

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 ds Bundes Ziel 1. Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Dritter Zwischenbericht, August 2005

RWI Projektberichte

## Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Ronning, Gerd et al. (2005) : Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000 - 2006: EPPD Ziel 3 und OP ds Bundes Ziel 1. Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Dritter Zwischenbericht, August 2005, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/69966>

### 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.*

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschafts-  
forschung, Institut für Sozialökonomische  
Strukturanalysen und Gerd Ronning

# Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland

Förderperiode 2000–2006  
(EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)

Aktualisierung der Halbzeitbewertung  
Dritter Zwischenbericht

Forschungsprojekt des Bundesministeriums  
für Wirtschaft und Arbeit  
gefördert aus dem ESF



# Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),  
Prof. Dr. Thomas K. Bauer  
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);  
Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);  
Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,  
Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,  
Dr. Thomas Köster, Tillmann Neinhaus, Dr. Günter Sandermann,  
Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,  
Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,  
Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer

## RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen  
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de  
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2005  
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen  
Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006  
(EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)  
Aktualisierung der Halbzeitbewertung  
Dritter Zwischenbericht, August 2005  
Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit  
gefördert aus dem Europäischen Sozialfonds

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschafts-  
forschung, Institut für Sozialökonomische  
Strukturanalysen und Gerd Ronning

# Evaluierung der arbeitsmarkt- politischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förder- periode 2000–2006

(EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1)

Aktualisierung der Halbzeitbewertung  
Dritter Zwischenbericht, August 2005

Forschungsprojekt des  
Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit  
gefördert aus dem Europäischen Sozialfonds



Projektteam:

**RWI**

Projektleiter: Dr. Michael Rothgang

Wissenschaftliche Mitarbeiter: Dr. Boris Augurzky, Dr. Jochen Dehio,  
Dr. Michael Fertig, Rainer Graskamp, Dr. Jochen Kluge, Dr. Markus Scheuer,  
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Peter Michael Schumacher, Hans-Karl Starke

**SÖSTRA**

Projektleiter: Dr. Frank Schiemann

Wissenschaftliche Mitarbeiter: Dr. Herbert Berteit, Ulrich Malers,  
Dr. Karsten Schuldt, Gerd Walter

**In Kooperation mit**

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

Das Projektteam dankt Verena Groß und Birgit Petter für die Unterstützung  
bei der Durchführung des Projekts

## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort .....	7
Teil I: Arbeitsbericht.....	9
1. Gesamtdarstellung: Verlauf der Arbeiten.....	9
2. Teilnehmerbefragungen: Befragungsdesign und Ziehung der Vergleichsgruppen.....	10
3. Vorbereitungen der Expertengespräche.....	17
4. Zeitplanung.....	18
Teil II: Berichte zu ausgewählten Themen.....	20
1. Analyse der Länderförderung: Konzept und Vorgehensweise ....	20
1.1 Ausgangsüberlegungen.....	20
1.2 Arbeitshypothesen zur Ausgestaltung der ESF-geförderten Arbeitsmarktpolitik in den Ländern .....	21
1.3 Analyse der Länderarbeitsmarktpolitiken: Vorgehensweise .....	24
1.4 Abgrenzung von Landesarbeitsmarktpolitik.....	26
1.5 Erfassung und Auswertung der Haushaltspläne.....	27
2. Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Arbeitsmarktpolitik und den ESF-Mitteleinsatz der Länder .....	30
2.1 Ausgangsüberlegungen.....	30
2.2 Veränderungen in der nationalen Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Hartz Reformen.....	30
2.3 Auswirkungen der Reformen auf die föderale Aufgabenteilung in der Arbeitsmarktpolitik.....	32
2.3.1 Veränderungen in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik.....	32
2.3.2 Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene.....	34
2.3.3 Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik auf Ebene der Bundesländer .....	35
2.4 Veränderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Interventionen der Bundesländer – Exemplarische Befunde .....	37

---

2.4.1	Anpassung des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums – das Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.....	38
2.4.2	Neujustierung der Landesarbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld von bundespolitischen Einflüssen und landespolitischen Veränderungsprozessen – eine Bestandsaufnahme für drei Bundesländer.....	40
2.4.2.1	Rheinland-Pfalz .....	40
2.4.2.2	Niedersachsen .....	44
2.4.2.3	Nordrhein-Westfalen .....	47
2.5	Zwischenfazit .....	50
3.	Analyse der Steuerungsfähigkeit des ESF-Systems und länderspezifische Steuerungsmuster.....	52
3.1	Fragestellung und Ziel der Untersuchung .....	52
3.2	Elemente der Programmplanung und Prozesssteuerung .....	53
3.3	„Führung durch Ziele“ und „Führung durch Grundsätze“ (offene Koordinierung).....	54
3.4	Steuerung der ESF-Interventionen in den Ländern .....	56
3.5	ESF-Budgets der Länder .....	59
3.6	Einschätzungen zu den Steuerungswirkungen des ESF.....	60
3.7	Änderungsbedarf von Seiten der Länder .....	64
3.8	Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des Steuerungssystems.....	66
Literatur	.....	71
Anhang	.....	73

**Verzeichnis der Tabellen**

Tabelle 1	Endgültiges Befragungsdesign in der zweiten Befragungswelle .....	12
Tabelle 2	Auswahl von Teilnehmer- und Vergleichsgruppe – Weiterbildung von Arbeitslosen.....	13
Tabelle A1	ESF-Maßnahmentypen aus EPPD (SPP 30) und eigene Erfassungsstruktur .....	79

**Verzeichnis der Schaubilder**

Schaubild 1	Erfassung der Arbeitsmarktpolitik in NRW .....	29
Schaubild 2	Budgetierungsvorschlag.....	69
Schaubild A1	Eingabemaske für die Arbeitsmarktpolitik der Länder ....	75

**Verzeichnis der Übersichten**

Übersicht 1	Wichtige Termine und Aktivitäten mit Beteiligung des Evaluationsteams seit November 2004 .....	11
Übersicht 2	Zeitplan für die weiteren Arbeiten .....	19
Übersicht 3	Schritte bei der Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken .....	25
Übersicht 4	Informationsquellen für die Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken.....	26
Übersicht 5	Funktionennummern und Beschreibung von Kategorien aus dem Funktionenplan, die potenziell Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik beinhalten.....	29
Übersicht A1	Telefonate/Gespräche zu inhaltlichen Fragen im Rahmen der Evaluierung .....	73
Übersicht A2	Zentrale Fragebereiche für die Expertengespräche.....	74





## **Vorwort**

Mit dem vorliegenden Zwischenbericht kommt das Projektteam RWI/SÖSTRA/Professor Ronning als Auftragnehmer im Rahmen des Dienstleistungsauftrags für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zur „Evaluierung der Arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland“ seiner Verpflichtung nach, zum 31. Mai 2005 einen dritten Zwischenbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung zu erstellen.

Der Zwischenbericht wurde zunächst als Entwurfsfassung an das BMWA und die Mitglieder der Steuerungsgruppe versendet. Der Bericht bildet – wie auch die letzten Zwischenberichte – eine Grundlage für die Information des Auftraggebers und der Steuerungsgruppe „Evaluierung“ über den Stand der Arbeiten. In Abstimmung mit der Steuerungsgruppe und dem Auftraggeber wird die vorliegende, überarbeitete Endfassung öffentlich zugänglich gemacht, in der die Anregungen aus dem Kreis der Steuerungsgruppe und den ESF-Fondsverwaltungen mit berücksichtigt wurden.

Der Bericht besteht aus einem zehnteiligen Sachstandsbericht und einem zweiten inhaltlichen Teil. Ersterer referiert vor allem den Stand der Teilnehmerbefragungen und die Planungen für Expertengespräche in den kommenden Monaten. Der inhaltliche Bericht stellt die Vorgehensweise bei der Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken vor und gibt einen Überblick über den Themenkomplex „Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Länderarbeitsmarktpolitiken“. Die Fragen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben, werden bis zum avisierten Hartz-Workshop und in Hinblick auf die Endberichte zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung noch intensiv zu analysieren sein. Schließlich wird in Fortführung einer Diskussion aus dem ersten Zwischenbericht ein Beitrag zur Steuerungsproblematik im ESF zur Diskussion gestellt.

Wir erhoffen, dass unser Zwischenbericht neben einer umfangreichen Information zum Stand der Evaluierung Impulse für fruchtbare Diskussionen in der Steuerungsgruppe gibt.

Essen/Berlin, 30. August 2005



## Teil I: Arbeitsbericht

### 1. Gesamtdarstellung: Verlauf der Arbeiten

Im Anschluss an die Abgabe des zweiten Zwischenberichts zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung standen im Rahmen der ESF-Evaluierung insbesondere die weiteren Arbeiten zur Vorbereitung der zweiten Welle der Teilnehmerbefragungen im Mittelpunkt. In Zusammenarbeit mit den Fondsverwaltungen wurde die Endauswahl der Projekte abgestimmt. In denjenigen Ländern (insbesondere im Ziel 1- aber auch im Ziel 3-Gebiet), in denen eigene Landesevaluationen durchgeführt werden, wurden die von den Evaluatoren durchgeführten eigenen Erhebungen bei der Abstimmung mit berücksichtigt. Die Teilnehmeradressen wurden dann jeweils entweder von den Fondsverwaltungen zur Verfügung gestellt oder von den Projektträgern erbeten. Die Evaluatoren danken an dieser Stelle den Fondsverwaltungen, Länderevaluatoren und den Projektträgern für ihre Mühe und die äußerst positive Kooperation und Unterstützung.<sup>1</sup> Die eingegangenen Adressen wurden in einer Adressdatei zusammengefasst und es ist eine Auswahl für die Befragung getroffen worden.

Die Anträge zur Lieferung von Adressdaten für die Vergleichsgruppenanalysen wurden fertig gestellt und an die Bundesagentur für Arbeit (BA) versandt. Bei der Fertigstellung und Bearbeitung der Anträge mussten gewisse Verzögerungen in Kauf genommen werden, die durch die hohe Belastung der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Servicehaus der BA (etwa mit Vergleichsgruppenziehungen im Rahmen der Hartz-Evaluierungen) verursacht wurden. Dennoch kann nach den Absprachen mit den zuständigen Mitarbeitern der BA davon ausgegangen werden, dass die Befragungsadressen für die Vergleichsgruppenanalysen rechtzeitig zur Verfügung stehen werden, so dass die Ergebnisse der Vergleichsgruppenrechnungen für alle geplanten Förderinstrumente in den Endbericht eingehen können.

Parallel dazu wurden die Fragebögen – unter Berücksichtigung der Anregungen, die die Steuerungsgruppe in der Sitzung vom 16. Dezember 2004 gegeben hatte – angepasst und mit der Bundesfondsverwaltung abgestimmt. Wir danken den Mitgliedern der Steuerungsgruppe für ihre konstruktive Kritik und die Anregungen, die den Arbeiten im Rahmen der Evaluierung zuletzt – insbesondere bei der Vorbereitung der Teilnehmerbefragungen –

---

<sup>1</sup> Für die Zukunft wäre aus Sicht der Evaluation allerdings wünschenswert, wenn die Adressen der Teilnehmenden durch die Länder zentral gehalten und dann den Evaluatoren zur Verfügung gestellt würden. Dies wäre nicht nur aus Bequemlichkeitsgründen sinnvoll: Letzteres würde auch verhindern, dass einige Träger keine Adressdaten zur Verfügung stellen. Dies birgt immerhin eine Fehlerquelle bei der Untersuchung der Wirksamkeit der Förderung.

wichtige Impulse gegeben haben. Die Befragungen laufen mittlerweile, so dass mit der Auswertung demnächst begonnen werden kann.

Gleichzeitig mit den auf Grund der Komplexität des Untersuchungsdesigns sehr aufwändigen Vorbereitungen der Teilnehmerbefragungen wurden die inhaltlichen Arbeiten für den vorliegenden Zwischenbericht und den Endbericht, dessen Endfassung zum 30. September abzugeben ist, weitergeführt. Inhaltlich standen, wie sich in den vorliegenden Texten widerspiegelt, unter anderem die Auswirkungen der Hartz-Reform auf die ESF-Förderung und die Steuerungsproblematik im Rahmen des ESF im Mittelpunkt der Arbeiten. Darüber hinaus wurde intensiv an der Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken gearbeitet.

Die Mitarbeiter des Evaluationsteams waren in zahlreiche Aktivitäten eingebunden, die mit der Evaluation einhergehen (vgl. Übersicht 1). Eine projektinterne Sitzung sowohl zu inhaltlichen als auch organisatorischen Fragen fand am 13. Mai in Berlin statt. Darüber hinaus wurden Ergebnisse der Evaluierung auf der Fachtagung „Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung?“, die von SAMF e.V., dem IAB und der Friedrich-Ebert-Stiftung ausgerichtet wurde, präsentiert. Weitere Ergebnisse zu den Nettoeffekten der Förderung wurden auf der IAB-Konferenz zur empirischen Evaluation von Arbeitsmarktprogrammen vom 15. bis 17. Juni im IAB vorgestellt. Gleichfalls wurde der Stand der ESF-Evaluierung auf dem Begleitausschuss zur Ziel 1-Förderung in Berlin referiert.

Im Rahmen der inhaltlichen Arbeiten wurden zahlreiche Gespräche mit Vertretern von Fondsverwaltungen durchgeführt (vgl. die Übersicht A1 im Anhang). Um die zeitliche Belastung der ESF-Fondsverwaltungen möglichst gering zu halten und angesichts der Tatsache, dass für Juli/ August eine Länderrunde mit Expertengesprächen geplant ist, wurden die meisten Gespräche bislang in telefonischer Form geführt.

## **2. Teilnehmerbefragungen: Befragungsdesign und Ziehung der Vergleichsgruppen**

Die zweite Welle der Teilnehmerbefragungen ist Anfang Mai angelaufen. In enger Abstimmung und mit Unterstützung der Fondsverwaltungen in den Ziel 3- und Ziel 1-Ländern ist es gelungen, ein anspruchsvolles Befragungsdesign mit vier Vergleichsgruppenbefragungen zu realisieren (Tabelle 1). Für die Ziehung der Vergleichsgruppen zu den verschiedenen Förderinstrumenten war es erforderlich, die jeweiligen Besonderheiten der Zielgruppen der Förderung zu berücksichtigen. Somit musste für jedes Förderinstrument eine individuelle Strategie bei der Auswahl und Ziehung der Vergleichsgruppe entwickelt werden.

## Übersicht 1

**Wichtige Termine und Aktivitäten mit Beteiligung des Evaluationsteams seit November 2004**

<b>Aktivität</b>	<b>Datum</b>
Treffen der Steuerungsgruppe ESF Monitoring und Evaluierung zum zweiten Zwischenbericht	16. Dezember 2004
Präsentation der ESF-Evaluierung auf der SAMF-, IAB- und FES-Fachtagung in Bonn	24. und 25. Februar 2005
Teilnahme am ESF Begleitausschuss	9. bis 11. März 2005
Gespräch zur Vorgehensweise bei der Erfassung der Ländereinsatzmarktpolitiken bei der WSF, Kerpen	10. Mai 2005
Gespräch zur Steuerungsproblematik bei der ESF-Fondsverwaltung Berlin (Herr Walch)	11. Mai 2005
Internes Projekttreffen zum dritten Zwischenbericht und den weiteren Arbeiten	13. Mai 2005
Teilnahme am ESF Evaluation Partnership Meeting in Brüssel	2. Juni 2004
Teilnahme am Begleitausschuss Ziel 1	16. Juni 2005
Konferenz zur empirischen Evaluation von Arbeitsmarktprogrammen im IAB, Nürnberg	15. bis 17. Juni 2005
Gespräch bei der Agentur für Arbeit, Essen	21. Juni 2005

Dabei war es bei der Ziehung der Vergleichsgruppe für die **Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose** sehr hilfreich, auf Erfahrungen aus der Vergleichsgruppenanalyse in Sachsen im Rahmen der Halbzeitbewertung zurückgreifen zu können. Dabei erwies es sich als sinnvoll, mehrere Vergleichsgruppen zu den einzelnen Eintrittsquartalen ( $q_1$  bis  $q_4$ ) der Teilnehmenden zu ziehen (Tabelle 2), wobei grundsätzlich Verhältnis von 1:3 zwischen Geförderten und Vergleichsgruppe zu Grunde gelegt wurde. Es wurden diejenigen Ziel 3-Länder ausgewählt, in denen eine hinreichende Anzahl von Teilnehmeradressen zur Verfügung stand. Die gewählten Eintritts quartale (erstes Quartal 2002 bis erstes Quartal 2003) wurden einerseits durch die Überlegung bestimmt, dass seit Ende der Förderung ein hinreichender Zeitraum vergangen sein sollte, um Aussagen zum Erfolg der Förderung zu ermöglichen. Andererseits wurden wiederum Quartale ausgewählt, für die eine ausreichende Anzahl von Teilnehmeradressen vorhanden war. Wie die Erfahrung aus der letzten Förderperiode zeigte, war dieses Verhältnis bei Durchführung eines Pre-Matching auf Basis von Vorabinformationen hinreichend, um ausreichend große Fallzahlen für ein Matching zu gewährleisten. Die Stichprobe wurde aus den Adressbestand der BA gezogen, wobei neben dem Zeitpunkt der Ziehung auch das Geschlecht, das Bundesland, sowie (aufbauend auf den Ergebnissen der ersten Befragung)

die Verteilung der Teilnahme auf arbeitslos gemeldete und arbeitssuchende, sowie deutsche Staatsbürger, Aussiedler (mit meist deutscher Staatsbürgerschaft) und Ausländer zu Grunde gelegt werden.

Tabelle 1

**Endgültiges Befragungsdesign in der zweiten Befragungswelle**

Instrumententyp	ESF-Teilnehmende			Kontrollgruppe		
	West	Ost	Ge- samt	West	Ost	Ge- samt
Berufsvorbereitung	3.500	800	4.300	10.000	0	10.000
Weiterbildung von Arbeitslosen	4.500	0	4.500	10.000	0	10.000
Weiterbildung in geförderter Beschäftigung	4.500	0	4.500	0	0	0
Weiterbildung von Beschäftigten						
Befragung von Beschäftigten	3.600	840	4.440	10.000	0	10.000
Befragung von Unternehmen/ Betrieben	620	0	620	2.000	0	2000
Förderung von Existenzgründern	2.800	4.000	6.800	10.500	10.000	20.500
<b>Gesamtfallzahl brutto</b>	19.520	5.640	25.160	42.500	10.000	52.500

Bei einem derartigen Pre-Matching – das sich schon in der Befragung zur Halbzeitbewertung bewährt hat – ist es sinnvoll, nur eine begrenzte Anzahl von Vorab-Informationen zu verwenden, deren Struktur relativ zur ersten Befragung als konstant angenommen wird. Diese Annahme erscheint aus folgenden Gründen sinnvoll: Auf Grund der zeitlichen Nähe der Teilnahme unserer Befragung zur ersten Befragung kann angenommen werden, dass die Teilnehmerstruktur sich nicht grundlegend verändert hat. Darüber hinaus sind die gewählten Ziehungskriterien erforderlich, um die grundsätzlich vorhandenen strukturellen Unterschiede zwischen den ESF-Teilnehmenden und den bei der BA arbeitslos und arbeitssuchend gemeldeten Personen angemessen zu berücksichtigen. Noch verbleibende Strukturveränderungen werden dann im Rahmen des Matching korrigiert.

Im Gegensatz zu den Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose sind für das Förderinstrument **Qualifizierung in geförderter Beschäftigung** (ABM, SAM, Hilfe zur Arbeit) keine Vergleichsgruppenanalysen vorgesehen. Ein Grund dafür ist, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Umfeld der Hartz-Reformen sehr schwierig gewesen wäre, von den kommunalen Versorgungsträgern Adressen für eine Vergleichsgruppenanalyse zu erhalten. Darüber hinaus haben gerade auch die Sitzungen der Steuerungsgruppe

Tabelle 2<sup>2</sup>
**Auswahl von Teilnehmer- und Vergleichsgruppe – Weiterbildung von Arbeitslosen**  
**Verteilung der Teilnehmereintritte/ des Projektbeginns auf verschiedene Quartale**

## 1. Teilnehmeradressen

Land/Quartale	2002				2003		Summe
	q1	q2	q3	q4	q1	q2	
Hamburg	35	10	28	11	9		93
Bremen	141	37	109	36	19		342
Bayern	58	41	31	74	49		253
Nordrhein-Westfalen	689	1240	1346	1057	392		4724
Baden-Württemberg	127	31	45	63	218		484
Summe	1050	1359	1559	1241	687		5896

 Ausgewählte Bundesländer und Quartale

## 2. Befragungsauswahl

Land/Quartale	2002				2003		Summe
	q1	q2	q3	q4	q1	q2	
Hamburg	26	7	21	8	7		69
Bremen	104	27	81	27	14		253
Bayern	43	30	23	55	36		187
Nordrhein-Westfalen	510	918	996	782	290		3496
Baden-Württemberg	94	23	33	47	161		358
Summe	777	1006	1154	918	508		4363

 Auswahl der Teilnehmer für die Befragung

## 3. Vergleichsgruppe: Zeitpunkt der Ziehung

Land/Zeitpunkt	2001		2002			Summe
	15. Nov.	15. Feb.	15. Mai	15. Aug.	15. Nov.	
Hamburg	78	22	62	24	20	206
Bremen	313	82	242	80	42	759
Bayern	129	91	69	164	109	562
Nordrhein-Westfalen	1224	2202	2390	1877	696	8390
Baden-Württemberg	282	69	100	140	484	1074
Summe	2025	2466	2863	2286	1351	10992

 Vergleichsgruppe

## 4. Verhältnis Vergleichs- zu Teilnehmergruppe

Land/Zeitpunkt	2001		2002		
	15. Nov.	15. Feb.	15. Mai	15. Aug.	15. Nov.
Hamburg	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Bremen	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Bayern	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Nordrhein-Westfalen	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Baden-Württemberg	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Eigene Darstellung.

