehlung des Rates vom 22. Juli 2003 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten (2003/579/EG).

Apel, H., W. Friedrich und H. Hägele (2000), Evaluierung der Ziel 4-Fördermaß-nahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Bd. 29. Köln.

Arbeitsgemeinschaft betriebliche Weiterbildungsforschung (2001), Berliner Erklärung: Innovation und Lernen – Lernen mit dem Wandel. QUEM-Report, Heft 6: 67-70.

Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung (Hrsg.) (2002a), Forschung- und Entwicklungsprogramm „Lernkultur Kompetenzentwicklung“ QEM-Bulletin Nr. 4. Berlin.

Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung (Hrsg.) (2002b), Innovation: Von der Weiterbildung zur Lernkultur. Im memoriam Professor Dr. Erich Staudt. QEM-Bulletin Nr. 5. Berlin.

ASH 2000 – Ziel: Arbeit für Schleswig-Holstein 2000. Richtlinien 2000 – 2006. Stand: Dezember 2002 (Änderungen zum 1. Januar 2002).

Auer, P. with T. Kruppe (1996), Monitoring of Labour Market Policy in the EU Member States. WZB-discussion paper FS I 96 – 202. Berlin

Augurzky, B. and C. M. Schmidt (2000), The Propensity Score: a Means to an End. Dept. of Economics. Discussion Paper Nr. 334. Heidelberg.

Augurzky, B. and C. M. Schmidt (2001), The evaluation of community-based interventions – a Monte Carlo Study. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper 270. Bonn.

Aulerich, G. (2003), Lernen in Weiterbildungseinrichtungen im Programm “Lernkultur/Kompetenzentwicklung. QUEM-Report, Heft 76, Teil 1. Berlin.

Ausschuss für Sozialschutz (2003), Gemeinsames Konzept für die NAP (Eingliederung) 2003/2005; hrg. von der Europäischen Kommission.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (o. J.), Runderlass 42/96 der BA zur Durchführung von Lehrgängen zur Verbesserung der ebruflichen Ausbildungs- und Eingliederungschancen (BBE) sowie Modellförderung.

Bangel, B., C. Brinkmann und A. Deeke (2000), Arbeitsmarktpolitik. In: R. Stockmann (Hrsg.): 309 – 341.

Baethge, M. und Baethge-Kinsky (2002), Arbeit – Die zweite Chance. Zum Verhältnis von Arbeitserfahrung und lebenslangem Lernen. In: Kompetenzentwicklung 2002. Münster.

Baumgratz-Gangl (2002), Förderphilosophie und Prinzipien im Innovationsbereich IV, In: I BQM Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten. Occasional Papers des BIBB, Bonn.

BDA 2000, *„Effizienz und Zielgenauigkeit der Arbeitsförderung erhöhen – Mitteleinsatz sparsam steuern"* – Ein Diskussionspapier der BDA zu ABM. Berlin, Januar 2000.

Befragung von Teilnehmern an ABM-begleitender Qualifizierung sowie an QAS im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF)

Befragung von Teilnehmern an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Befragung von Teilnehmern/innen an berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Behringer, F. (1998), Qualifikationsspezifische Unterschiede in der beruflichen Weiterbildung – das Resultat unterschiedlicher Interessen und selektiver Förderung. Sozialwissenschaft und Berufspraxis 21 (4): 295-305.

Bergemann, A. und B. Schultz (2000), Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Wirtschaft im Wandel 6 (9): 243-253.

Berufliche Qualifizierung von Arbeitslosen: http://app.niedersachsen.de/MS-esf-beruf.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Beywl, W. (2001), Konfliktfähigkeit der Evaluation und die „Standards für Evaluationen". Sozialwissenschaften und Berufspraxis 24 (2): 151-164.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2002), Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung nimmt Stellung zur aktuellen Ausbildungsplatzsituation. Pressemitteilung 49/2002. Bonn, den 18.12.2002.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2003), Betriebliche Weiterbildung: Deutschland auf Platz neun in Europa. Pressemitteilung 05/2003. Bonn, den 13.2.2003.

BIBB - Bundesinstitut für Berufsbildung (2003b), *Weniger komplexe Ausbildungen als Perspektivmodell?* - http://www.bibb.de/de/6093.htm - 26.8.2003.

Blaschke, D. und H.-E. Plath (2000), Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung 33 (3): 462 – 482.

Blaschke, D. und H.-E. Plath (2002), Problem der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel beruflicher Weiterbildung. In: G. Kleinhenz (Hrsg.); 429-446.

Blien, U. u.a. (2002), Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Beschäftigung. IAB-Kurzbericht, Ausgabe Nr. 13 vom 2.7.2002.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2001), Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf. Bonn: Neusser Druckerei & Verlag GmbH.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2002), Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf – Benachteiligungsförderung -, Berlin.

BMBF (2003), Ausbildungsoffensive 2003. - http://www.bmbf.de/4681_6545.html - 26.8.2003.

BMBF (laufende Jgge.), *Berufsbildungsbericht*. Bonn: BMBF.

BMWA (2003a), Der Arbeitsmarkt im Juli 2003. *Pressemitteilung* 6.8.2003. - http://www.bmwi.de/Navigation/root,did=21884,render=renderPrint.html - 11.08.2003.

BMWA (2003b), *Wirtschaftsbericht 2003 – Brücken in den Arbeitsmarkt*. Berlin, 17. August 2003. - www.wirtschaftsbericht.info - 18.8.2003.

BMWA (2003c), TeamArbeit für Deutschland startet neues Ausbildungsprojekt in Eisenhüttenstadt. Bundesminister Clement: Engagement von Unternehmen wächst - 100 "Ausbildungsscouts" helfen den Jugendlichen. *Pressemitteilung* 15.8.2003 - http://www.bmwa.bund.de/_Navigation/_root,_did_=22670.html - 18.8.2003.

BMWA (2003d), Neue Chancen für praktisch begabte Jugendliche - Kurze und praxisorientiertere Ausbildungsgänge. *Pressemitteilung* 26.8.2003.

Böhmer, S. (1997), Vom (Irr-)Glauben, durch arbeitspolitische Maßnahmen eine Chance zu erhalten. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 20 (2): 141-153.

Bosworth, B. and J. E. Triplett (2000), *What's New about the New Economy? IT, Economic Growth and Productivity*. Tokyo Club Papers 14: 1–31.

Braun, F. u. a. (Hrsg.) (2001), Jugend in Arbeit. Neue Wege des Übergangs Jugendlicher in die Arbeitswelt, Opladen.

Brinkmann, C. (2002), Pilotprojekt „Beschleunigte Datenbereitstellung für externe Institute zum Zwecke der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente". IAB-Werkstattbericht Nr, 2, Anhang 6. Nürnberg.

Brinkmann, C. und Friedrich Buttler (1994), Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik: Mehr Arbeitsplatzförderung und mehr Selektivität In: Leo Montada (Hg.). *Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit* Frankfurt [u.a.] : Campus-Verlag (Schriftenreihe : ADIA-Stiftung zur Erforschung Neuer Wege für Arbeit und Soziales Leben); S. 312 – 321.

Brinkmann,C., M. Caliendo, R. Hujer, E. J. Jahn, S. Thomsen (2002), Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende – Erste deskriptive Befunde. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 18 / 18.12.-2002. Nürnberg.

Bünder, H. (2003), Die Eu-Strukturpolitik verfehlt ihr Ziel. Einige Staaten droht das Streichen von Geldern. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 47, Ausgabe vom 25. Februar 2003: 19.