<sup>2</sup> Auf Grundlage der vorliegenden Tabelle könnte der Eindruck entstehen, dass die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Bremen im Rahmen der Befragung ein größeres Gewicht bekommen, als sie in der ESF-Förderung (etwa nach den verausgabten Mitteln) besitzen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Tabelle spiegelt nur ein Förderinstrument aus der Gesamtbefragung wieder: Diejenigen Bundesländer im Ziel 3-Gebiet, in denen in den betrachteten Jahren (2002 und 2003) nach den Stamblattinformationen ein Schwerpunkt auf den betrachteten Förderinstrumenten lag, wurden jeweils in die Befragung aufgenommen.



in der Vergangenheit gezeigt, dass die wissenschaftlichen Lücken in diesem Bereich weniger die Nettoeffekte der Förderung in Hinblick auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt betreffen, sondern die Frage nach den „weichen Indikatoren“ der Wirksamkeit der Förderung jenseits des kurzfristigen Eingliederungserfolgs (Stichwort: langfristige Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit). Daher enthält der Fragebogen in der jetzigen Form viele Fragen zu qualitativen Aspekten der Förderung. Auch die Anregungen der Steuerungsgruppe führten zu einer Verbesserung des Fragebogens. Darüber hinaus wurden einige Fragen an den Fragebogen für Arbeitslose angelehnt, so dass für vergleichbare Zielgruppen (Arbeitslose in ABM-Maßnahmen) durchaus die Möglichkeit besteht, eine Vergleichsgruppenuntersuchung mit derjenigen Vergleichsgruppe durchzuführen, die für die Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose gezogen wurden.

Für die Vergleichsgruppenziehung bei den **berufsorientierenden Maßnahmen** wurde die Kompas-Datei der BA herangezogen, die Informationen zu den Bewerbern um einen Ausbildungsplatz bereitstellt. Dabei bestand die Herausforderung zum einen in den Unterschieden zwischen Teilnehmerstruktur und Struktur der Gemeldeten und zum anderen in der zeitlichen Struktur der Teilnahme an der Maßnahme: So ist auf Grund der Natur berufsorientierender Maßnahmen davon auszugehen, dass zu den ESF-Teilnehmenden eher diejenigen Jugendlichen gehören, die ein Problem haben, einen Ausbildungsplatz zu finden, während die Bewerberdatei einen weitaus repräsentativeren Querschnitt der Ausbildungsplatzsuchenden umfasst. Immerhin hatten in der letzten Befragung ca. 70 % der ESF-geförderten Teilnehmenden im Ziel 3-Gebiet keinen Abschluss oder einen Hauptschulabschluss. Der entsprechende Anteil dieser Gruppe liegt in der Kompas-Datei erheblich niedriger. Daher wurde beschlossen, bei der Ziehung der Vergleichsgruppe, neben dem Bundesland und dem Geschlecht, aufbauend auf den Informationen aus der letzten Befragung nach dem Schulabschluss zu schichten.

Die zeitliche Struktur der Teilnahme stellt in der Hinsicht eine Herausforderung dar, dass die Kompas-Datei aktuell nur Adressen von Jugendlichen enthält, die sich seit Herbst 2003 als „Ausbildungsplatzsuchend“ gemeldet haben. Dabei ist zu bedenken, dass in der Datei ein erheblicher Altbestand von Bewerbern aus vorherigen Schulentlassjahrgängen enthalten ist, die sich bereits früher bei der Berufsberatung gemeldet – jedoch noch keinen Ausbildungsplatz gefunden hatten. Aus diesem Grund waren die von uns befragten ESF-Teilnehmenden teilweise bereits 2002 in die Maßnahmen eingetreten. In der Vergleichsgruppenanalyse würde deren Erfolg mit demjenigen der Ausbildungsplatzsuchenden aus 2003 verglichen werden. Dies würde aber nur dann ein gewichtiges Problem darstellen, wenn konjunkturelle Einflüsse die Lage auf dem Ausbildungsmarkt deutlich verändert hätten.

Tatsächlich war von 2002 auf 2003 eine leichte Verschlechterung der Lage auf dem Ausbildungsmarkt zu beobachten. Das Verhältnis zwischen der Zahl der Bewerber und der freien Stellen hat sich von etwa 100/100 auf 98/100 verschlechtert. Dies ist im langjährigen Durchschnitt jedoch kein großer Unterschied. Dennoch werden diese verschiedenen Ausgangsbedingungen in beiden Jahrgängen bei der Datenauswertung im Rahmen von Sensitivitätsanalysen der ermittelten Nettoeffekte Berücksichtigung finden müssen.

Die **Existenzgründerförderung** ist ein Förderfeld des ESF, das in einigen Bundesländern (sowohl im Ziel 1- als auch im Ziel 3-Gebiet) in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Für die Ermittlung der Wirksamkeit der Förderung sind insbesondere zwei Aspekte von Bedeutung. Zum einen ist bei der Evaluation von Gründungsvorhaben insbesondere die Nachhaltigkeit des Gründungserfolgs von Interesse. Um diese untersuchen zu können, wurden die ESF-geförderten Existenzgründer der Jahre 2000 bis 2002 (zum Teil dieselben wie in der ersten Befragung des Jahres 2003) befragt.

Zum anderen musste eine geeignete Vergleichsgruppe gefunden werden, die die Breite der Förderung im Rahmen des ESF (hinsichtlich der betroffenen Branchen) widerspiegelt. Dies erweist sich als keine einfache Aufgabe, da die verfügbaren Adressdateien von Gründern (etwa in Unternehmensdatenbanken der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Creditreform) in der Regel nicht die relativ breite Gründungspalette des ESF widerspiegeln und häufig eher technologieorientierte Gründungen enthalten. Eine geeignete Vergleichsgruppe für die ESF-geförderten Gründungen wurde dann letztlich in den Gründungsdateien bei den IHKs und HWKs gefunden. Daher hat das Evaluationsteam ausgewählte IHKs und HWKs in denjenigen Ländern, in denen Existenzgründer über ESF unterstützt werden, gebeten, Adressdaten für die Vergleichsgruppenanalysen zur Verfügung zu stellen. Die Kontaktaufnahme und die Abstimmung mit den Kamern war mit einem erheblichen Aufwand verbunden.

Aufgrund dieser Bemühungen konnte eine große Zahl von Gründeradressen erfolgreich zusammengebracht werden. Die Vergleichsgruppenuntersuchung erstreckt sich auf die ESF-geförderten Existenzgründer-Programme der Bundesländer NRW, Bayern, Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Es wird daher angestrebt, die Wirksamkeit der Förderung getrennt nach den im Ziel 1- und Ziel 3-Gebiet vorherrschenden Rahmenbedingungen zu untersuchen.

Erste Ergebnisse zu Nettoeffekten der **Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte** wurden bereits in der Halbzeitbewertung diskutiert. Dabei standen die Wirkungen in Hinblick auf „weiche“ Indikatoren (Veränderung des Arbeitsbereichs der Geförderten, der Aufstiegschancen, aber auch des Ein-

kommens) im Mittelpunkt.<sup>3</sup> Für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung ist eine Ergänzung des Konzepts dahingehend vorgesehen, dass sowohl die Teilnehmenden als auch die Betriebe befragt werden, in denen die Teilnehmenden arbeiten. Aus wissenschaftlicher Hinsicht ist diese Vorgehensweise von besonderem Interesse, da die Motive für die Durchführung und die Teilnahme an den Weiterbildungsmaßnahmen von beiden Seiten (aus Sicht der Betriebe wie der beschäftigten Arbeitnehmer) beleuchtet werden.

Für die Vergleichsgruppenanalyse dieses Maßnahmeblocks sind aus der Betriebsdatei der BA Betriebe gezogen worden, die zum Zeitpunkt der Weiterbildungsmaßnahmen gemeldet waren. Aus den Dateien der BA war es möglich, die Adressen von Beschäftigten zu ziehen, die in den jeweiligen Betrieben beschäftigt waren. Auf Grund der inhaltlichen Breite der Förderung erwies es sich nicht als sinnvoll, die Ziehung auf bestimmte Branchen zu konzentrieren.

Leider gab es aus den vorhandenen Informationen keine belastbaren Daten zur Verteilung der ESF-Teilnehmenden nach Betriebsgröße. Es wurde jedoch deutlich, dass in einigen Bundesländern, die in unsere Befragung einbezogen wurden, sowohl Mitarbeiter in Kleinstbetrieben als auch Mitarbeiter in großen Betrieben im Rahmen der ESF-Maßnahmen gefördert wurden. Der Schwerpunkt der Förderung lag nach den Förderbestimmungen jedoch eindeutig auf KMU. Daher war, um keine Beobachtungen bei den ESF-Teilnehmenden zu verlieren, die Abschätzung des Anteils der Nicht-KMU erforderlich. Aus diesem Grund wurde eine Schichtung nach Betriebsgröße vorgenommen: 70 % der gezogenen Beschäftigten arbeiteten zum Zeitpunkt der Weiterbildungsmaßnahmen in KMU nach EU-Definition (10 bis 250 Beschäftigte) und jeweils 15 % in Kleinstbetrieben und Großunternehmen.

Eine besondere Herausforderung für die Evaluierung stellt die Notwendigkeit dar, gleichzeitig Daten zu den Maßnahmeteilnehmern und den Unternehmen, in denen die Teilnehmer beschäftigt sind, zu sammeln, d. h. einen so genannten Linked Employer-Employee-Datensatz aufzubauen. Ein derartiger Datensatz ist für die Beantwortung der gestellten Forschungsfrage von besonderem Interesse, da damit gleichzeitig Motivation für die Durchführung der Weiterbildung aus Unternehmenssicht und der Erfolg auf Seiten der Beschäftigten analysiert werden können. Um sicherzustellen, dass möglichst viele Paare zu Stande kommen, werden in der Vergleichsgruppe jeweils mehrere Beschäftigte je Betrieb befragt.

---

<sup>3</sup> Ähnliche Indikatoren fanden bereits in den Ziel 4-Evaluierungen der letzten Förderperiode Anwendung.

### 3. Vorbereitungen der Expertengespräche

Die „zweite Runde“ der Expertengespräche hat das Ziel, Befunde der Evaluierung sowie daraus abgeleitete Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen mit Verantwortlichen sowohl beim Bund als auch in den Bundesländern zu diskutieren. Während die erste Gesprächsrunde – vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung der Halbzeitbewertung – noch ein sehr breites Spektrum von Fragestellungen umfasst hat, ist in dieser Gesprächsrunde eine deutliche Konzentration der zu diskutierenden Fragestellungen vorgesehen. Bei der Auswahl der Themen wurde davon ausgegangen, dass Fragen zu verschiedenen Einzelthemen des Endberichts bereits mit ausgewählten Akteuren sowohl aus der Fondsverwaltung als auch aus anderen Fachreferaten auf telefonischem Weg besprochen worden sind. Weiterhin wurden Hinweise und Empfehlungen aus der Steuerungsgruppe zu den bisherigen Zwischenberichten bei der Planung der Gespräche berücksichtigt. Nicht zuletzt sind – unter der spezifischen Aufgabenstellung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung als auch unter der Maßgabe des fokussierten Ansatzes der EU-KOM – nicht alle Themen aus der Halbzeitbewertung für den Endbericht relevant. Von zentraler Bedeutung werden daher Aussagen zu folgenden fünf Themenkomplexen sein:

1. Schwerpunkte und Konzeption der Landesarbeitsmarktpolitik.
2. Herausforderungen an die Arbeitsmarktpolitik der Länder im Umfeld der veränderten Arbeitsmarktförderung auf Bundes- und kommunaler Ebene.
3. Veränderungen und erreichter Stand des Programmvollzugs seit der Halbzeitbewertung im Jahr 2003.
4. Stand und Umsetzung der Querschnittsziele.
5. Erreichter Stand von Monitoring und Controlling in der zweiten Hälfte der Förderperiode und Vorbereitung der Förderperiode 2007 bis 2013.

Entlang dieser fünf Fragenkomplexe soll sich die Diskussion mit den Experten aus Fondsverwaltungen und Fachreferaten auf Bundes- und Länderebene strukturieren. Zentrale Fragestellungen, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden sollen, sind in Übersicht A2 zusammengefasst.

Im Mittelpunkt des ersten Komplexes soll aufbauend auf den erstellten Ländersteckbriefen die Ausgestaltung der Länderarbeitsmarktpolitiken stehen. Anschließend sollen Fragen zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen in Vorbereitung der künftigen Förderperiode diskutiert werden. Im dritten Komplex „Veränderung und Perspektiven des Programmvollzugs“ sollen Erfahrungen beim Bund und in den Bundesländern mit den

erreichten Ergebnissen („output“) der Förderung seit der Halbzeitbewertung stehen. Aus dieser Perspektive soll es vor allem darum gehen, Überlegungen für die Ausrichtung der Förderung in der kommenden Förderperiode zu diskutieren. Im vierten Komplex „Querschnittsziele“ sollen „Gender-Mainstreaming“ und „Lokale Entwicklung“ im Mittelpunkt stehen. Unter anderem soll dabei die praktische Anwendung des Gender-Prinzips im Kontext der ESF-Interventionen im Mittelpunkt stehen. Für den fünften Komplex „Monitoring und Controlling“ sind unter anderem Fragen zur Einführung, den Problemen und Optimierungsmöglichkeiten des Monitoring vorgesehen.

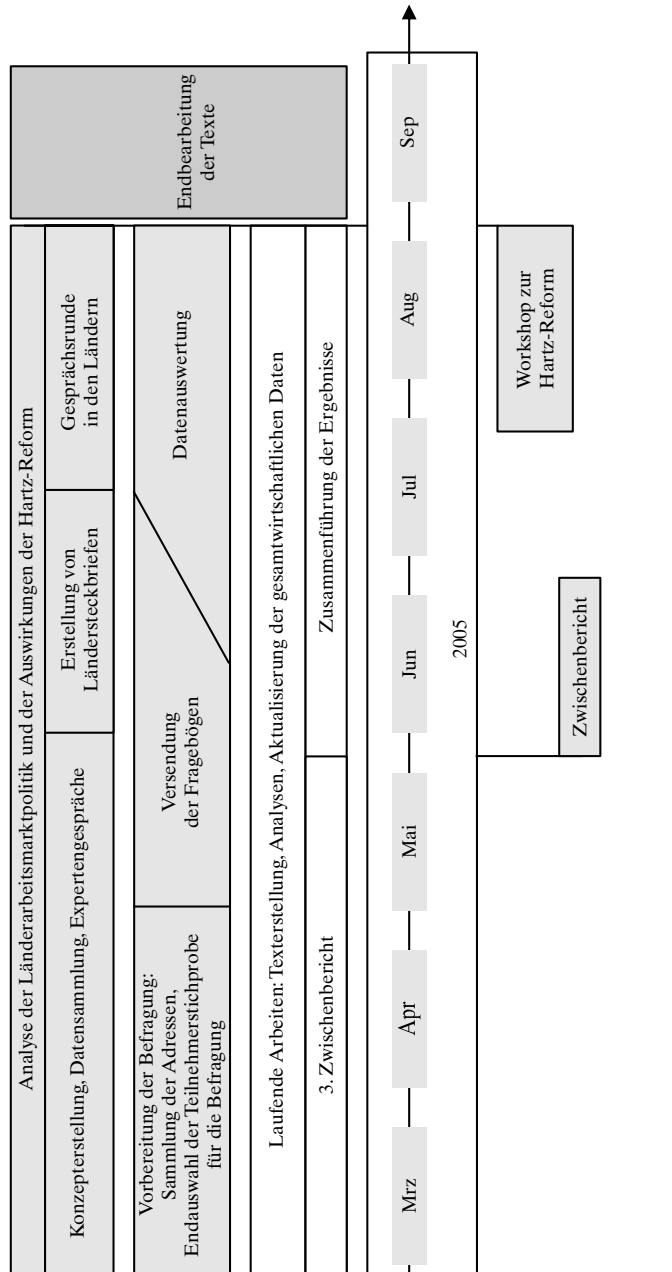
In Vorbereitung der Expertengespräche werden den Fondsverwaltungen eine detaillierte Fragenliste und die in der Vorbereitung befindlichen Ländersteckbriefe zugesendet.

#### **4. Zeitplanung**

Nach Abschluss des dritten Zwischenberichts sind nun die Arbeiten der Evaluierung in die „heiße Phase“ in Hinblick auf die Aktualisierung der Halbzeitbewertungen eingetreten (Übersicht 2). Derzeit werden die Daten für die einzelnen Bundesländer zusammengestellt, die dann in Form von Ländersteckbriefen systematisiert werden. Neben dieser Zusammenstellung der Datengrundlage werden im Juli und August vertiefte Expertengespräche in den Bundesländern durchgeführt. Neben den Gesprächen mit den Fondsverwaltungen sind weitere Gespräche mit ausgewählten Akteuren der Arbeitsmarktpolitik (in den Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften) geplant. Gleichzeitig startet im Juni die Auswertung der ersten Ergebnisse der Teilnehmerbefragungen. In Hinblick auf die Aktualisierung der Halbzeitbewertungen beginnt das Evaluationsteam mit der Zusammenführung der Ergebnisse für die beiden Endberichte.

Übersicht 2

**Zeitplan für die weiteren Arbeiten**



## **Teil II: Berichte zu ausgewählten Themen**

### **1. Analyse der Länderförderung: Konzept und Vorgehensweise**

#### **1.1 Ausgangsüberlegungen**

Wie passt sich der ESF in die arbeitsmarktpolitische Förderstruktur in Deutschland ein? Wo kann er Akzente setzen und Impulse für die Verbesserung der Beschäftigungssituation geben? Worin liegt also der Mehrwert der ESF-Förderung im Vergleich zur nationalen Arbeitsmarktpolitik? Das sind Fragen, die zwangsläufig im Zentrum jeder Bewertung der ESF-Interventionen stehen und deren Beantwortung gemäß dem Untersuchungsauftrag auch von der ESF-Dachevaluierung für Deutschland gefordert wird. Die Beantwortung dieser Fragen erweist sich als eine Herausforderung an die Evaluierung, die die Untersuchung der Förderung unter mehreren Perspektiven erfordert.

Wie soll sich die Evaluierung im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Frage nach dem Mehrwert der Förderung und dem Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie nähern? Die Ermittlung der Nettoeffekte der Förderung, auf die unsere Teilnehmerbefragungen abzielen, stellt zweifellos einen zentralen Aspekt der Antwort auf diese beiden Fragen dar: Wie viele Arbeitslose haben durch den ESF zusätzlich eine Beschäftigung erhalten?

Gleichzeitig sind weitere Aspekte der Förderung wichtig für die Frage nach den Wirkungen des ESF: Aufgabe des ESF ist es, zusätzliche Impulse zu geben, die an Stellen wirksam werden, die eben nicht durch nationale Regelungen abgedeckt sind. Es stellt sich daher die Frage nach der Rolle des ESF im Lichte der Arbeitsmarktpolitik – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Beide Aspekte werden bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine wichtige Rolle spielen. Dabei kann zur Einordnung der Bedeutung des ESF auf Bundesebene auf die Ergebnisse laufender Evaluierungen, insbesondere auch des ESF-BA-Programms, zurückgegriffen werden.

Die Bewertung der Rolle des ESF auf Länderebene stellt besondere Herausforderungen an die Evaluierung. Das Hauptaugenmerk liegt im Rahmen dieser Evaluierung auf Grund unseres Untersuchungsauftrages auf den Ziel 3-Förderländern im Westen Deutschlands, so dass sich auch die Erfassung der Ausgaben in den Ländern auf die Ziel 3-Länder (und Berlin) konzentriert. Welche Schwerpunkte die Länder vor dem Hintergrund des ESF-Zielkanons der Politikbereiche und Maßnahmen mit den ESF-Mitteln set-

zen und welche Summen an nationaler Kofinanzierung angegeben werden, lässt sich mit Hilfe der konsolidierten Jahresmeldungen und Zahlungsanträge nachvollziehen.

Daraus ist jedoch nicht der unmittelbare Impuls des ESF zu erkennen. Offen bleibt, an welchen Stellen die Länder sich eigener Mittel bedienen und wie sich die ESF-Impulse mit der Länderförderung ergänzen. Gleichfalls zu untersuchen bleibt die Frage, an welchen Stellen es sich um eine Ergänzung zur BA-Förderung handelt und damit die Kofinanzierung für die ESF-Förderung letztlich aus Mitteln der Bundesarbeitsmarktpolitik besteht. In diesen Fällen hängen die Impulse eng mit der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik durch die BA zusammen. Die Beziehung des ESF zur Arbeitsmarktförderung auf kommunaler Ebene, die durch die Hartz-Gesetzgebung an Bedeutung gewonnen hat, ist bislang ebenfalls noch nicht genauer untersucht worden.

Um diese im Rahmen des gegebenen Evaluationsauftrags zentralen Fragen zu beantworten, untersucht unsere Evaluierung die Länderarbeitsmarktpolitiken und ihre Schwerpunkte. Das von uns entwickelte Konzept wird im Folgenden skizziert. In Abschnitt 1.2 werden Arbeitshypothesen zur generellen Ausgestaltung der ESF-geförderten Arbeitsmarktpolitik aufgestellt, die im Rahmen der weiteren Arbeiten überprüft werden sollen. Abschnitt 1.3 gibt daraufhin einen Überblick über unsere Vorgehensweise. Abschnitt 1.4 setzt sich mit der von uns gewählten Abgrenzung von Arbeitsmarktpolitik auseinander und Abschnitt 1.5 gibt einen Überblick über die Vorgehensweise bei der Erfassung der Haushaltspläne der Länder.

## **1.2 Arbeitshypothesen zur Ausgestaltung der ESF-geförderten Arbeitsmarktpolitik in den Ländern**

Zu der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik und der Rolle des ESF in den Ländern gibt es zahlreiche einzelne Hinweise. Jedoch ist es bislang noch nicht in befriedigender Weise gelungen, ein umfassendes Bild dieses Fördersystems und seiner Vernetzung mit der Förderung auf Bundes- und kommunaler Ebene zu zeichnen. Dennoch ist es möglich, durch Zusammensetzen dieser „Versatzstücke“ die Grundlinien der Länderförderung und ihrer Verknüpfung mit dem ESF wiederzugeben. Dabei kann man sicherlich davon ausgehen, dass nicht alle Charakteristika auf die Arbeitsmarktpolitik aller Länder zutreffen und dass auch Unterschiede hervortreten werden. Die im Folgenden durchgeführten Überlegungen zu den Grundlinien der Arbeitsmarktpolitik der Länder resultieren aus den bisherigen Untersuchungen im Rahmen der Evaluierung. Sie dienen uns für die weiteren Arbeiten als Arbeitshypothesen, an denen die Ergebnisse der Analysen der Länderarbeitsmarktpolitiken gemessen werden.



Die ESF-Förderung der Bundesländer ist seit jeher eng verbunden mit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes, aber auch derjenigen auf kommunaler Ebene. Dabei nutzt die ESF-geförderte Länderarbeitsmarktpolitik die Lücken in der Förderung, ergänzt und erweitert die Förderung auf beiden anderen arbeitsmarktpolitischen Ebenen. Die nationale Kofinanzierung besteht teilweise aus eigenen Haushaltsmitteln der Länder. Teilweise bilden Mittel der BA, Bundesmittel und kommunale Mittel derjenigen Programme, an die die ESF-Förderung „anschließt“, die Kofinanzierung der ESF-Mittel.

Durch diese Einbindung der ESF-Förderung auf Länderebene in den gesamten arbeitsmarktpolitischen Rahmen ist im Allgemeinen schon sichergestellt, dass die ESF-Mittel der Länder zusätzlich zur nationalen Arbeitsmarktpolitik (die ja ihren finanziellen Schwerpunkt auf Bundesebene hat) verausgabt werden. Der mögliche Lenkungseffekt des ESF in Hinblick auf die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) soll durch die Einbindung in das ESF-Zielsystem sichergestellt werden: Durch die Verankerung in den Politikbereichen und Maßnahmen des ESF, aber auch die Leitlinien der Beschäftigungsstrategie.

In der Länderarbeitsmarktpolitik war es von jeher schon so, dass die finanziell weitaus besser ausgestattete Förderung auf Bundesebene die Fördermöglichkeiten maßgeblich bestimmt. Innerhalb dieses Rahmens und der EU-Vorgaben ergaben sich dann aber für die Länder zahlreiche Möglichkeiten für eine eigene Schwerpunktsetzung. Diese wurden von ihnen genutzt, um die ESF-Förderung an die spezifischen Rahmenbedingungen in den Ländern und kleinräumlicheren Regionen anzupassen, aber auch um verschiedene grundsätzliche konzeptionelle Ausrichtungen ihrer Politiken zu realisieren.

Die Vielfalt der Instrumente und Förderangebote der Länder kann in ihrer Gesamtheit nur schwerlich erfasst werden. Wichtige Förderinstrumente, die einen Großteil der Förderung umfassen, sind:

- Die **Förderung von Weiterbildungsmodulen in Beschäftigungsmaßnahmen**, die vom Bund oder den Kommunen durchgeführt wurden, ermöglicht es, ESF-Förderung zu betreiben, ohne eigene Landesmittel zu verausgaben. So waren ESF-Weiterbildungsmodule für Teilnehmer an kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der Regelungen nach dem bisherigen Bundessozialhilfegesetz (Arbeit statt Sozialhilfe) unmittelbar mit der kommunalen Förderung verbunden. Auch die Fördermöglichkeiten der BA im Rahmen des Eingliederungstitels im SGB III sind eng mit der Länderförderung im Rahmen des ESF gekoppelt. Angelehnt an die Bundesförderung wurden Qualifizierungsmodule für Teilnehmer an ABM- und SAM-Maßnahmen gefördert – neben der

auch möglichen zeitlichen Ausdehnung der Beschäftigungsmaßnahmen selbst.

- Bei den **Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitssuchende und Arbeitslose** wurde wiederum die Möglichkeit genutzt – entweder über Programme mit Landesmitteln oder mit Bundesmitteln – zusätzliche ESF – Weiterbildungsmodule zum SGB III- Instrumentarium anzubieten, bzw. diejenigen Personengruppen – wie Migranten und Frauen, die in den Beruf zurückkehren – zu fördern, die zu wenig Mittel in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hatten, um die Möglichkeiten der SGB III-Förderung nutzen zu können.
- In anderen Bereichen wie der **Existenzgründerförderung** war in der Regel keine unmittelbare Verknüpfung zur Bundesförderung und der kommunalen Förderung vorhanden. Die Förderung von Existenzgründern (in Form von Beihilfen, Coachingmaßnahmen oder Existenzgründerseminaren) im Rahmen des ESF ergänzt eine seit jeher breite Förderpalette. Zu letzterer zählen auf nationaler Ebene die KfW-Programme zur Gründungsförderung, aber auch die Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms (Überbrückungsgeld und Coaching), sowie zahlreiche Programme auf Landes- (ohne ESF-Beteiligung) wie auf kommunaler Ebene.
- Die Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte – die insbesondere in KMU, teilweise aber auch in Mikrounternehmen und größeren Unternehmen gefördert werden – sind natürlich prinzipiell Aufgabe der Unternehmen. Daher werden sie auch nicht aus den Mitteln des SGB III finanziert. Dennoch ist die Förderung etwa von gering qualifizierten Beschäftigten – um deren Arbeitsplatz zu sichern – sehr gut vereinbar mit den Zielsetzungen des ESF. Für die Kofinanzierung dieser Fördermaßnahmen können entweder private Mittel der Unternehmen oder Landesmittel herangezogen werden. Eine Verbindung zur nationalen Förderung besteht nicht.

Somit kann man die Arbeitsmarktpolitik der Länder folgendermaßen beschreiben: Sie orientiert sich insbesondere an der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene, deren gesetzliche Grundlage im SGB III gelegt ist, aber auch durch das eigenständige Handeln der Arbeitsagenturen mit bestimmt wird. Die Länder sind prinzipiell frei darin, eigene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anzubieten. Die Begrenzungen resultieren einerseits daraus, dass die finanziell besser ausgestattete Bundesebene bestimmte Arten von Förderung im gesetzlichen Rahmen des SGB III sowieso anbietet. Andererseits ergibt sich eine Beschränkung aus der Notwendigkeit, für gewichtige Teile der Förderung nationale Kofinanzierungsmittel für die ESF-Förderung zu finden. Für Programme, die nicht aus eigenen Landesmitteln finanziert

werden, bietet es sich daher an, Module mit der Förderung auf Bundesebene und kommunaler Ebene zu kombinieren und die dort verausgabten kommunalen Mittel und Bundesgelder als nationale Kofinanzierungsmittel zu nutzen.

### **1.3 Analyse der Länderarbeitsmarktpolitiken: Vorgehensweise**

Es hat sich in der Praxis als unmöglich erwiesen, die Arbeitsmarktpolitik der Länder – und damit die Rolle des ESF – auf der Grundlage einer einzigen Datenquelle zu erfassen. Das zeigen Erfahrungen aus Untersuchungen, die in der Vergangenheit durchgeführt wurden (vgl. u.a. Temps et al. (2003); Blancke/Schmid (2000)). Die genannten Studien sind bei der Erfassung sämtlicher arbeitsmarktpolitischer Programme auf Schwierigkeiten gestoßen. Es empfiehlt sich deshalb, eine möglichst robuste Vorgehensweise zu wählen: Durch die Kombination verschiedener Datenquellen und die enge Zusammenarbeit mit den ESF-Fondsverwaltungen in den Ländern soll daher versucht werden, ein möglichst authentisches Bild der Förderung in den verschiedenen Ländern zu zeichnen.

Die Vorgehensweise ist in Übersicht 3 skizziert. Es wurden umfangreiche Vorarbeiten durchgeführt. Insbesondere wurde eine Erfassungsmaske entworfen, die es ermöglicht, Daten aus verschiedenen Quellen in einer einheitlichen Struktur zu erfassen, zu aktualisieren und in einer relationalen Datenbank auszuwerten (vgl. Schaubild A1 in Anhang 1). Diese Erfassungsmaske wird vor dem Hintergrund der weiteren Erfahrungen bei der Auswertung der Daten und auf Grundlage der Rückmeldungen aus der Steuerungsgruppe dann noch weiter modifiziert.

Ausgangspunkt der Untersuchung sind die „Spuren“, die die Länderarbeitsmarktförderung – in Form getätigter Ausgaben – in den Länderhaushalten hinterlassen hat. Dabei ähnelt die von uns entwickelte Herangehensweise bei der Auswertung der Länderhaushalte teilweise derjenigen anderer Untersuchungen (etwa Blancke/Schmidt 2000). Um die aus den Länderhaushalten gewonnenen Informationen einordnen zu können, werden darüber hinaus umfangreiche weitere Recherchen durchgeführt. In einem nächsten Schritt werden die Ergebnisse mit den Länderfondsverwaltungen diskutiert, um offene Fragen klären zu können und die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Strategien werten zu können, die den jeweiligen Länderarbeitsmarktpolitiken zugrunde liegen.

Die entwickelte Vorgehensweise für die Erfassung der Daten zur Länderarbeitsmarktpolitik wird zunächst für die Bundesländer Berlin und Nordrhein-Westfalen getestet und dann auf die anderen Bundesländer übertragen wird. Als Rückkopplungsmechanismus werden die von uns zu erstellen-

den Ländersteckbriefe mit den Fondsverwaltungen abgestimmt. Darüber hinaus bilden die Ergebnisse aus den Expertengesprächen zur Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern eine wichtige Orientierung für die Einordnung der Ergebnisse aus der Datenerfassung. Erst aufbauend auf diesen Analyseschritten werden die Ergebnisse ausgewertet und unterschiedliche Schwerpunkte der Förderung gegenübergestellt.

Übersicht 3

---

**Schritte bei der Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken**

---

**1. Vorarbeiten**

- Begriffsklärungen, Abgrenzung: Landesarbeitsmarktpolitik
- Erstellung einer Erfassungsstruktur/ Eingabemaske
- Sammlung von Datenquellen

**2. Erfassung von Daten zur Arbeitsmarktpolitik**

- Vorabprobung und Anpassung der Vorgehensweise: Erfassung der Arbeitsmarktpolitiken in Berlin und NRW
- Strukturierte Erfassung der Länderdaten

**3. Abgleich und Einordnung der Ergebnisse**

- Erstellung von Ländersteckbriefen
- Abgleich der erfassten Informationen mit den Ländern
- Expertengespräche mit den Bundesländern

**4. Auswertung der Informationen**

- Analyse der Schwerpunkte der Arbeitsmarktförderung
  - Analyse der Rolle des ESF
- 

Auf Basis der umfangreichen Vorarbeiten sollen gemäß dem Untersuchungsauftrag Schlüsse in Hinblick auf die Wirkungen auf Ebene des Gesamtprogramms gezogen werden. Eine Wertung der Förderung auf Länderebene ist dabei nicht möglich, da hier für eine andere Gesamtkonzeption der gesamten Evaluierung erforderlich wäre. Ziel der Evaluierung ist es, die verschiedenen Politiken als Ergebnis unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Politikansätze zu untersuchen und vor diesem Hintergrund auch die Veränderungen einzuordnen, die seit 2003 stattgefunden haben. Zweck des Vorgehens ist es also, ein umfassendes Bild der Länderarbeitsmarktförderung und der Rolle des ESF in diesem Kontext zu zeichnen. Dieses Bild soll sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte umfassen.

Von den verschiedenen Quellen, die für die Analyse herangezogen werden, nehmen die Haushaltspläne eine herausragende Rolle ein. Alle getätigten Ausgaben eines Jahres, die über den Haushalt verausgabt wurden, sind dort verzeichnet. Darüber hinaus ist erkennbar, an welchen Positionen ESF-Mittel mit verausgabt wurden, nicht jedoch automatisch, in welcher Höhe die Mittel aus verschiedenen Fonds geflossen sind. An welchen Stellen die ESF-Mittel mit verausgabt wurden, ist allerdings nur teilweise aus den Plänen erkennbar. Somit müssen für die Abgrenzung von ESF-Förderung zu den „originären“ Ländermitteln zusätzliche Datenquellen herangezogen werden. Gleichfalls nur in Ausnahmefällen ist es in den Haushaltsplänen

verzeichnet, wenn Mittel von der BA, anderen Bundesquellen oder den Kommunen zur Kofinanzierung des ESF herangezogen werden. Auch dafür ist es erforderlich, zusätzliche Informationsquellen zu nutzen. Eine Aufstellung von wichtigen zusätzlichen Quellen gibt Übersicht 4.

Übersicht 4

---

**Informationsquellen für die Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken**

---

Haushaltspläne

Förderberichte

ESF-Internetförderseiten der Länder

BMWA-Förderdatenbank

Informationsbestände aus der Halbzeitbewertung

Informationen auf den Internetseiten der Arbeitsagenturen

ESF-Jahresberichte

Nationale Aktionspläne

---

**1.4 Abgrenzung von Landesarbeitsmarktpolitik**

Bei der Erfassung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik, die in den Ländern getätigt werden, stellt sich das praktische Problem, welche Maßnahmen in die Untersuchung einbezogen werden. Da der Blick im Rahmen der Evaluierung auf die ESF-Förderung gerichtet ist, sollte sich diese Abgrenzung eng an den Zielsetzungen des ESF – also der Förderung der Humanressourcen in einer breiten Abgrenzung orientieren.

Die Abgrenzung von Förderbereichen und die für jeden Bereich festgelegte Maßnahmetypologie sollen eine systematische Erfassung der Arbeitsmarktförderung ermöglichen und sicherstellen, dass im Ländervergleich „Gleiches mit Gleichem“ verglichen wird. Im Rahmen unserer Arbeit wurde eine Definition gewählt, die die Bereiche Arbeitsmarktförderung (inklusive Zielgruppenförderung), Berufsbildungsförderung und wirtschaftsorientierte Förderung beinhaltet. Die klassischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik<sup>4</sup> bilden somit nur einen Teilbereich der in die Untersuchung einzubeziehenden Förderbereiche.

---

<sup>4</sup> Arbeitsmarktpolitik kann gemäß der traditionellen Vorstellung definiert werden als „die Summe aller Regelungen, Einrichtungen und Aktivitäten, welche die generellen Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den externen und den betriebsinternen Arbeitsmärkten und zwischen ihnen beeinflussen soll“ (Mertens, Kühl 1977: 279). Dies Abgrenzung zielt in erster Linie auf die traditionelle so genannte aktive Arbeitsmarktpolitik ab, die in erster Linie Einfluss nehmen möchte auf die Vermittelbarkeit von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten durch Erhaltung und Verbesserung ihrer arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen. Daneben wird noch die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik unterschieden, worunter man die Gewährung von finanziellen Lohnersatzleistungen versteht.

Die Einordnung von Länderprogrammen als Arbeitsmarktpolitik knüpft an die ESF-Maßnahmetypologie an, wie sie in der Programmergänzung aufgelistet ist (vgl. EPPD bzw. Tabelle A1 im Anhang). Die Liste wurde für das Monitoring erstellt und auch in der Programmergänzung wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

Unsere Maßnahmetypologie wurde von vornherein offen angelegt, so dass sie während der Erfassung erweitert werden kann. Beispielsweise stellt sich heraus, dass die Liste um weitere Maßnahmetypen wie „Förderung von Chancengleichheit im Beruf“, „Integrierte Projekte“ sowie „zielgruppenbezogene Förderung“ erweitert werden sollte, wenn man alle möglichen Einsatzgebiete des ESF in den Förder- oder Subventionsberichten ausfindig machen will. Das Evaluatorenteam hat daher die Liste erweitert und für die tiefer gehende Untersuchung mit einem eigenen Code, basierend auf der eingangs erwähnten Dreiteilung, versehen (Arbeitsmarktförderung = A, Berufsbildungsförderung = B, wirtschaftsorientierte Förderung = W, vgl. Tabelle A1 im Anhang).

Bei der Anwendung dieser Liste sind zahlreiche Abwägungen zu treffen: So werden Maßnahmen der Frauenförderung nur in die Abgrenzung der Arbeitsmarktpolitik einbezogen, wenn sie auf die Entwicklung der Humanressourcen abzielen (etwa Qualifizierungsprogramme im Gegensatz zu allgemeinen Ausgaben für Beratungsstellen). Auch ist die wirtschaftsorientierte Arbeitsmarktförderung von der reinen Mittelstandsförderung abzugrenzen. Hier wurde auch das ESF-Zielsystem als Maßstab herangezogen, nach dem insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte und Existenzgründungen, aber keine Kredite für KMU gefördert werden. Ausgaben für Sachinvestitionen (etwa Bauten) werden nach gegenwärtigem Stand bei der Definition von Arbeitsmarktpolitik ebenfalls nicht erfasst.

### **1.5 Erfassung und Auswertung der Haushaltspläne<sup>5</sup>**

Den Dreh- und Angelpunkt für die Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken stellt die Auswertung der Haushaltspläne der Länder dar. Hier gibt es zwar Differenzen in der Zuordnung verschiedener Bereiche der Arbeitsmarktförderung zu Einzelplänen. Bereiche, die in der gewählten Abgrenzung zur Arbeitsmarktpolitik zählen und daher prinzipiell vom ESF unterstützt werden könnten, finden sich beispielsweise nicht nur beim Landesministerium bzw. Senat für Arbeit, sondern auch bei der für Jugend oder Frauen zuständigen Regierungsbehörde.

---

<sup>5</sup> Für wertvolle Hinweise zur Vorgehensweise bei der Auswertung der Haushaltspläne danken wir Herrn Hermann Rappen.

Die Gruppierungs- und Funktionenkennziffern, die eine Abgrenzung der für die Arbeitsmarktförderung relevanten Ausgabenbereiche ermöglichen, sind dagegen in den Landeshaushalten einheitlich.<sup>6</sup> Während die Funktionenkennziffern die Ausgaben nach den originären Aufgaben der öffentlichen Hand gliedern, geben die Gruppierungskennziffern an, um welche Art von Ausgaben (Personalausgaben, Zuwendungen, Kredite etc.) es sich handelt. Diese Kennziffern ermöglichen eine systematische Vorgehensweise bei der Auswahl der Programme und Ausgaben zur Arbeitsmarktförderung.

Funktionen- und Gruppierungsnummer müssen dabei als zusammenhängendes Zahlenpaar betrachtet werden.<sup>7</sup> Am Ende ist anhand der Zuordnungsrichtlinien zu Funktionen- und Gruppierungsplan bzw. anhand der einzelnen Haushaltspläne nochmals durch die Heranziehung weiterer Informationsquellen zu prüfen, welche der Mittel (bzw. Funktionen-Gruppierungstupel) dann doch nicht zu der gewählten Abgrenzung von Landesarbeitspolitik gehören, bzw. welche möglicherweise „übersehen“ wurden.

Zu Beginn der Datenerfassung wurde der Landeshaushalt NRW systematisch in Hinblick auf Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik untersucht (Schaubild 1). Ziel war zum einen, die Vorgehensweise zu überprüfen und zum anderen, Kombinationsmuster von Funktionen und Gruppierungszahlen zu ermitteln, hinter denen sich Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik verbergen, was die Erfassung der Arbeitsmarktpolitik in anderen Ländern erleichtert. In Nordrhein-Westfalen existieren zwei Förderberichte, die eine erste Suche bei der Erfassung der Arbeitsmarktförderung erleichtern. Diese enthalten auch zusätzliche Erläuterungen und weisen insbesondere aus, in welcher Summe Bundes-, Landes- und EU-Mittel in die genannten Programme eingeflossen sind. Mittels der Förder- bzw. Subventionsberichte wurden zunächst die Förderprogramme und -initiativen ermittelt, die den abgegrenzten Bereichen der Arbeitsmarktpolitik entsprechen.<sup>8</sup> In den beiden Berichten werden Höhe und Herkunft der Mittel sowie Einzelplan und Kapitel genannt.

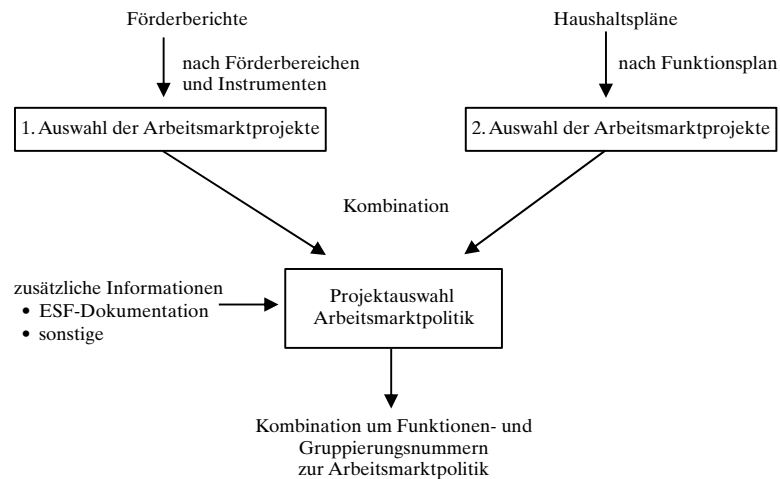
---

<sup>6</sup> Der Einzelplan bezeichnet das Ressort (z.B. in NRW Ressort 15 „Ministerium für Wirtschaft und Arbeit“), der Funktionenplan die staatlichen Aufgaben (z.B. 151 Förderung der Weiterbildung). Der Gruppierungsplan gibt Aufschluss über die Art der Einnahme oder Ausgabe (z.B. 051: Vermögenssteuer).