Bundesanstalt für Arbeit (2001), *Arbeitsmarktstatistik 2000 - Jahreszahlen*. (Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 27. Juli 2001, 49. Jahrgang). Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2001), Arbeitsstatistik 2001 – Jahreszahlen. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jg. 50, Sondernummer.

Bundesanstalt für Arbeit (2003a), *Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. (Sonderheft der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 18. Juni 2003, 51. Jahrgang). Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2003b), *Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 - Eingliederungsquoten 2001*. (Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 31. Januar 2003, 51. Jahrgang). Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2003c), Schröder-Rede: Wichtige Weichenstellungen für den Arbeitsmarkt". Bundesanstalt für Arbeit *Presse-Info 20* vom 14.03.03 - http://www.arbeitsamt.de/hst/_services/pressearchiv/20_03.html - 4.8.03.

Bundesanstalt für Arbeit (2003d), *Arbeitsmarktstatistik 2002 - Jahreszahlen*. (Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 30. Juli 2003, 51. Jahrgang). Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (2003e), Lage am Ausbildungsstellenmarkt weiter verschlechtert - Geschätztes Defizit per Ende September bei 60.000 bis 70.000 Lehrstellen. *Presse-Info* 42 vom 05.06.03 - http://www.arbeitsamt.de/hst/services/ pressearchiv/42_03.html - 26.8.2003.

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2002), Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Dezember 2002, lfd. Jgge.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001), Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2002), Lernkultur für morgen. Forschungs- und Entwicklungsprogramm „Lernkultur Kompetenzentwicklung" – 4. Zukunftsforum. Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.) (2003), Strategien der sozialen Integration. Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2000), NAP-Nationaler Beschäftigungspoliti scher Aktionsplan 2000. Berlin.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2001), NAP-Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001. Berlin.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2002), NAP-Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2002. Berlin.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Deutscher Bundestag. Drucksachen: 1-24.

Büttner, R. u.a. (2000), Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen-Ziel-3-Programms der Phase 1994-1999 in Nordrhein-Westfalen: 2. Zwischenbericht. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik. Gelsenkirchen. Download vom 17.1.2003: http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/am/buettner00ad.html

Caliendo M., E. J. Jahn (2003), Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM!? http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/Professoren/ hujer/papers/Monitoring.pdf - 6.8.03.

Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2003): Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden, *IAB-Werkstattbericht* Nr. 2/2003, Nürnberg.

Deeke, A. u.a. (2002), Das "ESF-BA-Programm 2000-2006" und seine Umsetzung im ersten Jahr. IAB-Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 5 vom 17.5.2002.

Deeke, A. u. a. (2003), Begleitforschung zu, "ESF-BA-Programm 2000-2006" – Bericht zur Halbzeitbewertung. IAB-Projektbericht, Nürnberg.

Deeke, A. und E. Wiedemann (2002), Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen. Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001. IAB-Werkstattbericht. Ausgabe Nr. 2 vom 20.3.2002.

Dehio, J. und R. Graskamp (2002), Perspektiven der Internetwirtschaft. *RWI-Mitteilungen* 53 (1-4): 41-64.

Dehio, J., R. Döhrn, R. Graskamp, K. Löbbe, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und M. Rothgang, (2003), New Economy – A German Perspective.Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. RWI, Essen. Erscheint demnächst.

Der Europäische Sozialfonds (ESF) – Förderperiode 2000-2006 in Hamburg. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/info/politikbereiche.html.
Abruf vom 29.1.2003.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2000a), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Dr. Maria Böhmer, Rainer Eppelmann, weitere Abgeordneten und der Fraktion der CDU/CSU - hier: Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Drucksache 14/2531.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2000b), Berichte für die Europäische Kommission für Umsetzung der Europäischen Sozialfonds in der Bundesrepublik Deutschland – Zeitraum 1997 bis 1999 - : hier: Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/4091.

Dietrich, H. (2003), Förderung auf hohem Niveau - Das Jugendgsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit 1999-2002. *IAB-Werkstattbericht Nr. 9*, Nürnberg

Dimmel, N. (2000), Gemeinnützige Zwangsarbeit? Arbeitsmarktintegration zwischen Arbeitspflicht und innovativen Beschäftigungsmaßnahmen. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1998a), Reform der Europäischen Strukturfonds 2000. DIW-Wochenbericht 26/98 (Bearb.: K. Toepel). Berlin

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (1998b), Reform des Europäischen Strukturfonds 2000: DIW-Wochenbericht 26: Abruf vom 28.1.2003: http://www.diw.de/deutsch/ publikationen/wochenberichte/docs/98.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2000), Evaluation im Spannungsfeld zwischen Politik und Wissenschaft. Vierteljahrshefte 69 (3): Berlin.

DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (Hrsg.), Infodienst zum Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bonn, lfd. Jgge.

Eichler, M. and M. Lechner (1999), An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. IZA, Discussion Paper No. 94. Bonn.

Eichler, M. and M. Lechner (2000), Some Econometric Evidence on the Effectiveness of Active Labour Market Programmes in East Germany. Swiss Institute for International Economics and Applied Econometric Research (SIAW), University of St. Gallen, Working Paper 318. St Gallen.

EPPD Ziel 3 (Jahresbericht 2000), Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 14.9.2001. Strukturfondsperiode 2000-2006. Bonn.

EPPD Ziel 3 (Jahresbericht 2001-Entwurf), Einheitliches Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 30.10.2002. Bonn.

EPPD-Programmergänzung: Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland. Stand vom 11.4.2001. Strukturfondsperiode 2000-2006. Köln.

ERIS@ – European Regional Information Society @ssociation (ed.) (2002), Good Practice Guide to Programme Evaluation in the Context of the Regional Information. Society. www.mv. hiiumaa.ee/medis/8_guideance.doc. Abruf vom 25.2.2003.

European Commission (ed.) (1999), MEANS Collection – Evaluation of Socio-economic Programmes, vol. 1-6. Luxembourg:

vol. 1: Evaluation Design and Management

vol. 2: Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation

vol. 3: Principal Evaluation Techniques and Tools

vol. 4: Technical Solutions for Evaluation within Partnership

vol. 5: Transversal Evaluation of Impacts on the Environment, Employment and other Intervention Priorities

vol. 6: Glossary of 300 Concepts and Technical Terms

European Commission (2002), Evaluation of the Quality of the Monitoring Systems of the ESF. Brüssel.

European Commission (o.J.), A Practical Guide for Evaluating ESF Information and Publicity Measures. Brüssel.

Europäische Kommission (1999), Die europäische Beschäftigungsstrategie. In Menschen investieren – mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen. GD Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Soziale Angelegenheiten. Luxemburg.

Europäische Kommission (1999a), Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000-2006.

Europäische Kommission (1999b), Reform der Strukturfonds. Eine vergleichende Analyse. http://inforegio.cec.eu.int. Abruf vom 11.2.2003.

Europäische Kommission (2000), Der neue Planungszeitraum 2000-2006, methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier n° 8. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen.

Europäische Kommission (2000a), Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 & Empfehlungen des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. Brüssel.

Europäische Kommission (2001), Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM/2001/0016 endg., Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2002), Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie: eine Bestandsaufnahme, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2002) 416 endgültig, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2002a), Gleichstellung von Frauen und Männern. Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005). Letzte Ausgabe.

Europäische Kommission (2002b), Note on the Evaluation of the Contribution of the Structural Funds to the European Employment Strategy, DG Employment and Social Affairs, Brussels.

Europäische Kommission (2002c), Review of the proposed implementation of the new ESF across the EU. Country Report Germany, August 2002, Brussels.

Europäische Kommission (2003), 4 Pfeiler, download von:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/pilar_de.htm,
Stand: 30.01.2003.

Europäische Kommission (2003a), 4 Pfeiler. http://europa.eu.int/comm/employment-social/empl&esf/pilar-de.htm. Abruf vom 30.1.2003.

Europäische Kommission (2003b), Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten, Abruf vom 18.07.2003.

Europäische Kommission (2003c), Third European Report on Science and Technology Indicators, Brüssel.

Europäische Kommission (o.J.a), Arbeitspapier: Der Mehrwert der Gemeinschaftspolitik. Definition und Bewertungskriterien.

Europäische Kommission (o.J.b), Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere Arbeitspapier 2: Die Ex-ante Bewertung der Strukturfondsinterventionen. Abruf vom 23.1.2003: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/working_documents/ex-ante_evaluation/de.pdf

Europäische Kommission (o.J.c), Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 1; Vademecum für die Pläne und Programmplanungsdokumente im Rahmen des Strukturfonds. Abruf vom 30.1.2003:
http://eu.int/comm.employment_social/esf2000/working_documents/vadumecum/de

Europäische Kommission (o.J.d), Der neue Programmzeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode. Brüssel. Abruf vom 23.1.2003:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/working_documents/monitoring_and_evaluation/de.pdf

Europäische Kommission (o.J.e). Der Neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 4: Druchführung der leistungsgebebenden Reserve für die Strukturfondsinterventionen. Abruf vom 23.1.2003:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/working_documents/performance_reserve/de.pdf

Europäische Kommission, Anhänge:

Anhang 1: Die Organisation der Informationserhebung

Anhang 2: Standardbewertungsvollmacht

Anhang 3: Kontroll- und Bewertungsindikatoren nach Politikbereichen

Anhang 4: Kontrolle und Bewertung der Gemeinschaftsinitiative des ESF

Anhang 5: Qualitätsbeurteilung

Europarat (1998), Gender Mainstreaming. Konzeptueller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken. Straßburg.

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2002), Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Schriftenreihe der Expertenkommission Lebenslangen Lernens, Band 1. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2003), Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Band 2. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Färber, C., Babbe-Voßbeck, K., Geppert, J., Marggraf, S. und S. Römer (2003), Perspektiven deutscher Wissenschaftlerinnen im 5. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union. Studie im Auftrag der Kontaktstelle Frauen in die EU-Forschung (unveröffentlicht), Bonn

Feldmann, H. (2001), Transformation in Ostdeutschland hat die Arbeitsmarktpolitik den Betroffenen geholfen? Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 2, Heft 3: S. 259-278.

Fels, G., u. a. (1999), Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. November 1999.

Fertig, M. and C.M. Schmidt (2000), Discretionary Measures of Active Labor Market policy – the German Employment Promotion Reform in Perspective. Schmollers Jahrbuch - Zeitschrift für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften 120 (4): 537-565.

Fertig, M. und C.M. Schmidt (2001), Empirische Ansätze zur Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen. WISU – das Wirtschaftsstudium 30: 1547-1553.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000a), Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung 33 (3): 357 – 370.

Förster, H. u.a. (2003), Das freiwillige soziale Trainingsjahr – Bilanz des ersten Jahres. Arbeitspapier 1/2002 aus dem Forschungsschwerpunkt Übergänge in Arbeit, München.

Franck, M. (2001), Auf ABM ist nicht zu verzichten. Soziale Sicherheit 50 (12): 402-407.

Freie Hansestadt Bremen – Der Senator für Arbeit (Hrsg.) (1999), Beitrag des Landes Bremen zur Programmplanung des Ziel 3 Entwicklungsplanes für die Bundesrepublik Deutschland. Bremen.

Freie Hansestadt Bremen – Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (Hrsg.) (2002), Aktive Arbeitsmarktpolitik des Landes Bremen/BAP-Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm.

Friedrich, W. u.a. (2001), Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zusätzlich gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Bd. 32. Köln.

Friedrich, W., S. Gehle, B. Lageman, G. Machalowski und H. Schrumpf (2000), Die Gemeinschaftsinitiative „KMU“ in Ostdeutschland – Förderung der Anpassung kleiner und mittlerer Unternehmen an den Binnenmarkt durch die Europäische Union. Untersuchungen des RWI 33. Essen.

Frondel, M. and C. M. Schmidt (2001); Evaluating Environmental Programs: The Perspective of Modern Evaluation Research. IZA Discussion Paper 397: Bonn.

G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (Hrsg.) (2002), Arbeitsmarktpolitische Förderung in Nordrhein-Westfalen. Übersicht mit Kurzbeschreibungen zu Landesprogrammen. Bottrop.

GFK – Gemeinschaftliches Förderkonzept (2002), Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000 – 2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Methodenbericht. 2. Überarb. Fassung. (Projektteam: GEFRA, ESRI, Ifs & FBAE sowie TraST). Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen Berlin. o.O.

Grünewald, U., D. Moraal und G. Schönfeld (Hrsg.) (2003), Betriebliche Weiterbildung in Deutschland und Europa. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Hillebrand, B., K. Löbbe, H. Clausen, J. Dehio, M. Halstrick-Schwenk, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und K.H. Storchmann (2000), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Ausgewählte Problemfelder und Lösungsansätze. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 36. RWI, Essen.

Hujer, R., Caliendo, M., Thomsen, S. (2003): New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity, IZA Discussion Paper Nr. 750, Bonn.

Hujer, R., L. Bellmann und C. Brinkmann (2000), Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Probleme und Perspektiven. Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung 33 (3): 341 – 344.

Hujer, R., M. Caliendo and S.L. Thomsen (2002), Eingliederungseffekt und weitere Nutzen von ABM und SAM für die geförderten unter besonderer Berücksichtigung von „SAM für Ältere“. IAB-Werkstattbericht Nr. 2, Anhang 5. Nürnberg.

INBAS (2003), Zweiter Bericht zum Entwicklungsstand der regionalen Modellversuche. Auswertung einer Befragung der Modellregionen. Offenbach.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2001), Begleitforschung zum ESF-BA-Programm 2000 – 2006 – erster Zwischenbericht. (Bearb.: A. Deeke, T. Kruppe, P. Müller und W. Schuler). Nürnberg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (2002), Probleme der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitmarktpolitik am Beispiel beruflicher Weiterbildung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250. Nürnberg.

ISG-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.), Fragebögen:

ISG-Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2002) (Hrsg.), Kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der im Freistaat Sachsen über den Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Jahresbericht 2001. Im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. (Bearb. M. Puxi unter Mitarb. von A. Stetefeld). Dresden. Abruf vom 3.2.2003:
http://www.sachsen.de./de/wu/smwa/downloead/esf_evaluierung2001.pdf

Jahresbericht 2001: Regionalübergreifendes Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland. Stand vom 23.8.2002. Bonn.

Johann Daniel Lawaetz-Stiftung (Hrsg.) (2002), Europäischer Sozialfonds. Projekte in Hamburg 2000 – 2006. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projektlisten/projektliste-a.html . Abruf vom 29.1.2003.

Jorgenson, D.W. and K.J. Stiroh (2000b), U.S. Economic Growth at the Industry Level. American Economic Review 90 (2): 161-167.

Kaltenborn, B. (2002), Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht. *IAB-Werkstattbericht*, Ausgabe Nr. 14.

Kaltenborn, B. (2002a), Kombilohn – Das Mainzer Modell. PayRoll, Heft 2: S. 3-6.

Kaltenborn, B. (2003), Mainzer Modell – Ein Steckbrief (vormals: CAST). http://wipol.bei.t-online.de/cast/steckbrief.htm. Abruf vom 22.1.2003.