<sup>7</sup> Die alleinige Abfrage Funktionen würde z.B. bewirken, dass auch die zugehörigen Einnahmen aufgelistet werden. Dagegen hätte die alleinige Abfrage der Gruppierungen zur Folge dass zu der speziellen Ausgabe auch Funktionen erfasst würden, die nicht in den gewünschten Bereich fallen.

<sup>8</sup> Dies entspricht in etwa der Vorgehensweise zur Bestimmung des Volumens der staatlichen Ausbildungsförderung in den alten und neuen Ländern sowie Berlin (WSF, 2002).

Schaubild 1

**Erfassung der Arbeitsmarktpolitik in NRW**

Eigene Darstellung.

Um keine Arbeitsmarktprogramme zu übersehen, wurden in einem zweiten Schritt noch diejenigen Haushaltstitel überprüft, in denen gemäß dem Funktionsplan arbeitsmarktpolitische Maßnahmen enthalten sein können (Übersicht 5). Der Funktionsplan enthält zwar die Funktionen 251 und 253 (Arbeitsmarktpolitik). Jedoch können sich prinzipiell auch hinter weiteren Positionen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik verbergen. Daher wurden

Übersicht 5

**Funktionennummern und Beschreibung von Kategorien aus dem Funktionsplan, die potenziell Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik beinhalten**

<b>Funktionennummer</b>	<b>Beschreibung</b>
127	Berufliche Schulen
141	Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler
151	Förderung der Weiterbildung
153	Andere Einrichtungen der Weiterbildung
246	Vertriebene und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler
252	Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung
253	Sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung
261	Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit
635	Handwerk und Kleingewerbe
639	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe
641	Handel (allgemein)
649	Sonstiges
691	Betriebliche Investitionen



alle anderen Positionen des Funktionenplans, die auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beinhalten könnten, in die Untersuchung einbezogen. Auf Basis dieser Vorgehensweise sind wir zu einer Projektauswahl gelangt.<sup>9</sup>

## **2. Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Arbeitsmarktpolitik und den ESF-Mitteleinsatz der Länder**

### **2.1 Ausgangsüberlegungen**

Die Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bilden in ihren Auswirkungen auf die ESF-Förderung einen zentralen Aspekt der Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Die Arbeiten zu diesem Aspekt sind bei weitem noch nicht abgeschlossen. Dennoch: Zum jetzigen Zeitpunkt sollen bereits einige Aspekte aufgegriffen und erste beispielhafte Ergebnisse zu den Veränderungen in der ESF-Förderung diskutiert werden. Der folgende Abschnitt skizziert somit das Forschungsfeld für die weiteren Arbeiten. Gleichzeitig erlaubt es diese erste Bestandsaufnahme, mit der Steuerungsgruppe offene Fragen und die weitere Vorgehensweise zu diskutieren.

Die Überlegungen zu den Auswirkungen der Hartz-Reform knüpfen sehr eng an die Analyse der Länderarbeitsmarktpolitiken an (vgl. Abschnitt 1). Ein vertieftes Verständnis der Länderförderung bildet die Voraussetzung für die Wertung der Veränderungen, die sich als Folge der Hartz-Reformen ergeben. Daher bedingen sich die beiden Bausteine unserer Untersuchung – die Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitiken und die Untersuchung der Auswirkungen der Hartz-Reform – gegenseitig. Ziel ist es, aufbauend auf der Untersuchung der Länderförderung und der Rolle des ESF ein umfassendes Bild darüber zu bekommen, wie sich die Schnittstellen der Länder mit der Bundes- und kommunalen Förderung verändert haben, und welche Konsequenzen daraus für Schwerpunkte und Ausgestaltung der Länderförderung resultieren. Erst darauf aufbauend ist es dann möglich, Aussagen über zukünftige Schwerpunkte der ESF-Förderung abzuleiten.

### **2.2 Veränderungen in der nationalen Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Hartz Reformen**

Innerhalb des gesamten skizzierten Förderkontextes sind Anpassungen erforderlich, sobald sich Regeln aber auch administrative Vorgehensweisen auf Bundes- oder kommunaler Ebene verändern. Dies können – wie im

---

<sup>9</sup> Darüber hinaus wurden zusätzliche Erläuterungen zur Förderung (etwa ob sich im Zeitablauf die zu einem Programm zugehörige Kapitel- und Titelnummer geändert hat) aus dem Haushaltsplan entnommen.

Zuge der Hartz-Reform – neue Gesetze sein aber auch veränderte Richtlinien, die das Handeln der Verwaltung verändern (etwa eine andere Geschäftspolitik der BA, die eine neue Förderpraxis zur Folge hat).

Mit der Vorlage des Berichts der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ im August 2002 wurden umfangreiche arbeitsmarktpolitische Reformen angestoßen. Ausgehend von den Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ vollzogen sich zahlreiche Veränderungen auf der Bundesebene. Im Ersten, Zweiten, Dritten und Vierten „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat die Legislative weit reichende Neuregelungen der gesetzlichen Grundlagen bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik vorgenommen.

- Das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ nahm vorrangig Veränderungen im Leistungsrecht vor (neue Zumutbarkeits- und Sperrzeitenregelungen; Wegfall der Dynamisierung des Bemessungsentgelts; veränderte Anrechnungen von Partnereinkommen), beinhaltete des Weiteren aber auch instrumentelle Veränderungen wie etwa die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung oder die Einführung des neuen Instruments der Personal-Service-Agenturen.
- Das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ brachte im Wesentlichen neue Förderinstrumente in die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik ein, wobei insbesondere der Existenzgründungszuschuss bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (in Form der so genannten „Ich-AG) sowie die Neuregelungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (Mini- und Midi-Jobs) zu nennen sind.
- Das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ richtete sich mit seinem Regelungsinhalt im Wesentlichen auf drei Bereiche: Zur effizienteren und effektiveren Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden strukturelle Veränderungen in Organisation und Steuerung der BA ermöglicht. Darüber hinaus wurden erneute Veränderungen im Leistungsrecht vollzogen, um dieses effektiver, einfacher und transparenter zu gestalten. Schließlich wurden wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente angepasst. So wurden etwa ABM und SAM inhaltlich bei Wegfall des Instruments der Strukturanpassungsmaßnahmen zusammengeführt und in ihrer Zielausrichtung modifiziert.
- Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beinhaltet im Kern die Zusammenlegung zweier bislang getrennt agie-

render Unterstützungssysteme, der von der BA<sup>10</sup> und ihren Gliederungen umgesetzten Arbeitslosenhilfe einerseits und der von den Kommunen umgesetzten Sozialhilfe andererseits. Rechtliche Grundlage der zusammengeführten und dabei in vielfältiger Weise veränderten Leistungen ist die Grundsicherung für Arbeit Suchende, welche als Zweites Buch in das Sozialgesetzbuch eingeführt wurde (SGB II).

Kurze Zeit nach der Präsentation des Berichts der „Hartz-Kommission“ begann die BA, ihre Geschäftspolitik zu verändern. Damit leitete sie, parallel zu den ihr gesetzlich auferlegten Umbauprozessen, eine sukzessive Abkehr von bislang vollzogenen Prinzipien der Arbeitsförderung ein; beispielsweise beim Instrumenteneinsatz und bei dessen Steuerung. Diese Entwicklungen beim finanziell und personell nach wie vor stärksten arbeitsmarktpolitischen Akteur in der Bundesrepublik führen, wie die veränderten gesetzlichen Grundlagen auch, zu vielfältigen Anpassungsnotwendigkeiten bei anderen in diesem und angrenzenden Politikbereichen tätigen Akteuren.

### **2.3 Auswirkungen der Reformen auf die föderale Aufgabenteilung in der Arbeitsmarktpolitik**

#### **2.3.1 Veränderungen in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik**

Die skizzierten Veränderungen in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene wirkten sich in mehrerlei Hinsicht auf die föderale Aufgabenteilung in der Arbeitsmarktpolitik aus: Sie veränderte erstens die inhaltlichen Zuständigkeiten und damit einhergehend das finanzielle Gewicht der Akteure auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene. Zweitens führte sie mit der Etablierung der Arbeitsgemeinschaften zur Entstehung neuer kommunaler Akteure. Drittens veränderte sich die grundsätzliche Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik sowohl des Bundes als auch der Kommunen.

Mit dem Inkrafttreten des SGB II (Grundsicherung für Arbeit Suchende) neben das SGB III (Arbeitsförderung) ist ein zweiter, ebenfalls für arbeitsmarktpolitische Interventionen zuständiger Rechtskreis gebildet worden. Damit sind die Akteure auf kommunaler Ebene neben der Bundesebene (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, BA) – gesetzlich verankert – als arbeitsmarktpolitisch verantwortliche Akteure benannt worden. Die

---

<sup>10</sup> Als äußere Bekräftigung der Modernisierung der Bundesanstalt für Arbeit wurde deren Bezeichnung, so die Begründung zum „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, mit Wirkung zum 1. Januar 2004 in Bundesagentur für Arbeit umgewandelt. Nachstehend wird ausschließlich diese neue Bezeichnung benutzt, unabhängig vom konkreten Betrachtungszeitraum.

kommunale Ebene hat im Bereich der Arbeitsmarktpolitik dadurch einen Status erhalten, der den Ländern bislang gesetzlich nicht zugeschrieben ist; wengleich letztere im genannten Politikfeld – nicht zuletzt auf Grund des steigenden Problemdrucks auf dem Arbeitsmarkt – neben der Bundesebene umfangreiche Aktivitäten entfaltet. Dabei wurden mit den Arbeitsgemeinschaften, der Möglichkeit der Kommunen, die Arbeitsmarktpolitik in eigener Trägerschaft zu übernehmen (Optionskommunen) und der möglichen arbeitsteiligen getrennten Trägerschaft von Arbeitsagenturen und Kommunen alternative institutionelle Arrangements geschaffen.

Mit dem SGB II wurden der kommunalen Ebene neue instrumentelle Förderbereiche eröffnet, die weit über die bislang (zumeist) genutzten Möglichkeiten des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) hinausgehen. Neben den vergleichsweise eng an das ehemalige BSHG anknüpfenden Instrumenten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (BSHG § 20) und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (BSHG § 18.4, 19.1 und 19.2) steht auf kommunaler Ebene seit Beginn des Jahres 2005 das neue Förderinstrument des Einstiegsgeldes zur Verfügung. Hinzu kommt nach § 16 Abs. 1 SGB II in Verbindung mit dem SGB III fast die ganze instrumentelle Palette des Dritten Buches Sozialgesetzbuch; angefangen von Mobilitätzuschüssen über Eingliederungszuschüsse bis hin zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Entsprechend der neuen rechtlichen Sachlage ist auch das finanzielle Gewicht kommunaler Akteure als einer der arbeitsmarktpolitisch engagierten Akteure mit Einführung des SGB II vermutlich<sup>11</sup> ungleich größer geworden ist als in der Vergangenheit. Es erweist sich als äußerst schwierig, belastbare Zahlen zu den Ausgaben der Kommunen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik zu bekommen. Schätzungen von Schmid et al. (2003) beziffern die Ausgaben westdeutscher Kommunen für Arbeitsmarktpolitik für das Jahr 2001 auf eine Spannbreite von 1 bis 3 Mrd. €. Geht man von diesen und anderen Hinweisen aus, so verfügen die Kommunen im Jahr 2005 mit den ihnen vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln für Eingliederungsleistungen nach dem SGB II in Höhe von 6,55 Mrd. €, bereits ohne Berücksichtigung etwaig aus den eigenen Haushalten bereit gestellter weiterer Finanzen, über ungleich größere Ausgabemittel für arbeitsmarktpolitische Interventionen als in den Vorjahren. Von den für das Jahr 2005 vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel entfallen mehr als 800 Mio. € auf die 69 optierenden Kommunen, also auf Akteure, die nunmehr eigenständig arbeitsmarktpolitische Akzente setzen können. Für die 340 Arbeitsgemeinschaften von Kommu-

---

<sup>11</sup> Gesicherte Aussagen dazu sind derzeit nicht möglich, weil bundesweit aussagekräftige Informationen über den Einsatz kommunaler Mittel für arbeitsmarktpolitische Interventionen praktisch nicht vorhanden sind.

nen und Arbeitsagenturen stehen etwa 5,5 Mrd. € bereit, die in gemeinsamen Einvernehmen für verschiedene arbeitsmarktpolitische Interventionen verausgabt werden können. Schließlich entfallen etwa 250 Mio. € auf die 30 in getrennter Trägerschaft agierenden Kommunen bzw. Arbeitsagenturen, wobei hier die Verantwortung für die arbeitsmarktpolitischen Integrationsleistungen bei den letztgenannten liegt.<sup>12</sup>

### 2.3.2 Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene

Ähnlich grundlegende Auswirkungen wie auf die kommunale Ebene hatten die Hartz-Reformen auf die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik der Bundesebene. Die Reformen bestehen aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen, mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten. Unter dem Schlagwort „fördern und fordern“ zielen die Reformen auf verstärkte Bemühungen zur Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Insgesamt haben die Reformen verschiedene Wirkungen auf den Arbeitsmarkt:

- Der Druck auf Langzeitarbeitslose zur Arbeitsaufnahme wird erhöht. Das Sicherungsniveau für längerfristig Arbeitslose wurde insgesamt verringert, um den Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit zu verstärken.
- Die Entstehung nicht oder weniger geschützter Arbeitsverhältnisse (im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis) wird ausgebaut. So wurden „atypische“ Erwerbsformen durch die Aufhebung gesetzlicher Beschränkungen für Zeitarbeit erleichtert und die Geringfügigkeitsschwelle für abgabenfreie Nebentätigkeiten heraufgesetzt, um so Teilzeitbeschäftigung mit einer geringen Stundenzahl attraktiver zu machen (Mini- und Midi-Jobs).
- Die Integrationsbemühungen der BA richten sich vermehrt auf die Integration kurzfristig Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Damit richtet sich die Förderung auf bestimmte Zielgruppen unter den Arbeitslosen aus, die bei sehr kurzzeitigen Fördermaßnahmen eine geringe Verweildauer in Arbeitslosigkeit erwarten lassen. Längerfristige Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Akkumulation von Humankapital zielen, werden dabei durch Kurzzeitmaßnahmen ersetzt.
- Die Eigeninitiative der Arbeitslosen soll gestärkt werden: Die Einführung der Bildungsgutscheine hat zur Folge, dass die Arbeitslosen keine

---

<sup>12</sup> Berechnungen auf Grundlage der Verordnung über die Mittel für Eingliederung für Arbeit und bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 (Eingliederungsmittel-Verordnung 2005 – EinglMV 2005), in: Bundesgesetzblatt Teil 1 Nr. 72 vom 27. Dezember 2004, S. 3635 ff.

Weiterbildungsmaßnahmen mehr empfohlen bekommen, sondern sich selbst das für sie passende Weiterbildungsangebot wählen sollen und können.

- Stark ausgebaut wurden die Leistungen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (Existenzgründerzuschüsse und Überbrückungsgeld).

Die BA und ihre Gliederungen, über die der überwiegende Teil der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene umgesetzt wird, werden nunmehr über geringere Mittel für die Arbeitsmarktpolitik verfügen. Gleichwohl werden die Arbeitsagenturen nach wie vor die finanziell schlagkräftigsten Akteure in diesem Politikfeld bleiben. Im Jahr 2004 haben die BA und ihre Gliederungen 18,721 Mrd. € für aktive Leistungen der Arbeitsförderung ausgegeben, von denen 9,105 Mrd. € auf Kapitel 2 (Eingliederungstitel) und 9,616 Mrd. € auf Kapitel 3 (Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung) des BA-Haushaltes entfielen. Demgegenüber stehen nach dem Haushaltsansatz der BA für das Jahr 2005 in den Kapiteln 2 und 3 insgesamt 14,116 Mrd. € für Ermessens- und Pflichtleistungen aktiver Arbeitsförderung zur Verfügung<sup>13</sup>.

### 2.3.3 Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik auf Ebene der Bundesländer

Zu den Ausgaben der Bundesländer im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik gibt es – genauso wie bei den Kommunen – bislang noch wenige Studien. Daher beabsichtigen wir, im Rahmen der weiteren Arbeiten aufbauend auf einer breiten Abgrenzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums für die westlichen Bundesländer belastbare Aussagen zu Schwerpunkten und Umfang der Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln.<sup>14</sup> Nach den bislang vorliegenden Schätzungen wenden die Bundesländer jährlich etwa 2 Mrd. € für Arbeitsmarktpolitik auf, davon die neuen Bundesländer einschließlich Berlin etwas mehr als 1,2 Mrd. € und die alten Bundesländer gut 0,7 Mrd. €. Auf Grund der maßgeblichen Mitfinanzierung landespolitischer Interventionen

---

<sup>13</sup> Die Tendenz des geringeren Mitteleinsatzes durch die Bundesagentur für Arbeit und ihre Gliederungen resultiert, neben der grundsätzlichen Orientierung auf einen sparsameren und effizienteren Einsatz der (im Wesentlichen) Beitragsmittel, auch daraus, dass 2004 noch 2,45 Mrd. € für arbeitsmarktpolitische Leistungen zugunsten von Arbeitslosenhilfeempfängern ausgegeben wurden. Dieser Personenkreis ist aber seit dem Jahr 2005 wegen der Bildung des neuen Rechtskreises – zumindest bei entsprechender Bedürftigkeit – nach dem SGB II zu fördern und muss damit nicht mehr aus dem Kapitel 2 des BA-Haushalts (Eingliederungstitel) oder aus dem Kapitel 3 (Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung) unterstützt werden.

<sup>14</sup> Zu Konzept und geplanter Vorgehensweise vgl. Abschnitt 1.

durch den ESF in Höhe von insgesamt etwa 0,95 Mrd. € war der Mitteleinsatz in den vergangenen Jahren vergleichsweise stabil.<sup>15</sup>

Die Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes bzw. der BA hatte zur Folge, dass im Zuge der Halbzeitbewertungen der ESF-Programme eine Mittelumschichtung von der Bundesebene auf die Landesebene in einem Umfang von etwa 650 Mio. € vorgenommen wurde. Von diesen im Zeitraum 2004-2006 zusätzlich den Bundesländern zur Verfügung stehenden Mitteln entfallen etwa 500 Mio. € auf die Ziel 3-Länder. Damit erweitert sich der finanzielle Handlungsspielraum der Bundesländer in erheblichem Maße. Diese Umschichtung wirkt bislang zumindest teilweise gegenläufig zu den vorstehend skizzierten Tendenzen einer künftig vermutlich größeren arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der Kommunen.

Mit der Einführung des SGB II ist ein bislang durchaus gewichtiges Feld landespolitischer Interventionen, nämlich die Unterstützung von kommunalen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten – vornehmlich über die Kofinanzierung von Programmen nach dem BSHG – völlig neu strukturiert. Auch dies wird Auswirkungen auf die künftige Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer haben. Mit entscheidend für die Auswirkungen auf die ESF-Förderung auf Länderebene ist zum einen die gesetzlich vorgezeichnete Ausgestaltung der Förderung in SGB II, zum anderen die Anreize und Handlungsweise der kommunalen Akteure innerhalb der drei alternativen institutionellen Ausgestaltung. Zu Letzterem gibt es bislang noch keine gesicherten Erkenntnisse.

Darüber hinaus wird die neue Geschäftspolitik der BA und ihrer Gliederungen zu erheblichen Anpassungsnotwendigkeiten bei den arbeitsmarktpolitischen Interventionen der Bundesländer führen. Anpassungsbedarfe resultieren dabei insbesondere aus zwei Richtungen.

Von Bedeutung ist zum einen die Reduzierung des Umfanges der Arbeitsförderung durch die Arbeitsagenturen bei gleichzeitiger Umsteuerung zwischen den verschiedenen Instrumenten. Einerseits tangieren die starken Zuwächse bei den Eingliederungszuschüssen und im Bereich der Existenzgründungsförderung auch wichtige Interventionsfelder der Bundesländer und können insofern in mögliche Konkurrenzen zwischen der BA- und der Länderförderung münden. Aufgrund der Breite der insgesamt schon bestehenden Fördermöglichkeiten für Existenzgründungen sind die zu erwarten-

---

<sup>15</sup> Diese Abschätzungen basieren auf den Untersuchungen von Schmid et al. (2003) und Temps et al. (2003), Auswertungen der Programmplanungsdokumente zum EPPD Ziel 3 und zum GFK Ziel 1 sowie den entsprechenden Jahresberichten. Darüber hinaus wurden die Haushaltspläne der einzelnen Bundesländer bzw. der für Arbeitsmarktpolitik hauptverantwortlichen Ressorts analysiert.

den Auswirkungen auf die ESF-Förderung der Länder deutlich geringer als diejenigen der Bildungsgutscheine und der veränderten BA-Geschäftspolitik. Andererseits gehen mit dem Wegfall (Strukturanpassungsmaßnahmen) bzw. dem quantitativ deutlich verringerten Einsatz von bestimmten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Förderung der beruflichen Weiterbildung) den Bundesländern bislang bedeutende Kofinanzierungsfelder verloren.