Kaltenborn, B. und L. Pilz (2002), Kombilöhne im internationalen Vergleich. Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. IAB-Werkstattbericht Ausgabe Nr. 10 vom 1.8.2002.

Kleinhenz, G. (Hrsg.) (2002), IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitmarkt- und Berufsforschung 250. Nürnberg: fgb.

Kluve, J. and C. M. Schmidt (2002), Can training and employment subsidies combat European unemployment? Economic Policy 35: 411-448.

Kluve, J., H. Lehmann and C. M. Schmidt (1999), Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning? Journal of Comparative Economics 27: 61-89.

Kluve, J., H. Lehmann and C. M. Schmidt (2001), Disentangling Treatment Effects of Polish Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples: IZA-Discussion Paper 355. Bonn.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2000), Der neue Programmplanungszeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier Nr. 8. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen. Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2001), Mitteilung der Kommission über die Durchführung von innovativen Maßnahmen nach Artikel 6 der Verordnung des Europäischen Sozialfonds im Programmplanungszeitraum 2000-20006. Brüssel.

Kraus, F.; P.A. Puhani and V. Steiner (1998), Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. ZEW and SELAPO, Discussion Paper No. 98-07.

Kromrey, H. (2001), Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 24 (2): 105-131.

Kruppe, T. und M. Oertel (2003), Vom Umgang mit Prozessdaten. Die Individualdaten für die Evaluation des ESF-BA-Programms 2000-2006, Anhang 1, Nürnberg.

Kucera, G. (1998), Neuere Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorie als Grundlage einer aktiven Beschäftigungspolitik. In: Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.), S. 1-18.

Kurtz, B. (2002), Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III. IAB-Werkstattbericht Ausgabe Nr. 8 vom 24.7.2002.

Kurtzke, W., N. Reuter (2002), Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – eine Auseinandersetzung mit der Fundamentalkritik. In: Gerntke, A. u.a. (Hg., 2002), *Hart(z) am Rande der Seriosität?* Münster, Hamburg, London: Lit Verlag, S. 171 – 180.

Lageman, B., K. Löbbe, J. Dehio, R. Graskamp, R. Janssen-Timmen, E.M. Schmidt, und F. Welter (1999), Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Heft 27. RWI, Essen.

Land Baden-Württemberg (2002), Regionale Arbeitskreise ESF Ziel 3 im Bereich des Wirtschaftsministeriums.
T:\Abt1/Internet/web/bildung/download/RegioAK-ESF.doc

Land Baden-Württemberg und Europäische Union (Hrsg.) (2000), Gemeinsamer Leitfaden des Sozialministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Kulturministeriums, des Ministeriums Ländlicher Raum und des Wissenschaftsministeriums für die Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds – Ziel 3 – in der Förderperiode 2000 – 2006. Stand 13.6.2000. http://www.Baden-Württemberg.de/sixems-upload/media/364/download-leitfaden-stand1.doc. Abruf vom 19.2.2003.

Landesgewerbeamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2003a), Förderprogramme des Landes und der Europäischen Union: http://www.lgabw.de/bildung/wfoerd.htm. Abruf vom 18.2.2003.

Landesgewerbeamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2003b), Merkblatt Europäischer Sozialfonds Ziel 3. Förderung im Bereich der Wirtschaftsverwaltung. www.lgabw.de/ziel3. Abruf vom Januar 2003.

Landesgewerbeamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2003c), Zukunftsoffensive III der Landesregierung Baden-Württemberg (ZOFF).
http://www.lgabw.de/bildung/foerderprogramme-zoff.htm.
Abruf vom 18.2.2003.

Larsson, A. (2000), Die europäische Beschäftigungsstrategie und der Europäische Beschäftigungspakt. In: E. Piehl und H.-J. Timmann (Hrsg.), 23 – 27.

Larsson, A. (2000), Die europäische Beschäftigungsstrategie und der Europäische Beschäftigungspakt. In E. Piehl und H.-J. Timmann (Hrsg.), Der Europäische Beschäftigungspakt – Entstehungsprozess und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos, 23-27.

Lechner, M. und F. Pfeiffer (Hrsg.) (2001), Econometric Evaluation of Labour Market Policies. Heidelberg u.a.: Physica-Verlag.

Löbbe, K. (1998), Sectoral Employment Elasticities in Germany. In: J.T. Addison and P.J.J. Welfens (Eds.), Labor Markets and Social Security. Berlin.

Löbbe, K., H. Clausen, B. Fritsche, R. Graskamp, M. Halstrick-Schwenk, P. Hernold, B. Lagemann, H.D. von Loeffelholz, A.-R. Milton, H. Rappen, M. Rothgang M. Scheuer und F. Welter (2002), Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich – Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 39. RWI, Essen.

Luedtke, J. (1998), Arbeitslose vor der Weiterbildung und Umschulung. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 21 (4): 317-327.

MFAS – Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales:

Darunter:

Arbeitslosen und Sozialhilfeinitiativen:
http://app.niedersachsen.de/MS-initiativen.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Arbeitsmarktpolitik mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds (ESF):
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-htm. Abruf vom 10.2.2003.

Arbeitslosen und Sozialhilfeinitiativen:
http://app.niedersachsen.de/MS-initiativen.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Arbeitsmarktpolitik mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds (ESF):
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-htm. Abruf vom 10.2.2003.

Förderung der überbetrieblichen Ausbildung: http://app.niedersachsen.de/MS-esf-ueberbetrieb-ausbildung.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Job Rotation Niedersachsen:
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-jobrotation.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Maßnahmen an Hochschulen:
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-hochschulen.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Maßnahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik (Text):
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-arbeitsmarkt.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Maßnahmen für Nichtsesshafte.
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-nichtsesshafte.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Maßnahmen für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger.
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-massnahme.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Maßnahmen für Straffällige:
http://app.niedersachsen.de/MS-esf-nichtsesshafte.htm. Abruf vom 10.2.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 1: ABO Arbeits- und Berufsorientierung mit Stadtteilbezug in Wilhelmsburg. http://222.esf-projekte-hamburg.de/p.2000-2006/projekte/p004.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 1: Ausbildung zur Restaurantfachfrau/-mann; zum Koch zur Köchin. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p008.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 1: Berufsausbildung zur Bürokauffrau/-mann. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p043.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 1: Bootsbau – Ausbildung in Holzberufen zur BootsbauerIn oder zur TischlerIn. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p017.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 1: e-Commerce in der Ausbildung von Großkaufleuten. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p016.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 1: KOMM plus. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p024.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 1: Trampolin – Berufliche Qualifikation und transnationale Mobilität für junge Erwachsene. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p.2000-2006/projekte/p028.html.

Politikbereich A/Maßnahme 1: Umschulung zur Klempnerin/zum Klempner im Rahmen des Kooperationsprogramms MOBILA. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p044.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 2: „agf-train Service Sicherheit“: http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p001.html

Politikbereich A/Maßnahme 2: Job Rotation in der Altenpflege. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p018.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 2: Mobila. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p021.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 2: Movement online. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p025.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 2: Qualifizierung von Arbeitssuchenden und beschäftigten Arbeitnehmern modularisieren und zertifizieren. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p026.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme 2: Weiterbildung zum Fachreferenten/zur Fachreferentin für Umweltinformatik. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p020.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich A/Maßnahme1: Aktive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Erwachsenen und jüngeren Erwachsenen. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p009.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung von Personen mit besonderen Integrationsproblemen. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p010.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: Dienstleistungszentrum Eidelstedt. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p2000-2006/projekte/p047.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: Fit für den Arbeitsmarkt. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p032.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: Handwerkliche Trainingswerkstätten Eimsbüttel (HTW). http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p013.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: Jobbus. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p031.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: NEU STARTEN. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p040.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: Unterstützende Altenpflege und Qualifizierung zur/zum PflegeassistentIn mit Schwerpunkt Demenz. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p023.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit oder deren Verfestigung bei jungen Erwachsenen. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p045.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich B/Maßnahme 4: workstart I und II. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p019.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich C/Maßnahme 6: Das Selbstlern-Zentrum im Selbstlern-Netzwerk – Wege zu einer lernenden Stadt. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p022.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich C/Maßnahme 6: Service Digitale Arbeit: http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p003.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich C/Maßnahme 6: Szenarien zur Arbeitsmarktentwicklung in Hamburg: Zukünftige Entwicklungskorridore ausgewählter Tätigkeitsmuster. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p030.html.

Politikbereich D/Maßnahme 7: Animationsdesign (Scriptwriting für Animationsfilm)/Aufnahme- und Produktionsleiter: http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/p002.html. Abruf: 29.1.2003.

Politikbereich D/Maßnahme 7: Bewältigung des Strukturwandels durch IT-Qualifizierung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/Projekte/p012.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich D/Maßnahme 7: Innovative Arbeitszeitgestaltung in kleinen und mittlerPen Betrieben. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p027.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich D/Maßnahme 7: IT-Employability/Modulsystem. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p005.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich D/Maßnahme 7: Qualifizierung als Standortfaktor – Innovative Qualifizierungskonzepte für Klein- und Mittenständische Unternehmen in der Metall- und Elektroindustrie in Hamburg. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p035.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich D/Maßnahme 7: Qualifizierung-LuZifer-Qualifizierungsbausteine für Beschäftigte der Luftfahrtzuliefererindustrie. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p042.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich D/Maßnahme 7: Unterstützung organisatorischer und beruflicher Veränderungs- und Lernprozesse im Strukturwandels der Humandienstleistungen in Hamburg. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p033.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich D/Maßnahme 9: Die Ökonomische und soziale Selbständigkeit entwickeln – 1. Hamburger GründerInnen Fitness-Center. Ein nachhaltiges Existenzgründungskonzept. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p039.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: Arbeit, Qualifikation und Integration. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p011.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: Ausbildung zur IT-Systemkauffrau. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p015.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: Berufsberatung und Trainingsmaßnahme für Migrantinnen. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p007.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: DIVA – Diskriminierungsfreie Bewertung von Arbeit und Qualifikation. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p014.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: Erweiterung außerbetrieblicher Berufsausbildung zur Damenschneiderin durch IT-gestützte Zusatzqualifikationen. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p041.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: Förderung der beruflichen Integration von Frauen durch Qualifizierung, Berufswegeplanung und Vermittlung. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p046.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: Frauen Lern Ort (mit Kinderbetreuung), FLO. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p034.html. Abruf vom 29.1.2003.

Politikbereich E/Maßnahme 10: Frauen Lernen in Eidelstedt, (FLEi). http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p006.html. Abruf vom 29.1.2003

Politikbereich E/Maßnahme 10: Sozialpflegerische Qualifizierung. http://www.esf-projekte-hamburg.de/p-2000-2006/projekte/p029.html. Abruf vom 29.1.2003.

Meyer-Dohm, P. (2002), Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Lernkultur. In: Kompetenzkultur, Münster.

Mosley, H. , Schütz, H. und N. Beyer (2001), Management by Objectives in European Public Employment Services, Berlin.

MWA – Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), NRW-Arbeitsmarktpolitik im Überblick. http://www.arbeitsmarkt.nrw.de/arbeitsmarktpolitik/index.html. Abruf vom 27.1.2003.

MWA – Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), initiativ in NRW. Zeitarbeit – 50plus. http://www.zeitarbeit-50plus.nrw.de/za50plus.html. Abruf vom 27.1.2003).

NAPincl (2003), Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001-2003, hrsg. Von der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland.

NRW Online – Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW (2003), Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen. http://www.nrw.de/politik/bfa-arbeitsmarktpolitik.htm. Abruf vom 27.1.2003.

o.V. (2002), Positionspapier des Landes Berlin zur Strukturfondsförderung ab 2007. Senatsbeschluss vom 12.12.2002.

o.V. (2003a), ESF-Fondsverwaltung – Querschnittsaufgaben. http://www.berlin.de/SenGesSozV/eufond/querschnittd.html. Abruf vom 11.2.2003.

o.V. (2003b), Europäischer Sozialfonds (ESF) – Allgemeine Informationen. http://www.berlin.de/strukturfonds/html/esfallg.html. Abruf vom 11.2.2003.

o.V. (2003c), Was sind die Europäischen Strukturfonds? http://www.berlin.de/strukturfonds/index.html. Abruf vom: 11.2.2003.

OP des Bundes zu Ziel 1, Stand 25.6.2001: Regionalübergreifendes Operationelles Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland. Strukturfondsperiode 2000-2006. Bonn.

Pelzer, U (2002), Formative Prozessbegleitung des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur Kompetenzentwicklung“. QUEM-Bulletin 2: 8-10.

Petzold, W. (2000), Neues vom Europäischen Sozialfonds (ESF). info also – Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 18 (2): 65 – 68.

Pfeiffer, F. und F. Reize (1998), Arbeitslosigkeit, Selbständigkeit und Existenzgründungen. In: Neuere Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorie als Grundlage einer aktiven Beschäftigungspolitik. In: Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.), S. 53-91.

Piehl, E. und H.-J. Timmann (Hrsg.) (2000), Der Europäische Beschäftigungspakt – Entstehungsprozess und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.

Pieler, D. H. (1998), Weiterbildungscontrolling in den lernenden Organisationen. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 21 (4): 342-354.

Pieper, N. H. (1998), Regionale Arbeitsmarktpolitik und die Problematik langfristiger Arbeitslosigkeit. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 21 (3): 221-229.

Prognos AG, Zenit GmbH, IfLS (Hrsg.) (2003), Halbzeitbewertung für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds im Land Berlin. Zwischenbericht an die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

Puxi, M. und F. Friedrich unter Mitarbeit von A. Stetefeld u.a. (1999), Evaluierung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Freistaat Sachsen von 1994 bis 1998. (Fortführung der Zwischenbewertung). Abschlussbericht im Auftrag des sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Dresden und Köln. Abruf vom 3.2.2003: http://www.sachsen.de./de/wu/smwa/download/esf_evaluierung1994bis98.pdf

Rhein, T (2003), Neue Leitlinien der EU für 2003: Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie. IAB-Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und ISG-Sozialforschung und Gesellschafspolitik (2001) (Hrsg.), Wirkungsbewertung nationaler Politiken im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie, (Bearb.: K. Löbbe, W. Friedrich, M. Scheuer u.a.). Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Essen.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), (2003), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006, Erster Zwischenbericht (2003), Essen.

Rondorf, D. (1998), Die Förderung der Anpassung der Qualifikationen der Arbeitnehmer an den strukturellen Wandel durch den ESF in (West-)Deutschland. Sozialer Fortschritt 5: 118 – 120.

Ronning, G. (1991), Mikroökonometrie. Berlin u.a.: Springer-Verlag.

Ronning G. (1996), Ökonometrie. In: Börsch-Supan u.a. (Hrsg.), Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre. Berlin u.a.: Springer-Verlag: 78-134.

Ronning, G. (2002a), Bericht über den Modellversuch zum „Einstiegsfeld in Baden-Württemberg“. Innovationsforum Baden-Württemberg. Zur Diskussion 1: 24-28.