Zum anderen werden die mit der BA-Reform verbundene künftige Kundensegmentierung und die Handlungsprogramme der BA und ihrer Gliederungen Konsequenzen für die Förderung der Länder haben. Beides wird eine erhebliche Neustrukturierung der personen(gruppen)spezifischen Integrations- und Vermittlungsaktivitäten dieses arbeitsmarktpolitischen Akteurs zur Folge haben.

Geht man von den Überlegungen der Beratungsunterlage 19/2005 der BA aus, so könnten – je nach landespolitischer Prioritätensetzung – neue Personengruppen in den Fokus von Landesarbeitsmarktpolitik treten: Für die Gruppe der „Marktkunden“, die auf Grund ihrer individuellen Situation im Wesentlichen vermutlich ohne Unterstützung der Arbeitsagenturen bei ihrer Suche nach Arbeit oder Ausbildung bleiben werden, ergibt sich auch für die Länder kaum Handlungsbedarf. Die Gruppe der „Beratungskunden – Förderer“, die seitens der Agenturen in Folge ihrer individuellen Hemmnisse die kostenintensivste Unterstützung und Förderung erhalten sollen, dürften auch nicht im Zentrum landespolitischer Interventionen stehen.

Anders könnte es bei den anderen beiden Kundengruppen, den „Beratungskunden – Aktivieren“ und insbesondere den „Betreuungskunden“ aussehen. Dort ergeben sich auf Grund möglicher Förderlücken und/oder landesspezifischer Prämissen neue Interventionsfelder. Dies gilt sowohl für die „Beratungskunden – Aktivieren“, für die die Arbeitsagenturen einen schwerpunktmäßig auf die Aktivierung ausgerichteten begrenzten Mitteleinsatz vorsehen als auch und vor allem für die „Betreuungskunden“, für die die Agenturen keine Wirkungen durch zeit- oder kostenintensive Hilfen erwarten. Letztere bilden insofern ein mögliches Interventionsfeld, als die Agenturen von integrationsfördernden Schritten im Rahmen der Ermesungsleistungen absehen und nur auf die Gewährung von Pflichtaufgaben abstellen.

#### **2.4 Veränderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Interventionen der Bundesländer – Exemplarische Befunde**

Die Implementierung der arbeitsmarktpolitischen Reformen auf Bundesebene wie die Anpassungsprozesse in der Länderförderung laufen derzeit



noch. Daher haben sich die detaillierten Konturen der vorstehend skizzierten Einflüsse auf die arbeitsmarktpolitischen Interventionen der Bundesländer noch nicht klar herausgebildet; vor allem weil nicht wenige der Reformen erst jüngst Rechtskraft erlangten und insofern umfangreiche Auf- sowie Umbauprozesse noch ausstehen. Dabei ist zu erwarten, dass sowohl die künftige Rolle der Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure als auch die Geschäftspolitik der BA und ihrer Gliederungen in den kommenden Monaten und Jahren noch zahlreichen Wandlungen unterliegen werden. Ohne erkennbare und verlässliche Konturen in diesen Bereichen sind jedoch strategische Weichenstellungen der Bundesländer nur eingeschränkt möglich.

Die Förderung der Bundesländer als in der Arbeitsmarktpolitik „subsidiär agierende“ ist naturgemäß sehr stark mit der Bundespolitik und der kommunalen Förderung verbunden: Dennoch hat sich in der Vergangenheit bereits herauskristallisiert, dass die Länder innerhalb der gegebenen Rahmens die Handlungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik nutzen. Daher kann nicht von einer monokausalen Abhängigkeit die Rede sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Länder innerhalb der neuen Rahmenbedingungen „nach Hartz“ wieder die gegebenen Möglichkeiten nutzen werden, um eigene arbeitsmarktpolitische Impulse zu setzen.

Gegenwärtig sind in den Bundesländern für einige Förderinstrumente erste Umsteuerungen der Länderarbeitsmarktpolitik und des ESF-Einsatzes erkennbar, auch wenn strategische Linien angesichts der vorstehend beschriebenen Rahmenbedingungen derzeit nur bedingt ausgemacht werden können. Eine umfassende Momentaufnahme der Anpassungsprozesse zu zeigen, wird Aufgabe der Aktualisierung der Halbzeitbewertung sein. Im Rahmen dieses Berichts sollen einige der derzeit laufenden Veränderungen beispielhaft diskutiert werden.

#### 2.4.1 Anpassung des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums – das Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Von der BA und ihren Gliederungen geförderte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) wurden in der Vergangenheit von nahezu allen Ziel 3-Ländern kofinanziert<sup>16</sup>. Dabei kamen sowohl ausschließlich Landesmittel als auch Landes- und ESF-Mittel kombiniert zum Einsatz. In den letzten Jahren hat sich das diesbezügliche Engagement der Bundesländer jedoch deutlich verringert, wobei unterschiedliche Beweggründe eine Rolle spielten und dementsprechend folgende Systematik ausgemacht werden konnte:

---

<sup>16</sup> Zu Beginn der aktuellen Förderperiode galt dies für Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.

- Einige Bundesländer haben, teilweise in Zusammenhang mit einem Regierungswechsel auf der Landesebene, ihre arbeitsmarktpolitischen Interventionen seit etwa 2002/2003 neu ausgerichtet. Insbesondere auf Grund der zu verzeichnenden (unterdurchschnittlichen) Integrationserfolge wurde die Landeskofinanzierung von ABM entweder gänzlich eingestellt (z. B. in Niedersachsen<sup>17</sup> und in Schleswig-Holstein<sup>18</sup>) oder hinsichtlich ihres Umfanges erheblich verringert (z. B. in Hamburg<sup>19</sup>).
- Andere Bundesländer hielten demgegenüber zunächst an ihrem landespolitischen Engagement zu Gunsten von ABM finanziell weit gehend fest, konnten dieses aber vor dem Hintergrund sinkender Bewilligungen durch die BA und ihrer Gliederungen vor allem ab den Jahren 2003/2004 – in Ermangelung kofinanzierungsfähiger Maßnahmen – nicht vollumfänglich aufrecht erhalten. Gleichwohl werden ABM nach wie vor durch diese Bundesländer, wenn auch in einem deutlich geringeren finanziellen Umfang als bisher, unterstützt. Dies gilt beispielsweise für Bremen<sup>20</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>21</sup> und Saarland<sup>22</sup>.

Die vorstehend skizzierten Beispiele zeigen: Während sich in einigen Bundesländern landes- und bundespolitische Weichenstellungen zu Ungunsten der Förderinstrumente ABM überlagerten, waren in anderen Bundesländern Veränderungen in der Geschäftspolitik der BA und ihrer Gliederun-

---

<sup>17</sup> Niedersachsen hat die entsprechende Förderrichtlinie in 2003 eingestellt und nur noch bereits bewilligte Maßnahmen über diesen Zeitpunkt hinaus mit Landesmitteln unterstützt.

<sup>18</sup> Schleswig-Holstein unterstützte ABM aus dem Programm Arbeit für Schleswig-Holstein (Förderpunkt ASH 19) in 2000 noch mit Mitteln in Höhe von 4,3 Mio. €; im Jahr 2001 waren es 2,2 Mio. €, in 2002 3 Mio. € und in 2003 etwa 1 Mio. €. Die Kofinanzierung von ABM wurde im Rahmen der Neuausrichtung des ASH durch das Land mit Wirkung zum Jahr 2004 eingestellt.

<sup>19</sup> Die von der Freien und Hansestadt Hamburg für ABM (und SAM) bereit gestellten Mittel halbierten sich bereits zwischen 2001 und 2003: Standen im Jahr 2001 für diese Förderinstrumente noch 41,6 Mio. € zur Verfügung, so waren es im Jahr 2003 nur noch 19,6 Mio. €.

<sup>20</sup> Die – zur Bewilligung und Auszahlung – an die Bundesagentur für Arbeit übertragenen Zuwendungen des Landes Bremen für ABM beliefen sich in den Jahren 2000-2002 auf 4,3 (2001 und 2002) bis 5,3 Mio. € (2000). In 2003 waren es demgegenüber nur noch 3,5 Mio. € und in 2004 sogar nur noch 2,7 Mio. €.

<sup>21</sup> Rheinland-Pfalz hatte in den Haushalt für das Jahr 2004 zunächst Mittel in Höhe von 2,2 Mio. € zur Aufstockung der von der Arbeitsverwaltung gezahlten Pauschalförderbeträge für ABM eingestellt. Da im Laufe des Jahres absehbar war, dass diese Mittel nicht vollständig abfließen können, wurde der entsprechende Mitteleinsatz auf zuletzt 1,5 Mio. € verringert. Zum Vergleich: Von der Bundesagentur für Arbeit bzw. ihren Gliederungen wurden in Rheinland-Pfalz im Jahr 2004 insgesamt 9 Mio. € für ABM verausgabt.

<sup>22</sup> Das Saarland verausgabte in den Jahren 1999 und 2000 noch 4,8 bzw. 4,3 Mio. € für die Kofinanzierung von ABM. In den Folgejahren sanken der Kofinanzierungsbeitrag des Landes erheblich, und zwar auf 2,9 Mio. € in 2001, 1,2 Mio. € in 2002, 0,7 Mio. € in 2003 und nur noch 0,5 Mio. € in 2004.

gen mehr oder weniger unmittelbarer Auslöser für das verringerte landespolitische Engagement bei diesem Förderinstrument.

#### 2.4.2 Neujustierung der Landesarbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld von bundespolitischen Einflüssen und landespolitischen Veränderungsprozessen – eine Bestandsaufnahme für drei Bundesländer

##### 2.4.2.1 Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat, wie andere Bundesländer auch, sowohl auf die von der Bundesebene initiierten Arbeitsmarktreformen differenziert reagiert als auch eigenständig Neuorientierungen der arbeitsmarktpolitischen Interventionen des Landes, z. B. vor dem Hintergrund abgeschlossener Evaluierungen einzelner Förderprogramme, vorgenommen. Die Neuausrichtung der rheinland-pfälzischen Arbeitsmarktpolitik ist dabei geprägt von einem breiten eigenständigen Zielgruppen- und Verantwortungsbegriff, von einer stärkeren Regionalisierung der eingesetzten Mittel sowie von einer Bündelung, Zusammenführung und einem Ineinandergreifen der angebotenen Fördermaßnahmen. Im Zentrum der folgenden Ausführungen sollen diejenigen Anpassungen der Landesarbeitsmarktpolitik, des Rahmenprogramms „Aktivieren – Qualifizieren – Integrieren für Rheinland-Pfalz“ stehen, die sich im Kontext der Neugestaltung der Sozialgesetzbücher ergeben haben.

Die Förderung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger war bisher ein wichtiger Teil der rheinland-pfälzischen Arbeitsmarktpolitik. Durch die bundespolitisch angestoßenen Reformen entfällt jedoch der bislang vom Land geförderte Maßnahmetyp „Qualifizierungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger“.

Unabhängig von der Zuständigkeit der Arbeitsgemeinschaften, der Optionskommunen und der anderen Leistungsträger des SGB II für die Grundversicherung von Arbeit Suchenden wird Rheinland-Pfalz diese Akteure bei ihren Aufgaben unterstützen und darüber hinaus einen eigenständigen Beitrag zur Wiedereingliederung der SGB II Bezieher leisten. Es ist deshalb beabsichtigt, die Leistungen der Eingliederung nach § 16 Abs. 1 und 3 SGB II aus Mitteln des Landes und/oder des ESF – in Form einer regionalen SGB II-Flankierung – zu ergänzen. Hierfür sollen nach den derzeitigen Planungen in 2005 insgesamt 18 Mio. € bereitgestellt werden; das ist fast die Hälfte des in diesem Jahr für die Landesarbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Budgets.

Diese Mittel sollen vor allem dort eingesetzt werden, wo durch eine verstärkte Förderung zusätzliche Effekte erzielt, d.h. die Aktivierungsquote erhöht und/oder besonders benachteiligte Zielgruppen gefördert werden

können. Die Mittel des Landes und des ESF werden allerdings erst dann eingesetzt, wenn die Möglichkeiten der Träger der Grundsicherung ausgeschöpft sind bzw. ein Mehrbedarf transparent nachgewiesen wurde und somit die landesfinanzierten Maßnahmen eine deutlich zusätzliche Wirkung haben. Die besonderen SGB II-Zielgruppen innerhalb des Landesengagements sind dabei insbesondere Frauen (Alleinerziehende), MigrantInnen, ältere Arbeitslose über 50 Jahre und benachteiligte Jugendliche. Angedacht sind derzeit folgende Förderkonstruktionen:

- *Quantitative Förderung bei Arbeitsgelegenheiten:* Grundsätzlich könnte eine zusätzliche Förderung aus Landesmitteln zur Erhöhung der Aktivierungsquote im Rahmen von § 16 Abs. 3 SGB II gewährt werden, wenn die Träger der Grundsicherung ihre für diesen Zweck eingeplanten Mittel vollständig gebunden haben und darüber hinaus zusätzliche Arbeitsgelegenheiten für besonders benachteiligte Personen geschaffen werden sollen, die von den Regelangeboten vor Ort anderweitig nicht erreicht werden können. Vorstellbar ist die zusätzliche Förderung von jährlich rund 1.000 zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten. In erster Linie sollten die Mittel hier zur Erhöhung der Aktivierungsquote bei den unter 25-jährigen Personen eingesetzt werden.
- *Qualitative Förderung bei Arbeitsgelegenheiten:* Grundsätzlich könnte eine zusätzliche Förderung aus Landesmitteln zu der Trägerpauschale, die im Rahmen von § 16 Abs. 3 SGB II gewährt wird, geleistet werden, wenn zusätzliche qualifizierende und/oder betreuende Module angeboten werden. Die Ausgestaltung dieser Module sollte in diesen Fällen eng an dem Bedarf vor Ort und an dem Aspekt der Zusätzlichkeit orientiert sein. Vorstellbar ist die Förderung von ergänzenden Qualifizierungsleistungen für jährlich rund 2.000 Teilnehmende an Arbeitsgelegenheiten. Angestrebt werden Ansätze und Modelle, die über die Organisation von bzw. Vermittlung in Arbeitsgelegenheiten hinausgehen. Dabei sollten vor allem zusätzlich begründete bzw. intensivierete Beratungs-, Begleitungs- und Qualifizierungsleistungen für die Teilnehmenden bereitgestellt werden. Diese sollten insbesondere auf die Entwicklung und das Angebot jeweils individuell begründeter fachlicher Qualifizierungsbausteine zielen, aber auch die Chancen nutzen, bereits in der Aktivierungsphase individuell zielgerichtete Integrations- bzw. Vermittlungsleistungen in Kooperation mit den Trägern der Grundsicherung und potenziellen Arbeitgebern sicherzustellen. Auch hier soll ein Großteil der Mittel für spezielle auf junge Menschen ausgerichtete Maßnahmen eingesetzt werden. Die Förderung wird sich dabei auf solche Maßnahmen konzentrieren, die qualifizierenden Charakter haben und den Jugendlichen echte Berufsperspektiven bieten. Beispielhaft seien vor allem berufspraktische Qualifizierungen oder Weiterbildungen, die Besei-

tigung integrationshemmender Faktoren, nachholender Schulabschluss, Sprachkurse, Ausbildungsvorbereitungen, Sozialkompetenzen u.a.m. genannt.

- *Aufstockung anderer Eingliederungsleistungen nach dem SGB II*, wenn der Eingliederungstitel ausgeschöpft und zusätzlicher Bedarf ersichtlich ist. Dieser Bedarf zeichnet sich gegenwärtig ab für
  - bestimmte Zielgruppen, die auf Grund ihrer Rahmenbedingungen den vorgegebenen Integrationserfolg nicht erzielen können (z.B. Alleinerziehende oder Ältere);
  - für die vom Land festgelegten politischen Zielgruppen, wenn die Träger der Grundsicherung für diese Problemgruppen ihre Integrationsmittel bereits ausgeschöpft haben,
  - für die Initiierung von Modellprojekten entsprechend der politischen Schwerpunkte des Landes.

Im Vergleich zu den bisher aus Landes- und ESF-Mitteln geförderten Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekten wird bei diesen Projekten zu berücksichtigen sein, dass es sich hierbei um zusätzliche oder ganz spezielle auf die Zielgruppen und die besonderen Bedarfe der Region zugeschnittene Projekte handeln wird. Diese werden von ihrer Zielrichtung und Laufzeit nicht mit den bisher geförderten Projekten vergleichbar sein. Zudem muss beachtet werden, dass die originäre Zuständigkeit für die Eingliederungsleistungen nach dem SGB II bei den Trägern der Grundsicherung liegt und das Land nur unter sehr speziellen Bedingungen in enger Abstimmung mit den SGB II Trägern fördern kann.

Ausgehend von dem in diesem neuen Fördersegment rheinland-pfälzischer Arbeitsmarktpolitik vorgesehenen Gesamtbudget in Höhe von 18 Mio. € sollen – orientiert an der Zahl der AIG-II-Bezieher – regionale Budgets gebildet und den Regionen in Aussicht gestellt. Mit der Budgetierung verbunden werden Festlegungen zu Zielgruppen, Inhalten und Instrumenten entsprechend den regionalen Bedarfsabschätzungen.

Eng mit dieser regionalen SGB II Flankierung sollen so genannte kommunal verankerte regionale Beschäftigungsentwickler verknüpft werden, die an der Schnittstelle Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung angesiedelt werden könnten. Sie sollen zum einen qualitativ hochwertige und ausbaufähige Beschäftigungsmöglichkeiten akquirieren, vor allem aber auch gänzlich neue (marktfähige) Beschäftigungsfelder / Lokale Ökonomien auffinden bzw. entwickeln sowie den sich u.U. daraus ergebenden Projektbedarf eruieren. Vorgesehen ist hierbei eine finanzielle Beteiligung der Kommunen –

auch aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung / Regional- bzw. Stadtentwicklung. Die Beschäftigungsentwickler<sup>23</sup> sollen dabei eng mit den Arbeitsgemeinschaften bzw. den optierenden Kommunen vor Ort zusammenarbeiten, damit diese neuen Beschäftigungsfelder den LeistungsbezieherInnen zugänglich gemacht werden können. Die Beschäftigungsentwickler lösen damit die bisherigen Koordinatoren „Arbeit statt Sozialhilfe“ ab.

Nach Einschätzung der beteiligten Partner sind die Eingliederungsleistungen nach dem SGB III ausfinanziert. Daher sollen landesfinanzierte Maßnahmen in diesem Bereich nur in Form von Modellprojekten gemeinsam mit den Agenturen für Arbeit für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf oder für besondere politische Schwerpunktsetzungen umgesetzt werden.

Rheinland-Pfalz wird in 2005 auch Fördermittel für SGB XII-BezieherInnen vorhalten, also für die Zielgruppe derer, die auf Grund gesundheitlicher Einschränkungen, Behinderung oder besonderer sozialer Schwierigkeiten derzeit nicht erwerbsfähig sind. Um verlässliche Aussagen zur potenziellen Zielgruppe und zu Art und Umfang der notwendigen Förderleistungen machen zu können, ist es erforderlich, zunächst die ersten Erfahrungen mit der Einführung des SGB II auszuwerten. Das Land geht davon aus, dass ab der zweiten Jahreshälfte 2005 konkrete Erkenntnisse darüber vorliegen werden, welche Personengruppen des SGB XII für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Frage kommen könnten und wie groß diese Gruppe sein wird. Kofinanzierungspartner geeigneter Maßnahmen wären in diesem Falle in erster Linie die Kommunen. Ein Schwerpunkt in diesem Segment wird aus Sicht von Rheinland-Pfalz bei Jugendlichen zwischen den Sozialgesetzbüchern SGB III, SGB II, SGB VIII und SGB XII liegen. Die Vielzahl der Regelungen birgt aus Sicht des Landes die Gefahr, dass junge Menschen zwischen Lücken der Zuständigkeiten fallen. Rheinland-Pfalz will daher mit seinen Förderinstrumenten insbesondere auch an den Schnittstellen der unterschiedlichen Hilfesysteme wirken. Die arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes sehen daher für nächstes Jahr auch die Förderung von so genannte Brückenprojekten in Kooperation mit den Trägern der Jugendhilfe (SGB VIII) vor, dazu sollen auch niedrigschwellige Maßnahmen für von Ausgrenzung bedrohte junge Menschen gehören.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass Rheinland-Pfalz – über die vorstehend skizzierten arbeitsmarktpolitischen Unterstützungen hinaus – er-

---

<sup>23</sup> Die erwähnten Beschäftigungsentwickler werden zunächst in drei Modellprojekten bzw. -regionen mit jeweils spezifischen Konzeptionen erprobt und evaluiert, bevor über eine landesweite Förderung entschieden wird.

gänzend zu den Interventionen der Agenturen für Arbeit, der Arbeitsgemeinschaften, der Optionskommunen und anderer Institutionen weitere Förderangebote unterbreitet und aus Landes- sowie ESF-Mitteln finanziert. Dazu gehört insbesondere die umgestaltete Kampagne „Jugend in Arbeit“, die sich an junge Menschen an den Übergängen „Schule-Ausbildung-Beruf“, an arbeitslose Jugendliche und junge Menschen ohne Schul- oder Berufsabschluss sowie jene, die von Ausgrenzung bedroht sind, richtet. Diese Kampagne „Jugend in Arbeit“ stellt neben der dargestellten SGBII-Flankierung den Kernpunkt der neu gestalteten Landesarbeitsmarktpolitik sowie der ESF-Förderung in Rheinland-Pfalz dar. Kern der Kampagne sind die beiden Förderprogramme Job-Fux und Jugend-Scouts sowie das Fördermodul Berufsmentoren, die jeweils zu 50% aus ESF- und 20% aus Landesmitteln gefördert werden.