Ronning, G. (2002b), Mikroökonomie. Eine persönliche Sicht. Universität Tübingen.

Roth, Steffen J. (2002), Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik. Gemeinnützige Beschäftigung als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 125 vom Institut für Wirtschafspolitik an der Universität zu Köln. Bamberg: K. Urlaub GmbH.

Rudolph, H. (1998), Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen. Berechnung der Verbleibswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen. IAB-Werkstattbericht Nr. 14. Nürnberg.

RWI (2002), RWI-Konjunkturberichte, Berlin, Jg. 53 (2002), Heft 1.

RWI (2003), RWI-Konjunkturberichte, Berlin, Jg. 54 (2003), Heft 1.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SALSS – Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe (Hrsg.) (2002), Wissenschaftliche Begleitung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Abschlussbericht zur Umsetzung von Artikel 2 (Förderung von Lokalen und regionalen Projekten zur Aussöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots.) Bonn.

Sauer, J. (2000), Genese des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur/Kompetenzentwicklung. QUEM-Bulletin 4:1-4.

Schier, F. (2003), Aufgaben des Good Practice Center innerhalb der „Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur“. In: Fördern und Qualifizieren, Heft 16, Beilage, Nürnberg.

Schmidt, G., J. O’Reilly, K. Schömann (eds.) (1996), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Chaltenham (UK) and Brookfield (USA).

Schmid, G., K. Schömann und H. Schütz (1997), Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. WZB-Discussion Paper, FS I 97–204. Berlin.

Schmid, G. u.a. (1999), Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik – Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 32 (4): 547 – 563.

Schmidt, C.M. (1999), Knowing What Works: The Case for Rigorous Program Evaluation. IZA-Discussion Paper 77.

Schmidt, C.M. (2000a), Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme. Vierteljahrhefte zur Wirtschaftsforschung 69: 425-437.

Schmidt, C.M. (2000b), Do we Need Social Experiments? The Potential and Limits of Non-Experimental Project Evaluation. Universität Heidelberg.

Schmidt, C.M. (2000c), Training, Incentives, and Employment Programs: The North American Experience. Universität Heidelberg.

Schmidt, C.M. and J. Kluve (2001), Comparing the Comparable: Nobel Prize Winner James J. Heckman. Journal of Population Economics 14: 1-5.

Schmidt, C.M., K. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluve (2001), Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Berlin u.a.: Springer.

Schmidt, C.M., R. Baltussen, and R. Sauerborn (2000), The Evaluation of Community-Based Interventions: Group-Randomization, Limits and Alternatives: IZA-Discussion Paper 206.

Schneider, H. (2001), Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – Das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen.Wirtschaft und Wandel 7 (1): 14-18.

Schneider, H. und B. Schultz (2001), Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen. Wirtschaft und Wandel 7 (1): 14-18.

Schönig, W. (2001), Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen 54 (9): 562-565.

Schreiber, N. (1998), Was nutzt berufliche Weiterbildung? Befunde aus aktuellem empirischen Untersuchungen. Sozialwissenschaften und Berufspraxis 21 (1): 29-47.

Schütz, H., Zielsteuerungen in europäischen Arbeitsverwaltungen, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 2, 2001*.

Schultz, B. (2002), Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel. Wirtschaft im Wandel 8 (1): 17-23.

Schulz, A. (1997), Einsatzmöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds – eine Wirkungsanalyse am Beispiel Eisenhüttenstadts (Diplomarbeit). Konstanz.

Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.) (1998), Aktuelle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und Auswirkungen auf das Handwerk. Duderstadt: Verlag Mecke Druck.

SenArbBFrau (Hrsg.) (1999), Berliner Strategie zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die Planungsperiode 2000 – 2006. Berlin.

Seyfried, E. (2000), ESF-Programmevaluierung auf Bundes- und Länderebene: Umsetzungsverfahren, Problemfelder und Weiterentwicklung. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.), Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht: Konzepte, Möglichkeiten und Grenzen der politikberatenden Wirkungsforschung. Reihe Forschungsberichte Land Brandenburg. Nr. 17. Brandenburg.

Siegwart, M. (1999), Weiterbildung und Umschulung für Arbeitslose. Grundlagen der Weiterbildung 10 (2): 75 – 78.

SÖSTRA – (o.J.), Betriebspanel Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen – im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern, des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg; der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen Berlin; des Sächsischen Staatsministeriums für Wirt-

schaft und Arbeit, des Ministeriums für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt und des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur. Seit 1996 jährlich.

SÖSTRA (1997), Zwischenbewertung der ESF-Interventionen nach den Zielen 1, 2 und 3 im Land Berlin (1994 bis 1999) (in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin) – im Auftrage der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (1998), Wirkungsanalysen von Programmen zur Förderung von Innovationsaktivitäten der technologischen Entwicklung und der Forschungskooperation in der mittelständischen Wirtschaft (in Zusammenarbeit mit dem DIW Berlin, Prognos AG Basel und der Freien Universität Berlin) – im Auftrage des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

SÖSTRA (1999a), Berufsbildungsbericht 1999 des Landes Berlin, hrsg. von der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen sowie der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, Berlin – Zusammen mit dem Institut für Wirtschafts- und Erwachsenenpädagogik an der Humboldt-Universität zu Berlin.

SÖSTRA (1999b), Evaluierung des BMWi-Programms „Förderung der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren in kleinen und mittleren Unternehmen im Beitrittsgebiet – Innovationsförderprogramm (IFP)“ (in Zusammenarbeit mit der Fraunhofer Management GmbH) – im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

SÖSTRA (2000a), Evaluierung von Modellprojekten im Rahmen des Programms „Perspektiven betrieblicher Arbeit“ der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, Berlin – im Auftrage der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (2000b), Projektbegleitende Evaluierung des Projektes „Internationale Kontaktbüros Forschungskooperation“ – im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

SÖSTRA (2000c), Wissenschaftliche Begleitforschung zur Umsetzung der ESF-Interventionen nach den Zielen 1, 2 und 3 in Berlin (2000-2003) – im Auftrage der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (2001a), Berufsbildungsbericht 2000/01 der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, hrsg. vom Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

SÖSTRA (2001b), Final Evaluation des ESF-Interventionen nach den Zielen 1, 2 und 3 in Berlin (1994-1999) – im Auftrage der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (2002), Neue Berufe in Thüringen – Neuland für Ausbildungsbetriebe? Eine Studie im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur. Berlin und Erfurt.

SÖSTRA, IAB Betriebspanel Ost – im Auftrage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg. Seit 1996 jährlich.

Sozialministerium Baden-Württemberg und Europäischer Sozialfonds (Hrsg.) (2001), Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) – Ziel 3 – in Baden-Württemberg – Jahresbericht 2001. Stuttgart.

Sozialministerium Baden-Württemberg und Europäischer Sozialfonds (Hrsg.) (2002), ESF – Ziel 3 – Förderleitfaden des Landes nebst 12 Rundschreiben sowie zehn Tabellen mit der Kennung: O:abt2/ref22/Wiehe)Bundesprogramme/AbfrageEvaluation.doc.

Spitznagel, E. (1993), Zur Brückenfunktion der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). IAB-Werkstattbericht Nr. 21. Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 11, Reihe 1: Allgemeinbildende Schulen, Wiesbaden, div. Jgge..

StMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2000), ESF – Info Bayern. Ausgabe Nr. 1/2000 (April).

StMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2002a), Richtlinie zur Förderung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen vom 15.3.2000 Nr. LG/0980-1/18/02.

StMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2002b), ESF – Info Bayern. Ausgabe Nr. 1/2001 (Februar).

StMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2003), Ansprechpartner für die ESF-Förderung. München.

Stockmann, R. (Hrsg.) (2000), Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung 1. Opladen: Leske & Budrich.

Stockmann, R. (Hrsg.) (2000), Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen: Leske und Budrich.

Toepel, K. (2000), Reform der Europäischen Strukturfonds 2000 (2000), http://www.diw.de/JSP-Tools/Druckansic, Abruf vom 18.07.2003.

Trube, A. (2000), Sozioökonomische Analysen öffentlicher Beschäftigungsförderung – Grundlagen, Methoden und ausgewählte Ergebnisse. In: H. Wittig-Koppe und A. Trube (Hrsg.): 63-94.

Vanselow, A. und B. Kaltenborn (2002), Der Beitrag von Sozialämtern zur Umsetzung des Mainzer Modells. Forschungsverbund „Evaluierung CAST“, Projektbrief Nr. 5 vom April 2002.

Vogler-Ludwig, K. u.a. (2003), *Ausbildung für einfache Berufe*. Identifizierung von Tätigkeitsfeldern mit weniger komplexen Anforderungen als Basis zur Schaffung neuer anerkannter Ausbildungsberufe mit abgesenktem Anforderungsniveau. BMWA-Forschungsvorhaben 13/02, Endbericht. München: Economix - http://www.economix.org/pdf/ECONOMIX-Einfache-Berufe-Forschungsbericht . pdf - 26.8.2003.

Vollkommer, D. (2000), Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik- Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 5, 22.4.2000. Nürnberg.

Vollkommer, D. (2000a), Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. IAB-Werkstattbericht. Ausgabe Nr. 5 vom 22.4.2000.

Vollkommer, D. (2000b), Zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik – Monitoring der Verbleibsquote für ABM-Teilnehmer in Eingliederungsbilanzen. Gesellschaft für Regionalforschung, Seminarbericht 42. Saarbrücken: 143-166.

Wagner, A. (1994), Ein zweiter Arbeitsmarkt – notwendig und sinnvoll. *Sozialer Fortschritt* 43, S. 112-116.

Weiland, M. J. (2002), Die Reform der öffentlich geförderten Beschäftigung durch das Job-AQTIV-Gesetz. Betriebs-Berater 57 (11): 570-575.

Wittig-Koppe, H. und A. Trube (Hrsg.) (2000), Effekthascherei – oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? Münster u.a.

Woderich., R. und T. Koch (2002), Berufliche Weiterbildung und Lernkompetenzen im Ost-West-Vergleich, in: Kompetenzentwicklung 2002, Münster.

XENOS, (o.J.), Publikationen & Dokumente: http://www.xenos-de.de/contents.php?site=downloads.

Ziegler, A. (2003a), Synopse wichtiger Positionen zur Reformdebatte der Europäischen Strukturpolitik nach 2006. WSI-Diskussionspapier Nr. 114. Düsseldorf.

Ziegler, A. (2003b), Die Europäische Strukturpolitik nach 2006. Anforderungen an ein neues Konzept der Europäischen Strukturfonds im Zeitraum von 2007 bis 2013. WSI-Diskussionspapier Nr. 116. Düsseldorf.

Literatur zu ausgewählten Themen im Rahmen der ESF-Evaluierung mit den Schwerpunkten Job-AQTIV-Gesetz, Hartz-Konzept und AGENDA 2010

Andres, Gerd et al. (2002), Das Job-AQTIV-Gesetz – ein Ansatz zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme? ifo-Schnelldienst 55 (1): 3-14.

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.) (2003), Schöne neue Arbeitsmarktpolitik? – Das Hartz-Konzept - Intentionen, Umsetzung und Auswirkungen, Tagungsmaterialien. www.arbeitnehmerkammer.de (Abruf vom 15. Juni 2003).

Bellmann, L. und U. Leber (2003), Betriebliche Weiterbildung: Denn wer da hat, dem wird gegeben. IAB-Materialien Nr. 1: 15-16.

BMWA-Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003), Die Hartz-Reformen ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? Dokumentation Nr. 518. Berlin.

BMWI (Hrsg.) (2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit: http://pflege.bmwi.de/edit/BMWI/WebSite/Homepage/download/Arbeit/Hartz1.pdf (Abruf vom 1. Juli 2003).

Bömke, B. und M. Lembke (2002), Änderungen im AÜG durch das Job-AQTIV-Gesetz – fragwürdige Liberalisierung der Zeitarbeit. Der Betrieb 55 (17): 893-899.

Borstel, Stefan von (2002), Das entzauberte Jobwunder. Die Umsetzung der Konzepte der Hartz-Kommission bleibt hinter den Erwartungen zurück. Die Welt vom 28. Dezember 2002. http://www.welt.de/data/2002/12/28/28248.html?prx=1. Abruf vom 12. Juni 2003.

Bothfeld, S. und S. Gronbach (2002), Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik? WSI-Mitteilungen 55 (4): 220-226.

Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2002), Förderung der beruflichen Weiterbildung. BA I FW 210-12/2002.

Bundesregierung (Hrsg.) (2002), Haltung der Bundesregierung zu den Wirkungen ihrer bisherigen Reformen des Arbeitsmarktes, hier im Einzelnen des Job-AQTIV-Gesetzes, des Mainzer Modells und der Bundesanstalt für Arbeit. http://dip.bundestag.de/btd/14/098/1409884.pdf (Abruf vom 15. Juni 2003).

Bundesregierung (Hrsg.) (2003), AGENDA 2010 – Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag. http://www.bundesregierung.de/ servlet/ init.cms.layout.layout.layoutserve...

Buchheit, B. (2002), Job-AQTIV – neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik. Bundesarbeitsblatt, Heft 2: 5-10.

Bundesregierung (2003) (Hrsg.), AGENDA 2010. Die Maßnahmen der „Agenda 2010“ im Überblick. http://www.bundesregierung.de/servlet/init.cms.layout.layo... (Abruf vom 12. Juni 2003).

Buscher, H. (2002a), Kapital für Arbeit: Der Job-Floater kommt ab November 2002. Wirtschaft im Wandel 13: 371-376.

Buscher, H. (2002b), Job-AQTIV – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Wirtschaft im Wandel 8 (11): 324-330.

Buscher, H. (2002c), Reform des Arbeitsmarktes – Hartz-Vorschläge reichen nicht- Wirtschaft im Wandel 8 (11): 331-332.

Büser, W. (2003), Das Hartz-Konzept: Arbeitslose ohne Familie müssen umziehen. Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 8. Januar 2003: http://www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berrufstudium/artikel/421/7414/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

Büser, W. (2003), Das Hartz-Konzept: Finanzielle Hilfen für die „Ich-AG“. Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 16. Januar 2003. http://www.sueddeutsche.de/jobkarriere /berufstudium/artikel/840/5835/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

Büser, W. (2003), Das Hartz-Konzept: Gutscheine statt Zuweisung von Amts wegen .Süddeutsche Zeitung vom 12. März 2003: http://www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/artikel/65/3062/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

Caliendo, M. R. Hujer und S.L. Thomsen (Hrsg.) (2003), Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland. Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. IAB-Werkstattbericht Nr. 2. IAB, Nürnberg.

CDI - Deutsche Private Akademie für Wirtschaft GmbH (Hrsg.) (2003), Die häufigsten Fragen zum Bildungsgutschein: http://www.cdi.de/gef_weiterbildung/orientierungshilfe/bildungsgutschein/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

Deeke, A. und W. Schuler (2003), Fünf Jahre „AFG Plus“: Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds. BeitrAB 265. Freiburg: fgb.