#### 2.4.2.2 Niedersachsen

Die Niedersächsische Landesregierung hat in 2003 die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Interventionen des Landes auf den Prüfstand gestellt und im Ergebnis dieser Prüfung weiterentwickelt sowie neu orientiert. Hintergrund dieser Neuausrichtung waren verschiedene Impulse gleichermaßen: Die Regierungsneubildung im Zuge der Landtagswahlen, die Halbzeitbewertung des ESF-Einsatzes in Niedersachsen sowie die – bis dato erkennbaren – Implikationen der bundespolitischen Reformen in der Arbeitsmarktpolitik. Mithin ist die Ende 2003 erfolgte Neuausrichtung der niedersächsischen Arbeitsmarktpolitik das Ergebnis zahlreicher, sich wechselseitig überlagernder, verstärkender oder teilweise auch gegenläufiger Einflussfaktoren. Auch hier ist zu konstatieren, dass keine monokausalen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zur Veränderung der Landesarbeitsmarktpolitik Niedersachsens geführt haben.

Nachfolgend soll vor diesem Hintergrund an zwei Beispielen verdeutlicht werden, wie landes-, bundes- und zunehmend auch kommunalpolitische Einflüsse zur Neugestaltung von arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten beigetragen haben bzw. noch immer beitragen.

Mit Wirkung zum 1.7.2004 wurde die **Förderrichtlinie „Arbeit durch Qualifizierung“** in Kraft gesetzt.<sup>24</sup> Mit dieser neuen Richtlinie wurden vor dem Hintergrund der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im SGB II die beiden bislang bestehenden niedersächsischen Programme zur

---

<sup>24</sup> Vergleiche dazu die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Programms „Arbeit durch Qualifizierung“, RdErl. d. MW v. 24.8.2004 sowie ArbeitsMarktPolitikAktuell, Hrsg. Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung, Hannover, lfd. Ausgaben

beruflichen Qualifizierung von Arbeitslosen und zur beruflichen Qualifizierung von Sozialhilfebeziehenden zusammengelegt.

Wie die beiden Vorläuferprogramme auch, wird die Förderrichtlinie „Arbeit durch Qualifizierung“ aus Landes- und ESF-Mitteln finanziert. Während jedoch die bisherigen Programme zum ESF-Politikbereich A bzw. B gehörten, ist die neue Richtlinie dem Politikbereich B zugeordnet.

Ziel der neuen Förderrichtlinie ist es, durch Qualifizierungselemente Maßnahmen zur beruflichen Integration von Arbeitslosen (insbesondere Langzeitarbeitslosen) zu unterstützen. Die zu fördernden Maßnahmen sollen Vermittlungshemmnisse beseitigen und dadurch die dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern. Die Förderrichtlinie wurde mit einem Mittelvolumen von 12 Mio. € p.a. ausgestattet und ist damit etwas größer dimensioniert als die beiden Vorläuferprogramme zusammen.

Zu Beginn des Jahres 2005 hat das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr mit der ESF-Bewilligungsstelle (NBank) und der Landesberatungsgesellschaft LaBIB vor dem Hintergrund sukzessive anlaufender Eingliederungsleistungen der Kommunen eine Regelung getroffen, wonach Maßnahmen nach der Förderrichtlinie „Arbeit durch Qualifizierung“ mit Zusatzjobs – dem derzeit dominierenden Förderinstrument des SGB II – kombiniert werden können. Dafür wurden folgende Eckpunkte festgelegt:

- Eine Förderung kann nur erfolgen, wenn eine arbeitsmarktpolitische Konzeption vorgelegt wird. Diese Konzeption muss über die reine Beschäftigung deutlich hinausgehen (z.B. Qualifizierung, Vermittlungsunterstützung oder sozialpädagogische Betreuung). Dazu bietet es sich an, die Trägerschaft des ESF-Projektes institutionelle vom Träger der Arbeitsgelegenheiten zu trennen.
- Förderfähig durch den ESF sind nur jene Leistungen, die über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen (einschließlich Maßnahmekostenpauschale) hinausgehen.
- Eine Bezuschussung des Unterhalts für die Teilnehmenden ist ausgeschlossen. Dies gilt auch für den Mehraufwand, Miete, Heizung sowie sonstige Unterhaltsleistungen.
- Eine Refinanzierung der Maßnahmekostenpauschale (Trägerpauschale) ist ausgeschlossen.

Für die Kofinanzierung des ESF aus der Förderrichtlinie „Arbeit durch Qualifizierung“ können im Fall der Kombination mit Zusatzjobs der Unterhalt (einschließlich Nebenleistungen und Mehraufwandsentschädigung) der



EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld II sowie die Trägerpauschale heran gezogen werden.

Das Beispiel der Förderrichtlinie „Arbeit durch Qualifizierung“ verdeutlicht, dass auch ein erst jüngst aus landespolitischer Sicht neu konzipiertes und bereits auf bundespolitische Weichenstellungen ausgerichtetes Förderinstrument erneuten Anpassungserfordernissen unterliegen kann.

Ende 2003 wurde von den arbeitsmarktpolitisch Verantwortlichen in der Niedersächsischen Landesregierung beschlossen, die zahlreichen auf die Unterstützung von örtlichen Beratungseinrichtungen für Jugendliche ausgerichteten Förderprogramme RAN (Regionale Arbeitsstellen zur beruflichen Eingliederung junger Menschen in Niedersachsen), Rabatz (Regionale Arbeits- und Bildungs-Angebote für die Zukunft langzeitarbeitsloser Jugendlicher), Jugendbüros und AQ's (Arbeit und Qualifizierung sofort) zu bündeln und in ihren Wirkungen – quasi als Förderung aus einer Hand – aufeinander abzustimmen. Ziel der **Pro-Aktiv-Centren**<sup>25</sup> ist es, sozial benachteiligten und beeinträchtigten Jugendlichen die notwendigen Hilfen zur Integration in Schule, Ausbildung und Beruf zu geben, wofür der Einsatz von persönlichen AnsprechpartnerInnen für die Jugendlichen (FallmanagerInnen), da als besonders effektiv betrachtet, vorgesehen ist. Für die flächendeckende Förderung dieser Beratungseinrichtungen setzte Niedersachsen in 2004 etwa 13 Mio. € ein, davon gut 8 Mio. € Landesmittel sowie 5 Mio. € aus dem ESF. Dabei erfolgt ab Mitte 2005 – im Unterschied zur bisherigen Regelung – die Finanzierung jeweils zur Hälfte durch das Land Niedersachsen und durch die Leistungsträger des SGB II.

Mit der Trägerschaft der Pro-Aktiv-Centren durch die niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Region Hannover verband die Landesregierung Niedersachsen die Intention, die Kommunen als Kompetenzträger und Partner an den anstehenden Arbeitsmarktreformen, insbesondere an der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wirksam zu beteiligen.

Im vierten Quartal 2004 waren die Pro-Aktiv-Centren in die Umsetzung des aus dem Bundeshaushalt geförderten Programms „Einstiegsqualifizierung Jugendlicher – EQJ“ eingebunden. Sie waren zuständig für die Vergabe einer Pauschale, die das Land Niedersachsen – zusätzlich zu den Bundesmitteln – an Betriebe ausreichte, die Praktikumsplätze zur Verfügung stellten. Insgesamt stellte das Land 700.000 € für etwa 500 Praktikumsplätze bereit.

---

<sup>25</sup> Vergleiche dazu insbesondere die zahlreichen Pressemeldungen des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, u.a. vom 17.11.2003, vom 16.4.2004, 28.7.2004, 14.9.2004, vom 1.12.2004 und vom 12.4.2005.

Um eine sinnvolle Verklammerung der Pro-Aktiv-Centren mit den im Zuge der Arbeitsmarktreformen entstehenden Institutionen auf kommunaler Ebene zu ermöglichen, haben das Niedersächsische Sozialministerium und die Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der BA einen gemeinsamen Leitfaden für Kommunen und Arbeitsagenturen zur Förderung von arbeitslosen Jugendlichen entwickelt und im Dezember 2004 der Öffentlichkeit vorgestellt. Dieser Leitfaden geht davon aus, dass auf der lokalen Ebene die jeweiligen Probleme und Erfordernisse des Arbeitsmarktes am besten bekannt sind und daher die Kooperation möglichst aller Akteure vor Ort sinnvoll ist. Intention ist dabei, die mit den funktionsfähigen Pro-Aktiv-Centren geleistete Vorarbeit Niedersachsens zu nutzen, falls dies die anderen Partner vor Ort für erforderlich halten. Damit sollen nicht zuletzt die von den Optionskommunen und den Arbeitsgemeinschaften angebotenen Eingliederungsleistungen mit den Angeboten der Jugendberufshilfe nach dem SGB VIII vernetzt werden, so dass auf besondere Probleme, wie mangelnde berufliche und soziale Qualifikation, Schulden, Suchtprobleme oder fehlende Kinderbetreuung individuell eingegangen werden kann. Ziel ist es, die geplante Verzahnung bis Mitte des Jahres 2005 möglichst flächendeckend umzusetzen.

Das niedersächsische Beispiel der Pro-Aktiv-Centren mit ihren mehr als 200 Fallmanagerinnen und -managern bis zu 18.000 betreuten Jugendlichen verdeutlicht zum einen die Notwendigkeit wie auch die Möglichkeit, langjährige Erfahrungen, Kompetenzen sowie Strukturen der Jugendberufshilfe im Zuge der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen zu erhalten und somit Jugendberufshilfe und Arbeitsförderung nicht konkurrierend, sondern vielmehr gemeinsam und mit Verzicht auf Doppelstrukturen einzusetzen. Zum anderen wird – im Fall des EQJ-Programmes – erkennbar, dass bundes-, landes- und kommunalpolitische Interventionen zusammengeführt werden können.

#### 2.4.2.3 Nordrhein-Westfalen

Auch die Landesarbeitsmarktpolitik Nordrhein-Westfalens reagiert in vielfältiger Weise auf die Veränderungen in den förderpolitischen Rahmenbedingungen. Dazu gehören Aktivitäten und zusätzliche Initiativen des Landes, die die Umsetzung des SGB II begleiten. Die beiden nachstehend skizzierten neuen Förderinitiativen des Landes sollen vor diesem Hintergrund konkret verdeutlichen, welches mögliche Spektrum arbeitsmarktpolitische Interventionen eines Bundeslandes in Ergänzung zu den Eingliederungsleistungen der Träger des SGB II ausfüllen können.

Das umfangreiche **Programm „Job Plus“** setzt bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs) an. Ein wesentliches Ziel

der Zusatzjobs ist es, Langzeitarbeitslosen auch tatsächlich eine Chance zu geben, wieder beruflich Tritt zu fassen. Damit dieser Effekt eintritt, hat Nordrhein-Westfalen ein umfangreiches, begleitendes Programm „Job Plus“ aufgelegt, für das Mittel aus dem ESF bereit stehen.

„Job Plus“ setzt an den Erfahrung früherer Förderprogramme Nordrhein-Westfalens zur Begleitung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen an, wie etwa den Programmen „Jugend in Arbeit“ und „Arbeit statt Sozialhilfe“, und überträgt diese auf das neue Landesprogramm.

Die geförderten Arbeitsgelegenheiten werden landespolitisch ergänzt durch unmittelbar darauf aufbauende Praktika in den Betrieben, dazu passende Qualifizierungsangebote und eine zusätzliche, individuelle Begleitung dieses Übergangs vom Zusatzjob in eine Beschäftigung in der gewerblichen Wirtschaft. Damit ergibt sich für die Teilnehmenden an dem Programm folgender charakteristischer Ablauf:

- Im Rahmen der Vermittlung von Zusatzjobs durch Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommunen sollen zunächst Profile der Teilnehmenden ermittelt werden. Der entsprechend geeignete Zusatzjob soll in der Regel sechs Monate andauern. Jugendliche unter 25 sollen bereits in dieser Phase an einem Tag pro Woche qualifiziert werden.
- Nach dem Zusatzjob schließt sich über das Programm „Job Plus“ eine sechsmonatige Phase aus betrieblichen Praktika und Qualifizierung an. In dieser werden mit Blick auf eine spätere Tätigkeit in einem Betrieb die dafür erforderlichen Qualifizierungsinhalte vermittelt und mit mindestens zwei betrieblichen Praktika verknüpft.
- Ein persönlicher Coach betreut jeden Teilnehmenden dabei durchgängig, wirbt in Betrieben Praktikumsplätze ein und steht diesen als Ansprechpartner zur Verfügung. Diese individuelle Betreuung kann über die Laufzeit der Job Plus-Maßnahme verlängert werden, so dass auch der Einstieg in ein betriebliches Arbeitsverhältnis entsprechend begleitet wird.

Mit den Fördermitteln Nordrhein-Westfalens werden die Kosten für die Qualifizierung, die individuelle Betreuung der Teilnehmenden und die Begleitung während der nachfolgenden regulären Beschäftigung übernommen. Während dieser Zeit erhalten die Teilnehmenden, die ja aus dem Zusatzjob ausgeschieden sind, ein Qualifizierungsgeld des Landes.

Mit diesem Förderansatz möchte Nordrhein-Westfalen den Zusatzjobs eine ganz bestimmte Richtung geben: Sie sollen Bestandteil eines umfassend angelegten Weges zurück in den ersten Arbeitsmarkt werden.

Mit der **Initiative „Kinderbetreuung U3 als Instrument der Arbeitspolitik“** verfolgt Nordrhein-Westfalen das Ziel, die Frauenerwerbstätigkeit im Land durch den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten zu fördern. Bei der Konzipierung ließ sich Nordrhein-Westfalen davon leiten, dass trotz bestehender gesetzlichen Regelungen (Tagesbetreuungsausbaugesetzes bis 2010) für einen Übergangszeitraum ein bislang nicht gedeckter Bedarf an Kinderbetreuungsangeboten besteht, der der Erwerbstätigkeit der anvisierte Personengruppen im Wege steht.

Zuwendungsempfänger der Förderung sind Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen oder Aufgabenträger nach SGB II. Für Betriebe und ElternzeitlerInnen sollen die Regionalagenturen in Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Kommunen das Förderangebot umsetzen. Für die der Nachfrage entsprechende Schaffung von Kinderbetreuungsgelegenheiten gelten die Anforderungen hinsichtlich Anerkennung und Qualität in Nordrhein-Westfalen. Diese Qualitätskriterien ergeben sich bei Tageseinrichtungen und anderen Kinderbetreuungseinrichtungen aus der erforderlichen Betriebserlaubnis des Landesjugendamtes, für die Tagespflege aus den Empfehlungen der Kommunalen Spitzenverbände.

Zielgruppen, denen die Förderung zugute kommt, sind solche ElternzeitlerInnen und arbeitssuchende EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld II, deren Rückkehr oder Integration in Beschäftigung eine Versorgung ihrer Kinder erforderlich macht. Bei Arbeit Suchenden soll die Kinderbetreuung als Bestandteil des Eingliederungsplans dokumentiert werden. Das örtlich zuständige Jugendamt wird in die Umsetzung einbezogen. Die Kinderbetreuung soll möglichst im Wohnbereich des Kindes oder in der Nähe der Arbeitsstelle der Eltern erfolgen. Die Zuwendungshöhe aus ESF-Mitteln wird auf 50 % der nachgewiesenen Betriebskosten beschränkt, die Kofinanzierung erfolgt durch Dritte (z. B. im Rahmen des Integrationsbudgets oder durch Träger, Betriebe und Eltern).

Die Förderung wird nur gewährt für zusätzlich geschaffene Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen bzw. vergleichbaren Angeboten, in Tagespflege sowie in betrieblichen Kinderbetreuungseinrichtungen und richtet sich in der Höhe nach der Betreuungs-/Nutzungszeit.

Für die bis zum 31.12.2006 befristete Initiative „Kinderbetreuung U3 als Instrument der Arbeitspolitik“ stehen umfangreiche Mittel des ESF zur Verfügung. Diese Mittel werden nach einem Verteilungsschlüssel und aggregiert auf der Basis der Regionen der Arbeits- und Wirtschaftspolitik Nordrhein-Westfalen als Option zur Verfügung gestellt. Sie sollten überwiegend für die Nachfrage nach Kinderbetreuung, die sich in Zusammenhang mit der Integration in Beschäftigung im Rahmen des SGB II ergeben, verwendet werden.

Von der finanziellen Förderung von Kinderbetreuungsangeboten erhofft sich Nordrhein-Westfalen folgende arbeitsmarktpolitische Effekte:

- die frühzeitige Rückkehr von ElternzeitlerInnen ins Erwerbsleben mit unterschiedlichen Arbeitszeitmodellen wird ermöglicht;
- die Integration von Arbeitslosen im Betrieb wird unabhängig von der möglichen Dauer der Elternzeit unterstützt, ihr Einstieg ins Erwerbsleben wird erleichtert;
- Unternehmen erhalten flankierende Hilfen bei der Einstellung und Weiterbeschäftigung von Fach- und Führungskräften mit Kindern unter 3 Jahren und leisten damit einen Beitrag zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit für diese Zielgruppe;
- Arbeitslose Kräfte aus Erziehungsberufen erhalten eine zusätzliche Chance der Erwerbstätigkeit durch den Ausbau von Arbeitsplätzen durch die erhöhte Betreuungsnachfrage.

## 2.5 Zwischenfazit

Die Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Reformen der Bundesebene auf die Länderarbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und den ESF-Einsatz der Länder im Besonderen sind derzeit – wie die vorstehenden Ausführungen zeigten – erst in Umrissen erkennbar.

Mit entscheidend für die zukünftige Ausgestaltung der Länderförderung wird sein, wie sich die Handlungsweisen der Akteure aufeinander einspielen und welche neuen institutionellen Arrangements für die Verknüpfung der ESF-Förderung mit den administrativen Strukturen zur Verausgabung der SGB II- und SGB III-Mittel gefunden werden. In den bisherigen Ausführungen haben wir von Bundesförderung und Förderung auf kommunaler Ebene gesprochen. Diese vereinfachte Struktur blendet aus, dass Arbeitsmarktförderung – egal ob im Rahmen von SGB II, SGB III oder aus den Länderhaushalten finanziert – zunächst einmal auf kommunaler Ebene stattfindet. Relevante Akteure sind neben den Arbeitsgemeinschaften und Kommunen noch die örtlichen Arbeitsagenturen. Auch die Flächenländer haben wichtige Aspekte ihrer ESF-Förderung auf die kommunale Ebene verlagert (vgl. Abschnitt 3).

Innerhalb dieses Kontextes ist abzusehen, dass die inhaltliche Schnittstellenbestimmungen zwischen den verschiedenen arbeitsmarktpolitisch relevanten Sozialgesetzbüchern – insbesondere zwischen dem SGB<sup>°</sup>III, dem SGB<sup>°</sup>II, dem SGB<sup>°</sup>VIII und dem SGB<sup>°</sup>XII – vielfach noch ausstehen; zugleich aber kurzfristige Lösungen erfordern, um verlässliche Rahmenbe-

dingungen für das Handeln der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure zu ermöglichen. Dies betrifft die inhaltliche Zuständigkeit der Akteure für bestimmte Personengruppen (wie beispielsweise Jugendliche), die noch nicht in jedem Fall klar ist (Adamy 2004: 336-337).

Die Handlungsweisen und -optionen der kommunalen Akteure bestimmen also letztlich, wo der ESF tätig werden kann und wie die Abstimmung mit den Länderpolitiken aussieht. Die Rahmenbedingungen, die aus Sicht der kommunalen Akteure dafür mit entscheidend sind, liegen in

- den Regelungen des SGB II und SGB III,
- auf Seiten der BA in den zentralen Zielvorgaben oder Handlungsempfehlungen für die regionalen Agenturen.

Die Ausgabe von Bildungsgutscheinen für SGB II- und SGB III-Empfänger, die die Selbstverantwortung der Arbeitslosen stärken soll<sup>26</sup>, schränkt aber gleichzeitig die Lenkungsmöglichkeit zwischen Alternativen und damit die Planungssicherheit auf Seiten der Träger massiv ein. Damit entsteht auch eine zusätzliche Planungsunsicherheit darüber, wie und wo der ESF fördern kann.

Durch die mögliche Anwendung der breiten Instrumentenpalette des SGB III sowohl im Rahmen der SGB II – als auch der SGB III-Förderung werden die Lücken im Förderkanon geringer: Das betrifft die Fragen, welche Art der Förderung nicht möglich sind und welche Zielgruppen aufgrund des bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen der Regelförderung nicht erreicht werden können. Gleichzeitig werden sich aber finanzielle Engpässe in der Förderung des Bundes und auf kommunaler Ebene auftun. Dies ist aufgrund der breiten Förderpalette bei gleichzeitig begrenzten finanziellen Möglichkeiten zu erwarten. Wie sich der ESF innerhalb der Förderstruktur positionieren kann und sollte bleibt eine der für die weitere Entwicklung – wie auch die Aktualisierung der Halbzeitbewertung – zentralen Fragestellung.

---

<sup>26</sup> Erste Erfahrungen aus der Förderpraxis stimmen sehr skeptisch, ob die gewünschte Wirkung erreicht werden kann.

### 3. Analyse der Steuerungsfähigkeit des ESF-Systems und länderspezifische Steuerungsmuster

#### 3.1 Fragestellung und Ziel der Untersuchung

Typisch für den ESF ist ein Mehrebenensystem, in dem Akteure, Entscheidungsebenen, Ziele und die zu ihrer Erreichung konzipierten Politiken in einem politischen Rahmen zusammengefasst sind, innerhalb dessen relativ *offene* Strukturen dezentrale Politikmuster ermutigen. Der politische Rahmen wurde durch das EPPD in breitem Einvernehmen mit verschiedensten gesellschaftlichen Akteuren verabschiedet. Es legt die allgemeinen Ziele und die Verteilung der Mittel auf die Ziele und Bundesländer fest (EPPD Ziel 3, 2000 – 2006: 258). Innerhalb dieses Ziel- und Finanzrahmens können die Länder eigenständig Akzente setzen und selbst steuernd eingreifen.

Zwischen den Bundesländern wiederum gibt es große Unterschiede in den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspfaden, den institutionellen Arrangements und Politikmustern. Im Mittelpunkt der Analyse steht deswegen die Frage, welchen Einfluss die dezentralen Implementationsstrukturen auf die Programmdurchführung haben und wie die europäischen Ziele der Arbeitsförderung aufgegriffen und umgesetzt werden.<sup>27</sup> Die Untersuchung hat u. a. zum Ziel, länderspezifische Steuerungsmuster zu identifizieren und systematisch zu ordnen. Ein weiteres und nicht weniger wichtiges Anliegen besteht darin, Faktoren zu benennen, die die Steuerung der ESF-Interventionen auf der Ebene seiner konkreten Gestaltung in den Ländern, Regionen und Städten fördern oder behindern.

Die Studie basiert auf der Auswertung unterschiedlicher Datenquellen. Im Mittelpunkt stehen offene leitfadengestützte Experteninterviews mit den Fondsverwaltungen aller westdeutschen Bundesländer. Der Fokus der Gespräche lag auf den Zielen und länderspezifischen arbeitsmarktpolitischen Programmen, für die der ESF in Anspruch genommen wird. In diesem Kontext wurde auch nach dem ESF-Mehrwert gefragt und nach programmatischen Festlegungen, mit denen dieser Mehrwert erreicht werden soll. Daneben ging es um Verfahren der Koordination und Programmverwaltung und um eine genauere Bestimmung der steuerungsrelevanten Instrumente, ihre inhaltliche und zeitliche Reichweite, ihre Anwendbarkeit und ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die selbst gesteckten Handlungsziele. Außerdem wurden andere Quellen ausgewertet, wie z.B. die Länderdarstellungen

---

<sup>27</sup> Dieser Zwischenbericht konzentriert sich auf das EPPD Ziel 3 des Bundes und auf die Strukturen und Organisation der Steuerung in den westdeutschen Bundesländern. In der weiteren Arbeit am Update der Halbzeitbewertung werden auch Steuerungsaspekte im OP des Bundes im Ziel 1 einbezogen.

in den Jahresberichten, Programmdokumente der Länder, die Expertengesprächsrunden mit den Fondsverwaltungen aus der Halbzeitbewertung und andere Untersuchungen über Struktur und Profil der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Länder.

### 3.2 Elemente der Programmplanung und Prozesssteuerung

Sowohl die Programmplanung (Politikformulierung) als auch die Prozesssteuerung (Implementation) bilden integrale und interdependente Elemente des ESF-Steuerungssystems. Die Programmplanung der Länder im Ziel 3 bezieht sich vor allem auf die Möglichkeit inhaltliche Schwerpunktsetzungen mit finanziellen Budgets zu verknüpfen und politische Prioritätensetzungen in der Verteilung der verfügbaren Mittel zum Ausdruck zu bringen. Aber auch in der Politikumsetzungsphase bleiben den Akteuren wichtige Steuerungs- und Entscheidungsspielräume. Zentrale Elemente der Prozesssteuerung sind zum einen

- Steuerungsinstanzen, die mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet und mit diversen Aufgaben betraut sind und zum anderen
- Verfahrensschritte, die bei der Programmimplementierung zu durchlaufen sind.<sup>28</sup>

Die Bundesländer konnten zu Beginn der Förderperiode mit den ihnen zugewiesenen Budgets eigenständig Schwerpunkte entsprechend ihren landespolitischen Interessen und im Rahmen der ESF-Politikbereiche planen. Mit den Hartz-Reformen, der Halbzeitbewertung und Regierungswechseln in manchen Bundesländern wurden nach der ersten Hälfte der Förderperiode z.T. weit reichende Neuplanungen und programmatische Umstrukturierungen notwendig. Mit anderen Worten: Das offene Steuerungssystem erlaubt den Ländern gezielte Interventionen im Rahmen eines vordefinierten Prozesses und bietet strategische Entscheidungsmöglichkeiten sowohl hinsichtlich der Budgetierung der Mittel als auch zur Konkretisierung, Anpassung oder gar Neujustierung der Programmplanung (vgl. hierzu z.B. auch COMPASS et al. 2003: 76 ff).

Von den Ländern werden die Spielräume zur Programmplanung und Prozesssteuerung in ganz unterschiedlicher Weise genutzt. Anstatt einer detaillierten Analyse einzelner Länder soll hier aber der Versuch einer zusammenfassenden und so weit wie möglich typologisierenden Betrachtung der

---

<sup>28</sup> Streng genommen gehören auch die Begleitstrukturen zur Prozesssteuerung, insofern sie – wie das Monitoring – den laufenden Umsetzungsprozess dokumentieren und ihn dadurch einer Kontrolle, Anpassung und ggf. Neugestaltung zugänglich machen.



verschiedenen „Umgangsformen“ der Länder mit dem ESF erfolgen. Für diese Untersuchung waren folgende Fragen entscheidend:

- Gibt es im Land eine spezifische Strategie zur ESF-Förderung und ggf. Landesprogramme, die speziell auf den ESF ausgerichtet sind?
- Gibt es inhaltlich-programmatische Zielsetzungen und eine Verknüpfung von Zielen mit Budgets (indikative Planungsvorgaben)?
- In welchem Ausmaß sind Maßnahmen festgelegt, und inwieweit ergeben sich daraus Implementationsspielräume für die mit der Durchführung beauftragten Akteure?

Anhand dieser Fragen lassen sich spezifische Steuerungsmuster identifizieren, die sich im Spannungsfeld zwischen den Polen einer „Führung durch Ziele“ und einer „offenen Koordination“ oder einer „Führung nach Grundsätzen“ bewegen. Die Unterschiede zwischen den Ländern auf dieser Skala sind oft nur graduell und eindeutige Zuordnungen sind deswegen nicht immer möglich. Aus diesem Grund werden in der folgenden Darstellung die Länder auch nicht „typologisiert“. Einzelne Länderstrategien werden von Fall zu Fall vorgestellt, um spezifische Steuerungsmuster zu illustrieren. Zunächst jedoch werden die beiden Grundprinzipien der Steuerung – gewissermaßen die Endpunkte der Skala – vorgestellt.

### 3.3 „Führung durch Ziele“ und „Führung durch Grundsätze“ (offene Koordinierung)

Die „Führung durch Ziele“ wird von der EU-Kommission im Rahmen der EBS verfolgt und folgendermaßen definiert:

„Der Erfolg der Strategie hängt ab von der Nutzung quantifizierter Messungen, Ziele und Benchmarks, die eine präzise Beobachtung und Bewertung von Fortschritten ermöglichen. Diese Ziele basieren auf den gemeinsamen Werten der Mitgliedstaaten und umfassen Fragen, die von gemeinsamem Interesse sind. Fortschritte in Richtung der gemeinsamen Ziele werden mit quantitativen oder qualitativen Indikatoren gemessen. Durch die Nutzung von Zielen und Indikatoren werden die Ergebnisse der Politiken transparent gemacht und sind deshalb offen für Bewertung durch die Öffentlichkeit.“<sup>29</sup>

Auf der Ebene des EPPD Ziel 3 sind mit den Politikbereichen und Maßnahmen indikative Planungsvorgaben verabschiedet worden, auf deren Grundlage und in deren Rahmen die Länder eigene thematische Budgets

---

<sup>29</sup> Siehe Übersicht in [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_de.htm#value](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_de.htm#value), download vom 04.05.05.

beschließen können, um die ESF-Interventionen in ihrem Entscheidungsbe-  
reich zu konkretisieren. Während auf der Ebene des EPPD Ziel 3 vielfach  
angemerkt worden ist, dass die Grenzen zwischen Politikbereichen teilweise  
flexible Zuordnungen von landespolitischen Instrumenten zulassen und  
deswegen keine starke Steuerungswirkung entfalten, sind die Länder in der  
Lage, z.B. mit Richtlinien und Fördergrundsätzen relativ präzise Operatio-  
nalisierungen von Politikbereichen und damit verknüpften politischen Zie-  
len vorzunehmen. Im idealtypischen Fall werden die eher allgemeinen Ziel-  
setzungen des EPPD im Sinne einer Kaskade von oben nach unten konsi-  
stent differenziert und fortschreitend operationalisiert – im Prinzip bis hinab  
zum Einzelprojekt „vor Ort“.

Das „Gegenmodell“ verzichtet auf eigenständige länderspezifische Operati-  
onalisierungen in Gestalt von konkreten Landesarbeitsmarktprogrammen  
und damit verknüpften indikativen Planungsvorgaben. Es delegiert Ent-  
scheidungen über die Verwendung der verfügbaren Budgets an die ver-  
schiedenen Ressorts auf Landesebene oder an regionale Gliederungen des  
Steuerungssystems. Deren Entscheidungsgrundlage bleibt jedoch der Rah-  
men der Politikbereiche und Maßnahmen des EPPD. Damit wird im Prinzip  
ein Teil der Programmsteuerung den Ressorts, den regionalen Entschei-  
dungsträgern oder sogar den Projektträgern überlassen. Die Frage nach der  
inhaltlichen Steuerungsaufgabe, gewissermaßen das „Was“ der Steuerung,  
muss von Fall zu Fall und für jede Ebene neu beantwortet werden. Der  
ursprünglich angelegte indikative Steuerungsanspruch und die damit ver-  
bundene Legitimation durch ein indikatorengestütztes und ergebnisorien-  
tiertes Zielsystem weichen in diesem Modell einer Prozesssteuerung und  
einer Legitimation durch Partizipation und partnerschaftliche Verfahren.  
Insofern ist es auch angebracht, von einer „offenen Koordinierung“ zu spre-  
chen, weil die nachgeordneten Gliederungen der Landesregierungen, wie  
z.B. einzelne Ressorts, regionale Akteure oder Projektträger in einen dis-  
kursiv angelegten Prozess eingebunden sind. Erklärtes Ziel der „offenen  
Koordinierung“ ist es, den Mitgliedstaaten sowie ihren regionalen und loka-  
len Entscheidungsinstanzen eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung  
ihrer eigenen Politiken zu sein (EU-Kommission, 2003: 10). Während also  
bei der Steuerung nach Zielen die Implementation weit gehend der Pro-  
grammlogik folgt, ist die Steuerung nach Grundsätzen bzw. die „offene  
Koordinierung“ eher einer politischen Logik verpflichtet, in der nach dem  
Gegenstromprinzip den beteiligten Akteuren die Möglichkeit eingeräumt  
wird, ihre jeweils eigenen ressortspezifischen oder regionalen Interessen in  
die Implementation einzubringen.

Das ESF-Steuerungssystem integriert ausdrücklich beide Steuerungsmodi:  
Allerdings bleibt unklar, auf welchen Ebenen welche Prinzipien der Steue-  
rung gelten sollen. Einerseits werden nachgeordnete Ebenen aufgefördert,

ihre eigenen Politiken zu entwickeln. Andererseits wird von ihnen erwartet, dass sie sich über einen relativ langen Zeitraum im Rahmen der indikativen Planungsvorgaben bewegen und diese konsistent operationalisieren. Typisch für das ESF-Steuerungssystem ist daher das Nebeneinander von „weicher“ Koordinierung einerseits und indikativen programmatischen Festlegungen andererseits. In diesem Spannungsfeld bewegt sich auch die nachfolgende Darstellung der Steuerungssysteme der Länder.

### 3.4 Steuerung der ESF-Interventionen in den Ländern<sup>30</sup>

Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Berlin und Hessen zählen beispielhaft zu den Ländern, die ihre Landesarbeitsmarktpolitik in Programmen zusammengefasst und in Richtlinien, Fördergrundsätzen oder Programmbeschreibungen differenziert haben. Die Richtlinien für einzelne landesarbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind den Politikbereichen und ESF-Maßnahmen zugeordnet. In der Regel wurden für die Maßnahmen indikative Planungsvorgaben und Messgrößen zur Bewertung des Verlaufs und der Ergebnisse entwickelt.

Gemessen an den gesamten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik sind die Länderbudgets zwar gering, das überwiegende oder sogar gesamte Spektrum der landesspezifischen Maßnahmen ist aber ESF-kofinanziert. Der ESF stellt dabei den größten Finanzierungsanteil. Die Finanzierungsanteile des Bundes, der Länder, der von Kommunen und Privaten liegen in der Regel weit darunter.<sup>31</sup> In diesen Ländern lehnen sich nahezu alle landesspezifischen Förderinstrumente inhaltlich eng an die EBS an und harmonisieren inhaltlich mit den Schwerpunkten und Maßnahmen des EPPD.

Schleswig Holstein hat seine Landesarbeitsmarktpolitik im Programm „Arbeit für Schleswig Holstein (ASH)“ zusammengefasst und finanziert ihn mit

---

<sup>30</sup> Um die Steuerungsrelevanz des ESF für die Landesarbeitsmarktpolitik umfassend und fundiert beurteilen zu können, wären Einblicke in die finanziellen Verhältnisse zwischen ESF-, Landes-, Bundes- und kommunale Mittel notwendig. Nur in wenigen Bundesländern waren solche Aufschlüsselungen erhältlich. Sie erfordern eine präzise Definition von Arbeitsmarktpolitik. Begriffliche Definitionen sind aber auch Entscheidungen über Kompetenzen und politische Gestaltungsspielräume und deswegen nicht immer erwünscht. Für eine vertiefende Analyse werden deswegen die ESF-Anteile an den Ausgaben für Landesarbeitsmarktprogramme und an Mitteln der Bundes- bzw. der Länderagenturen für Arbeit sowie der Kommunen aus den Landeshaushalten ermittelt. Für den Zwischenbericht war eine Auswertung noch nicht möglich.

<sup>31</sup> In Niedersachsen z.B., das als eines der wenigen Länder über eine differenzierte Aufstellung der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik verfügt, liegt der durchschnittlich gewichtete ESF-Anteil bei rd. 32 %. Der Bund ist mit 21 % und das Land mit 15 % an der Finanzierung von Maßnahmen beteiligt. Die Kommunen beteiligen sich mit rd. 18 % an der Finanzierung von Programmen und 14 % steuern private Unternehmen und Institutionen bei.

Landes- und ESF-Mitteln. Alle Maßnahmen wurden in Richtlinien konkretisiert und mit der Förderstruktur des EPPD abgestimmt. Jeder einzelnen Landesmaßnahme sind Budgets und indikative Planungsvorgaben zugeordnet; Ziele und Mittel sind fest mit einander verknüpft.

Während die Schleswig Holsteinische Landesarbeitsmarktpolitik sich für jede einzelne Maßnahme finanziell bindet, operiert Bremen mit problem- und zielorientierten Fonds für thematisch weiter gefasste Eingriffsbereiche. Die Schwerpunkte der bremischen Arbeitsmarktpolitik sind im „Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm (BAP)“ definiert. Im BAP werden Landesmittel des Senator für Arbeit und zum Teil anderer Ressorts (mit Arbeitsmarktbezug), der Kommune Bremen (nicht Bremerhaven) und die arbeitsmarktpolitikbezogenen EU-Strukturfondsmittel des Landes abgebildet, aber keine Bundesmittel und privaten Mittel. Die Strategie des Bremer Arbeitsmarktprogramms ist wie die o.g. Länderprogramme im Grunde eine ESF-Strategie, die versucht, verschiedenste landespolitische Maßnahmen qualitativ und quantitativ zu stärken.

Zwar sind diese Länder mit der Festlegung auf Richtlinien und ihrer Zuordnung zu Politikbereichen und ESF-Maßnahmen relativ eng gebunden. Änderungen, Anpassungen oder Neujustierungen in der Strategie sind aber dennoch in vollem Umfang möglich. Anschaulich kann dies am Beispiel Niedersachsens illustriert werden, das zur Halbzeit der Förderperiode die Änderungen auf Grund der Hartz-Reformen und die grundsätzliche Neuausrichtung der Landesarbeitsmarktpolitik auf Grund des Regierungswechsels im Land organisieren musste. Zum einen gibt es mit der KMU-Förderung und der Förderung der Qualifizierung und Vermittlung für den ersten Arbeitsmarkt einen deutlichen Akzent der neuen Landesregierung. Zum anderen wurden als Folge der Hartz-Reformen die Maßnahmen im Politikbereich B stärker gewichtet.

Dabei wurde die Anpassung der ESF-Interventionen aller Länder an die Hartz-Reform durch den Änderungsantrag nach der Halbzeitbewertung unterstützt. Für die Länder wurde es einfacher, Zielgruppenstrategien stärker zu fördern. Das Beispiel Niedersachsens zeigt aber auch, dass der ESF-Förderrahmen breit genug ist, um selbst grundsätzliche Verschiebungen in den Akzenten der Arbeitsmarktpolitik zu ermöglichen. Dabei stellen indikative Planungsvorgaben und thematische Budgetierungen auf Maßnahmeebene kein Anpassungshindernis dar. Der Förderrahmen des ESF ist offenkundig sehr flexibel und dehnbar.

Die inhaltlichen Unschärfen des EPPD machen andererseits den Handlungsspielraum der Länder in der Gestaltung ihrer ESF-unterstützten Strategien flexibler. Wie bereits eingangs bei der Einführung zu den beiden Steuerungsmodi beschrieben setzt das Modell der „Führung nach Grundsät-

zen“ bzw. die „offene Koordinierung“ auf partnerschaftliche Verfahren und die aktive Mitwirkung von nachgeordneten Entscheidungsebenen. Demnach sollen offene Zieldefinitionen auf der Programmebene durch Kompetenz auf nachgeordneten Entscheidungsebenen konkretisiert werden. Exemplarisch führen Baden-Württemberg und NRW vor, wie eine regionalisierte Arbeitsmarktpolitik Entscheidungen über die Verwendung von Budgets an regionale Arbeitskreise (Baden Württemberg) oder Regionalkonferenzen (NRW) delegieren kann. Formale Grundlage für Entscheidungen über die Verwendung des ESF in den Regionen ist das EPPD. Die Länder machen gegenüber den regionalen Instanzen keine direkten Vorgaben hinsichtlich der Programmumsetzung. In NRW wird die Mittelverwendung in Zielvereinbarungen mit dem Landesministerium und der Fondsverwaltung abgestimmt, die über einen festgelegten Zeitraum die politischen Schwerpunkte und die dafür beantragten Budgets aufzeigen. In Baden Württemberg entscheiden die regionalen Arbeitskreise von Fall zu Fall über den Einsatz der Gelder. Bei erkennbaren Abweichungen von der Programmplanung besteht die Möglichkeit der Steuerung über die Politikbereiche. Dies erfolgt dann beispielsweise durch gezielte Informationen der Arbeitskreise oder durch Werbung und Appelle in Form von Rundschreiben.

Hamburg verfolgt in der Arbeitsmarktpolitik zwei getrennte Wege: zum einen ESF-kofinanzierte Projekte, die auf der programmatischen Grundlage des EPPD durchgeführt werden und zum anderen eine davon unabhängige Strategie, die vor allem auf die Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels und die Anpassung des Arbeitsmarktes an die Bedarfe moderner und zukunftsorientierter Branchen und Unternehmen ausgerichtet ist. Die Mittel für den ESF Einsatz sind nicht von vornherein an Maßnahmen oder Instrumente der hamburgischen Arbeitsmarktpolitik gebunden. Die ESF-Interventionen funktionieren gewissermaßen „nachfrageorientiert“: Die Träger beantragen für ihre Projekte Mittel, die nach einem bestimmten Vergabeverfahren bewilligt werden. Es erfolgt keine Planung für die Verabgabung der Mittel, sondern die Mittel werden nach den Prämissen der EBS und dem EPPD bewilligt. Spezifische Themen der Arbeitsmarktpolitik, wie die Förderung jugendlicher Migranten, werden in Form gezielter politischer Initiativen der Landesregierung gefördert. Insofern erfolgen die ESF-Interventionen nicht nur „bottom-up“ durch die Nachfrage der Projektträger, sondern auch „top-down“ durch ausgewählte und spezifisch unterstützte Themen der Landesregierung.

Im Saarland unterhalten das federführende Ministerium und die Fondsverwaltung eine enge Kooperation mit der kommunalen Ebene, um arbeitsmarktpolitische Projekte bzw. Förderung zu konzipieren und zu koordinieren. Z.B. finden in regelmäßigen Abständen Treffen mit Bildungsträgern statt, in denen die aktuellen und künftigen Bedarfe der Arbeitsmarktpolitik

aus der Sicht des Landes und der Träger und anderer regionaler und lokaler Institutionen abgestimmt werden. Auch die kommunale Ebene ist an Gesprächen beteiligt. Z.B. werden die Leiter der kommunalen Sozialämter und die Leiter der Arbeitsagenturen regelmäßig zu Austauschrunden geladen. So wie in Hamburg existiert auch im Saarland keine inhaltlich-programmatische Planungsgrundlage für den Einsatz des ESF, sondern Entscheidungen über die Ausrichtung der Förderungen werden über diese informellen Netzwerke ausgehandelt. Die programmatische Grundlage bilden die Fördergrundsätze der Politikbereiche und Maßnahmen des EPPD.

In Bayern wird der programmatische Rahmen der Arbeitsmarktpolitik durch die Verteilung der Mittel auf sechs Ressorts abgesteckt. Die arbeitsmarktpolitischen Interventionen folgen gewissermaßen der Ressortlogik der beteiligten Ministerien. Die Aufteilung der Mittel auf die Ministerien erfolgt auf der Grundlage eines Ministerratsbeschlusses. Innerhalb der zugewiesenen Budgets entscheiden die Ressorts über konkrete Anwendungsbereiche der ESF-Mittel. Sie orientieren sich dabei am allgemeinen Förderpolitischen Rahmen des EPPD und der EBS und an ihren eigenen ressortspezifischen Programmen.