Deeke, A. und T. Kruppe (2003), Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht Nr. 1. IAB, Nürnberg.

DGB - Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2002), Zur Reformdiskussion in der Arbeitsmarktpolitik. Ergebnisse der Hartz-Kommission und erste Bewertung aus Sicht des DGB sowie Vorschläge von CDU/CSU. Stand: September, Ausgabe 3/2002. DGB, Berlin.

Dienstleistungszentrale Willy-Brandt-Haus (Hrsg.) (2003), „Mut zur Veränderung“. Berlin.

Emmerich, K. (2002), Wege aus der Schwarzarbeit – Ich-AG und Mini-Jobs. Wirtschaftsdienst 82 (10): 597-602.

FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2002), Die Hartz-Reform. Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!? Reihe: Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 151. Bonn: Thenée Druck.

Flämig, S. (2002), Zeitarbeit – gesetzliche Chance vertan. Arbeit und Arbeitsrecht 57 (7): 304-309.

Heller, B. und R. Stosberg (2003), Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I“ und „Hartz II“) aus Sicht der Rentenversicherung. DAngVers – Deutsche Angestellten Versicherung 50 (3): 1-8.

Heyer, G. und R. Hammer (2002), Neue Impulse in der Arbeitsmarktforschung. Arbeit und Sozialpolitik 56 (5/6): 34-39.

Holzamer, H.H. (2003), Mit Gutscheinen zur Weiterbildung. Die Hartz-Reform verändert die Förderpraxis der Arbeitsämter. Private Bildungsträger fühlen sich bedroht. Süddeutsche Zeitung. Ausgabe vom 1. März 2003: http://www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/artikel/239/10229/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2002a) (Hrsg.), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber. Bewertung der Vorschläge der Hartz-Kommission. IAB, Nürnberg.

IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2002b) (Hrsg.), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der Hartz-Kommission. IAB-Werkstattbericht Nr. 13. IAB, Nürnberg.

Kleinhenz, G., U. Möller und U. Walwei (2002), Im Prinzip ja, aber … Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht Nr. 22: 1-3.

Koch, S. und F. Wießner (2003), Ich-AG oder Überbrückungsgeld? Wer die Wahl hat, hat die Qual. IAB-Kurzbericht Nr. 2: 1-6.

Laurich, M. und D. Geisler (2003), Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und Einführung einer Gleitzone. DAngVers – Deutsche Angestellten Versicherung 50 (5): 1-9.

Nippel, P. und F. Streitferdt (2003), Kapital für Arbeit. Eine kritische Analyse. WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium 32 (1): 39-41.

Ochel, W. (2003), Hartz and more: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit. ifo-Schnelldienst 56 (1): 21-32.

Pfeiffer, F. (1999), Existenzgründerpotential unter Arbeitssuchenden: Empirische Evidenz auf der Basis des Mikrozensus. MittAB – Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 32 (3): 300-314.

Rudolph, H. (2003), Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. IAB-Kurzbericht Nr. 6. IAB, Nürnberg.

Schettkat, R. (2003) Reformen in Deutschland: zu wenig, zu spät? WSI-Mitteilungen 56 (5): 267-274.

Schmidt, W. (2003), Ich-AG und gesetzliche Rentenversicherung. DAngVers. – Deutsche Angestellten Versicherung 50 (4): 1-5.

Schneider, J. (2003), Schleppender Start. Hartz-Effekte in Ostdeutschland. Süddeutsche Zeitung. Ausgabe vom 11. März 2003: http://www.sueddeutsche.de/sz/politik/red-artikel2273/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin (Hrsg.) (2003), Informationen über Änderungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung im Zusammenhang mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: http://www.wdb.de/traeger_info_0130.pdf (Abruf vom 1. Juli 2003).

Viering, J. (2003), Die Übermacht des Gegners. Die Wirtschaftsflaute macht die bescheidenen Erfolge der Hartz-Reformen zunichte. Süddeutsche Zeitung. Ausgabe vom 11. Juni 2003: http://www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium/artikel/722/12710/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

Viering, J. (2003), Schleppender Start: Kaum Jobs durch „Kapital für Arbeit“. Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 30. Mai 2003: http://www.sueddeutsche.de/sz/politik/red-artikel1157/ (Abruf vom 15. Juni 2003).

Wießner, F. (2001), Arbeitslose werden Unternehmer. BeitrAB - Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 241. Nürnberg.

Ausgewählte Literatur zu früheren ESF-Evaluationen

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2001), Mitteilungen des Rechnungshofs: Sonderbericht Nr. 12/2001 über einige strukturpolitische Beschäftigungsmaßnahmen: Beschäftigungswirkungen der EFRE-Zuschüsse und Maßnahmen des ESF zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, zusammen mit den Antworten der Kommission.

BMWA (Hrsg.), Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST: 1. Zwischenbericht (Bearb.: S. Bittner und B. Kaltenborn). Bonn.

Büttner, R. et al. (2001), Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen Ziel 3-Programms der Phase 1994 – 1999 in Nordrhein-Westfahlen. Abschlussbericht. Gelsenkirchen.

Deeke, A. (1999), Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 1995 bis 1998. IAB-Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 17. Nürnberg.

Deeke, A. und T. Kruppe (2003), Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 1. Nürnberg.

European Commission (Ed.) (1999a), Evaluating socio-economic programmes – Evaluation design and management, vol. 1. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (Ed.) (1999b), Evaluating socio-economic-programmes – Selection and use of indicators for monitoring and evaluation, vol. 2. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (Ed.) (1999c), Evaluating socio-economic programmes – Principal evaluation techniques and tools, vol. 3. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (Ed.) (1999d), Evaluating socio-economic programmes – Technical solutions for evaluation within a partnership framework, vol. 4. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (Ed.) (1999e), Evaluating socio-economic programmes – Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities, vol. 5. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (Ed.) (1999f), Evaluating socio-economic programmes – Glossary of 300 concepts and technical terms. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (Ed.) (2001), Conclusions of the ESF final evaluations. http://europa.eu.int (Abruf vom 17.08.2003).

IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Hrsg.) (2000), Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 1-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung - finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. (Bearb.: W. Jaedicke und E. Seyfried). Berlin.

ISG-Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (1997), Evaluierung der Ziel-4-Fördermaßnah-men des Europäischen Sozialfonds in Deutschland – Zwischenbewertung 1997 – Untersu-chung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung – gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. (Bearb.: W. Friedrich, T. Krickhahn, P. Mathei und M. Schumacher). Köln, ISG.

ISG-Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.) (2001), Kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der im Freistaat Sachsen über den Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Jahresbericht 2000: Existenzgründerseminare, Existenzgründerzuschüsse, Einstellungszuschüsse, Management TV. (Bearb.: M. Puxi und A. Stetefeld). Untersuchung im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit – finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Freistaates Sachsen. Dresden, ISG.

ISG-Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.) (2001), Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland – Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung – zusätzlich gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. (Bearb.: W. Friedrich, H. Hägele und P. Mathei). Köln, ISG.

Prognos (Hrsg.) (1997), Endbericht: Zwischenbewertung der Effizienz von Durchführung und Mitteleinsatz der Bundes- und Länderprogramme im Rahmen der Interventionen des ESF zur Erreichung des Zieles 3. (Bearb. B. Middeldorf und C. v. Rothkirch). Köln, Prognos.

RWI and ISG (2003), "Assessment of the impact of national policies in connection with the European Employment Strategy". Summary. Essen.