### **3.5 ESF-Budgets der Länder**

Neben der Frage nach formalen Strukturen und Verfahren der Arbeitsmarktpolitik sind die finanziellen Proportionen zwischen ESF-Budgets und den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik in den Ländern von zentraler Bedeutung für die Bewertung der Rolle des ESF. Hier gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern. Insbesondere in Ländern mit besonderen Strukturanpassungsproblemen nimmt der ESF eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ein. Die angespannten öffentlichen Haushalte stärken zusätzlich den ESF: Solange eine ESF-Kofinanzierung existiert, sind die anderen Haushalte auch gezwungen darüber nachzudenken, ob sie sich nicht beteiligen können.

In Niedersachsen, Berlin, Bremen, Hessen oder NRW haben die Fondsverwaltungen starke Positionen gegenüber den Fachreferaten, weil fast alle Landesprogramme kofinanziert werden. Außerdem machen sie sich durch ihre spezifische EU-Kompetenz bei den Fachreferaten unentbehrlich. Weil sie wissen, wie man ESF-Mittel mobilisiert, werden sie von den Fachreferaten geschätzt.

Im Unterschied dazu dient in Baden Württemberg der ESF eher zur punktuellen Unterstützung weniger Förderprogramme der Arbeitsverwaltung. Der beschäftigungspolitische Schwerpunkt der baden-württembergischen

Landesregierung liegt in Aktivitäten der Wirtschafts- und Strukturpolitik, die auf die beschäftigungspolitische Wirkung einer „gesunden“ Wirtschaft abzielt. Entsprechend zurückhaltend sind die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Landesregierung und die ESF-Kofinanzierung.

### 3.6 Einschätzungen zu den Steuerungswirkungen des ESF

Entsprechend der vorgestellten empirischen Befunde läge die Schlussfolgerung nahe, dass die Steuerungswirkungen des ESF in den Ländern um so größer sind, je stringenter nach Zielen gesteuert und je mehr ESF-Mittel verteilt werden können. Im Umkehrschluss wäre anzunehmen, dass die Steuerungswirkungen umso geringer sind, je mehr nach Grundsätzen gesteuert wird und je weniger Mittel über den ESF verausgabt werden. Allerdings zeigte sich in den Fachgesprächen mit den Fondsverwaltungen, dass diese Sicht von den Expertinnen und Experten nicht umstandslos geteilt wird. Die thematischen Budgets werden eher als formal aufwändig und für die Steuerung faktisch als nachrangig bezeichnet. Sie gelten zwar als Orientierungsrahmen für die Gestaltung eigener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, aber selten als echter Auswahlfilter, der die Landespolitik fachlich strukturiert.<sup>32</sup> Auch die indikativen Planungsvorgaben auf der Ebene länderspezifischer Programme ändern daran nichts, denn der offene Zielrahmen der ESF-Schwerpunkte und Maßnahmen ist natürlich auch offen für eine relativ flexible Zuordnung von programmspezifischen Indikatoren und Messgrößen. Länderübergreifend ist das gemeinsame Interesse an einer gewissen „Reibungslosigkeit“ der Zuordnung von landesspezifischen Instrumenten und ESF-Politikschwerpunkten bzw. Maßnahmen und eine wirkungsvolle Mittelbindung bzw. ein entsprechender Mittelabfluss; mit anderen Worten: die finanztechnische Umsetzung landesspezifischer Instrumente. Die Annahme, dass mit Instrumenten der Zielsteuerung und hohen ESF-Budgets die Länderarbeitsmarktpolitik nach ESF-Schwerpunkten strukturiert werden könnte, trifft also *nicht* zu. Genau so einhellig aber wird auch die Auffassung vertreten, dass sich der ESF nicht nur als differenziertes Finanzierungsinstrument für Landesarbeitsmarktpolitik nutzen lasse, sondern in vielfältiger Weise sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte als auch und vor allem die Verfahren und Strukturen der Arbeitsmarktpolitik in den Ländern beeinflusst und verbessert habe. Diese Auffassung vertreten nicht nur die Länder mit einem hohen ESF-Budget, sondern auch solche wie Baden Württemberg, die über relativ geringe ESF-Mittel verfügen.

---

<sup>32</sup> Dazu ist das inhaltliche Spektrum möglicher politischer Schwerpunkte, die von den Ländern innerhalb des EPPD gesetzt werden können, auch viel zu breit. Dies zeigt auch das Beispiel Niedersachsens, dass trotz Zielsteuerung mit dem ESF einen arbeitsmarktpolitischen Richtungswechsel gestalten konnte, nachdem die neue Landesregierung deutlich andere Schwerpunkte gesetzt hat.

Diese Wirkung ist – so muss angenommen werden – weniger auf Zielsteuerung als auf einen „diskursiven Sog“ zurück zu führen, den der ESF mit seinen politischen Schwerpunkten entfaltet hat. Mit dem ESF ist es möglich, im Land gewünschte und notwendige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu verstärken. Der ESF hat in vielerlei Hinsicht als Katalysator gewirkt, indem vorhandene Ideen und Ressourcen im ESF-Sinn aufgegriffen und akzentuiert werden konnten. Auf der inhaltlichen Ebene ist es aber nicht nur gelungen, bereits vorhandene Trends zu verstärken, sondern auch ganz neue Themen auf die Agenda zu setzen. Vier Bereiche wurden von den Fondsverwaltungen immer wieder angeführt:

*Das Thema Prävention:* Von vielen Fondsverwaltungen wurde hervor gehoben, dass mit dem ESF eine wechselseitige Verstärkung des Themas Prävention statt gefunden habe. Einen deutlichen Akzent setzt der ESF insbesondere mit dem Thema des „Lebenslangen Lernens“. Bis zur ersten Halbzeit hat das EPPD durch einen deutlichen finanziellen Schwerpunkt auf den Politikbereich A einen klaren Akzent setzen können. Zwar wurde den Ländern als Folge der Hartz-Reformen ihr Einfluss gerade auf diesen Bereich wieder geschmälert; auf der nationalen Ebene jedoch hat sich die präventive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt.

*Das Thema Chancengleichheit:* Mit der starken Gewichtung des Querschnittszieles Chancengleichheit und der Strategie des Gender Mainstreaming ist es gelungen, ein für die Arbeitsmarktpolitik neues Thema auf die Agenda zu setzen. Bei allen Fondsverwaltungen herrscht die einhellige Auffassung vor, dass der ESF einen zentralen Beitrag zur Sensibilisierung der arbeitsmarktpolitischen Akteure für dieses Thema leistet.

*Das Thema Zielgruppenförderung:* Der ESF ermöglicht die Förderung in Bereichen, die von der Regelförderung ausgenommen sind und kommt insbesondere Zielgruppen zugute, die mit vielfältigen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Der ESF, so die einhellige Auffassung, leistet einen zentralen Beitrag zur gezielten Förderung dieser Gruppen. Abgesehen davon ermöglicht er den Ländern die Konzeption eigenständiger, d.h. von der Regelförderung der BA unabhängiger landesspezifischer Programme, mit einem konkreten Bezug zu Zielgruppen auf der regionalen Ebene.

*Das Thema Regionalisierung:* die Regionalen Arbeitskreise Baden Württembergs sind eine unmittelbare Folge der Strukturfonds. Ähnlich verhält es sich mit den bezirklichen Bündnissen für Wirtschaft und Arbeit in Berlin, die in den 90er-Jahren im Kontext der Diskussionen um „Territoriale Beschäftigungspakte“ entstanden sind. In diesen beiden Ländern hat der ESF konkrete institutionelle Wirkungen hervor gebracht. In NRW dagegen konnte bereits auf langjährige Erfahrungen mit regionalisierten Politik-



strukturen aufgebaut werden. In anderen Ländern ohne regionalisierte ESF-Implementationsstrukturen wurden die formellen und informellen Netzwerke der Fondsverwaltungen und Landesregierungen zu regionalen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik ausgebaut und gefestigt.

Außerdem sind nicht alle Politikbereiche unscharf und offen formuliert: Politikbereich E (Chancengleichheit) und F (Lokales Kapital) sind klar umrissen und überschneiden sich inhaltlich nur wenig mit anderen Politikbereichen. Im Politikbereich E ist die Zielgruppe und im Politikbereich F sind benachteiligte Stadtteile eindeutig als Begünstigte bestimmt. Insbesondere mit ihrer starken Gewichtung der Chancengleichheit und der hohen finanziellen Ausstattung des Politikbereichs konnte der ESF zumindest in der ersten Hälfte der Förderperiode starke Impulse geben. Ob die Strategie des Gender Mainstreaming die aktuellen Umschichtungen im Politikbereich E kompensieren kann, ist dagegen fraglich. Während nämlich das anfänglich hohe Budget einen starken Druck zur Mobilisierung nationaler Kofinanzierungsmittel ausübte, bleibt die Strategie des Gender Mainstreaming im Bewusstsein vieler relevanter Akteure immer noch ein „weiches“ Ziel, das in der pragmatischen Abwägung verschiedener Interessen lediglich wahlweise, aber nicht obligatorisch berücksichtigt wird.

Politikbereich F ist zwar von seinen Zielen her klar bestimmt, hat aber nur ein marginales Budget. Aus den Expertengesprächen insbesondere mit Programmverantwortlichen aus Berlin und aus der Kenntnis der Programmdurchführung in Berlin ist jedoch der Eindruck entstanden, dass es in diesem sehr überschaubaren Rahmen gelingt, alle inhaltlichen Ziele des Programms zu erreichen.

Als besonders fruchtbar wird der Einfluss des ESF auf die Verbesserung von Strukturen und Verfahren der Arbeitsmarktpolitik beschrieben:

1. Aus der Sicht mancher Fondsverwaltung hat der ESF einen wichtigen Beitrag zu längerfristigen Planungshorizonten in der Arbeitsmarktpolitik geleistet und damit einer sprunghaften ad hoc-Politik und reaktiven Strategien entgegen gewirkt.
2. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage nach den Wirkungen und nach der Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zu sehen. Mit seinen Begleitsystemen hat der ESF eine stärker wirkungsorientierte Politik mit unterstützt. Die Diskussion über Wirkungen von politischen Programmen sei letztendlich auch eine Folge der ESF-Begleitstrukturen.
3. Die Durchführung systematischer Vorort-Kontrollen und ein umfassendes Teilnehmermonitoring stellen zweifellos wichtige durch den ESF angestoßene Veränderungen dar. Die Finanzkontrollbestimmungen des

ESF haben eine stärker an Kosten und Effektivität orientierte Politik unterstützt.

4. Der ESF hat die Rationalität der Verfahren erhöht: Das betrifft die Wettbewerbsorientierung, die Transparenz der Vergabeverfahren, das Monitoring und Berichtswesen und die gesamten Begleitstrukturen zur Umsetzung der ESF-Interventionen. Sie haben ganz wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Qualität der Verfahren verbessert hat.
5. Die Notwendigkeit zur partnerschaftlichen Abstimmung von Zielen, Maßnahmen und Projekten der Landesarbeitsmarktpolitik hat dazu beigetragen, dass Redundanzen in der Förderung verringert und Synergien auf der horizontalen Ebene zwischen Ressorts und auf der vertikalen Ebene zwischen Land, Regionen und lokalen Gliederungen gezielt gestärkt werden können.

Aus diesen Einschätzungen der Fondsverwaltungen der Länder lassen sich folgende Schlüsse zur Steuerungsfähigkeit des ESF-Systems ziehen:

Eine „Führung nach Zielen“ ist *nur dann* Erfolg versprechend, wenn sich Programme auf möglichst wenig Ziele konzentrieren und diese möglichst klar voneinander abgrenzen, so wie im Politikbereich E und F. Redundanzen und Polyvalenzen in den Zielbestimmungen reduzieren die Steuerungswirkung. Weil die inhaltlichen Zieldefinitionen des EPPD z. T. willkürlich interpretiert und der ESF auch als reines Finanzierungsinstrument genutzt werden kann, muss seine inhaltliche und an Zielen orientierte Steuerungswirkung in Frage gestellt werden. Der Steuerungsmodus (Zielsteuerung oder offene Koordination) sagt aber wenig über die Relevanz der ESF-Schwerpunkte für die Landesarbeitsmarktpolitik aus, weil in beiden Fällen während der Programmierung relativ willkürliche Zuordnungen von landesspezifischen Instrumenten zu ESF-Schwerpunkten und Maßnahmen vorgenommen werden können. Länder mit einer stärker zielorientierten Steuerung sind aber in der *Implementationsphase* unflexibler. Positiv formuliert: Ihre Arbeitsmarktpolitik wird dadurch stetiger und weniger sprunghaft.

Die „offene Koordination“ birgt für die Steuerung der ESF-Interventionen – vom Standpunkt der Kommission aus betrachtet – mehr Risiken: Der lediglich allgemeine Orientierungsrahmen macht es für die Länder leichter, die inhaltliche Zuordnung zu den thematischen Schwerpunkten allein nach der Logik der Landesarbeitsmarktpolitik vorzunehmen. Der ESF wäre in diesem Fall kein programmatisches Instrument, sondern im Extremfall

kaum mehr als ein flexibles Finanzierungsinstrument der jeweiligen Landesarbeitsmarktpolitik.<sup>33</sup>

### 3.7 Änderungsbedarf von Seiten der Länder

*Unsicherheiten im Kontext der Hartz-Reformen:* Generell wird die Einschätzung vertreten, dass die Hartz-Reformen eine sehr viel durchgreifendere Wirkung auf die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik in den Ländern haben, als der ESF und seine politischen Schwerpunkte. Alle Länder sind dadurch gezwungen, ihre Arbeitsmarktpolitiken neu zu strukturieren und auch ihre ESF-Programme neu auszurichten. Dabei stehen die Länder vor einem großen Problem: Es ist noch nicht für alle klar absehbar, wie künftig Instrumente zugeordnet werden können. Maßnahmen, Instrumente und Zielgruppen zu koordinieren ist oft nur im Nachhinein durch Umschichtungen und Änderungen möglich. Die Steuerungsinstrumente, so die Einschätzung aus manchen Fondsverwaltungen, würden unter diesen Umständen zu einem formalen Rahmen verkümmern, innerhalb dem nur noch in der Art einer „Rückwärtsbuchhaltung“ (aus einem Interview) versucht wird, die Bilanzen zu bereinigen. Im Vordergrund stünde das Ziel, die eigene Landespolitik den neuen Rahmenbedingungen des Bundes anzupassen. Manche Fondsverwaltungen erleben sich – zugespitzt formuliert – in diesem Anpassungsprozess eher als „getrieben“ denn als „gestaltend“.

Als gravierendes Problem wird die Mobilisierung der Konfinanzierungsmittel zum ESF beschrieben. Teilweise könne mit privater Kofinanzierung aufgefangen werden, was über die Hartz-Reformen an Ressourcen zur Gegenfinanzierung ausgefallen sei, wie z.B. in den Maßnahmen für Unternehmen und zur Verbesserung der Weiterbildung. Aber damit könnten nicht alle Ausfälle kompensiert werden. Die aktuelle Ungewissheit darüber, welche konkreten Aufgaben die Arbeitsgemeinschaften und optierenden Kommunen übernehmen, schränke die Handlungsfähigkeit mancher Länder ein, weil für sie noch nicht genau fest stehe, bei welchen Zielgruppen sich noch Verknüpfungen herstellen lassen zur Landesarbeitsmarktpolitik und zum ESF.

*Unbürokratische Budgetanpassungen:* Der von den Fondsverwaltungen reklamierte Änderungsbedarf zur ESF-Steuerung richtet sich vor allem auf

---

<sup>33</sup> Ein anderer Aspekt erscheint in diesem Zusammenhang noch wichtig: Weil die fachliche Zuordnung von Instrumenten zu Politikbereichen sehr stark interpretationsabhängig ist, gewinnen die fachlich übergreifenden Querschnittsziele um so mehr an Gewicht: Das Thema Chancengleichheit ist in jedem Fall zu beachten und jedes Projekt, gleich in welchem Politikbereich, ist z.B. nach den Grundsätzen des Gender Mainstreaming zu gestalten. Je offener also der Planungsrahmen ist und je weicher die Zielvorgaben definiert sind, umso stärker kommen die Querschnittsziele im Verhältnis zu den fachlichen Zielen zum Tragen.

eine stärkere Flexibilisierung des Mitteleinsatzes. Dabei gehe es nicht um die Ausweitung der politischen Entscheidungsspielräume, sondern um veraltungstechnische Vereinfachungen der Programmdurchführung und leichtere Budgetanpassungen. Ein häufig genanntes Problem ist, dass Projektträger ihre Anträge spät einreichen oder nicht förderungswürdige Anträge mit dem Projektträger erst nachgebessert werden müssen. Änderungen, die auf Grund solcher nicht vorhersehbarer Ereignisse notwendig werden können, seien im Rahmen des ESF-Systems nur sehr schwer und mit hohem bürokratischem und zeitlichem Aufwand möglich. Einige Fondsverwaltungen plädieren deswegen dafür, Änderungsanträge nicht nur zur Halbzeit zuzulassen, sondern wie in der ersten Förderperiode während der 90er-Jahre in einem jährlichen Rhythmus.

Die n+2 Regelung schaffe nur innerhalb beschlossener Programme eine gewisse zeitliche Flexibilität in der Verwendung der Mittel. Sie biete aber keine Hilfe bei notwendigen Umschichtungen von Mitteln zwischen verschiedenen Programmen. Stelle sich während der Programmdurchführung heraus, dass z.B. Unternehmen doch nicht in dem Umfang ausbilden, wie angenommen und eine Aufstockung entsprechender ESF-kofinanzierter Programme nur durch Umschichtungen aus anderen Programmen möglich ist, fehle es an der notwendigen Flexibilität.

Andere Fondsverwaltungen argumentieren, dass thematische Budgets auf der Ebene von Politikbereichen ausreichend wären und eine Konkretisierung auf der Maßnahmeebene die Durchführung zu sehr festlege und den bürokratischen Mehraufwand der Änderung erst provoziere. Mit allgemeinen Zielvereinbarungen und Budgetierungen auf der Ebene von Politikbereichen könne der Änderungsantrag überflüssig gemacht werden. Zwar wird von den Fondsverwaltungen eingeräumt, dass die unscharfen Grenzen aus der Sicht der Kommission Steuerungsnachteile bringen. Wenn die Länder aber die inhaltlichen Planungsvorgaben ernst nähmen und den „Dienstweg“ bei Anpassungen der Strategie gehen würden, seien sie mit einem hohen Verwaltungsaufwand für Änderungsanträge konfrontiert. Aus diesen Befunden lässt sich für die Evaluation der Schluss ziehen, dass die Politikbereiche aus der Sicht der Kommission ein schwaches und aus der Sicht der Länder gleichzeitig ein sehr bürokratisches Steuerungsinstrument sind. Eine mögliche Verbesserung könnte eine konsistentere Klassifikation von Politikbereichen (ähnlich wie bei den Politikbereichen E und F) bei größerer Toleranz gegenüber Abweichungen zu indikativen Planungsvorgaben sein.

Einhellig wird von den Fondsverwaltungen kritisiert, dass die Umsetzung von Interventionen erschwert wird, weil die Kommission die im nationalen Haushaltsrecht selbstverständlichen und vereinfachenden Umsetzungsstandards, wie z.B. Förderpauschalen, nicht oder nur nach unvertretbar aufwän-

digem bürokratischem Abstimmungsverfahren akzeptiert. Darin wird eine Schwäche der Kommission zu kleinteiligen Überregulierungen gesehen. Hier wünschen sich die Verwaltungsbehörden mehr Spielraum für sachgerechte Lösungen.

*Bessere Finanzkontrollen auf der Ebene der Länder:* Die ungenügende Transparenz der Finanzsteuerung für die Länder wird als Problem empfunden. In vielen Ländern – auch solchen ohne explizit regionalisierten Entscheidungsstrukturen – sind die relevanten Akteure in den Regionen und prägen dort mit ihren Ausgaben für bestimmte Instrumente und den dadurch gesetzten Indikatoren maßgeblich das Profil der Arbeitsmarktpolitik. Über das Monitoring werden diese Daten an den Bund weiter geleitet. In der Aggregation der Informationen auf der Ebene des Bundes sollte das länderspezifische Feed-back weiter entwickelt werden.

Während die informatorische Kontrolle durch das Monitoring als unzureichend beschrieben wird, wird die länderspezifische Finanzkontrolle durch die Unabhängige Stelle und die Zahlstelle von einigen Ländern als Bevormundung erlebt. Die an sich sinnvolle Aufgabenstellung für Zahlstelle und Unabhängige Stelle – so der Tenor der Aussagen – dürfe nicht die politische und organisatorische Gesamtverantwortung der Fondsverwaltung in Frage stellen. Deshalb sei es notwendig, dass diese Institutionen sich als Teil des Gesamtsystems verstehen und nicht über oder außerhalb des ESF agieren – vergleichbar der Arbeitsweise eines Rechnungshofes. Von manchen Fondsverwaltungen wurde kritisiert, dass sich diese Instanzen eher als Hilfsorgan der EU-Kommission verstünden, anstatt mit den Fondsverwaltungen an einem Strang zu ziehen. Z.T. wurde die Gefahr gesehen, dass sich die Unabhängige Stelle mehr und mehr in die Bewertung von Projekten und Maßnahmen einmische und auf diese Weise das operative Geschäft maßgeblich beeinflusse, ohne jedoch dafür verantwortlich zu sein.

### **3.8 Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des Steuerungssystems**

Die empirischen Befunde konzentrieren sich auf ein zentrales Steuerungsproblem, das sich im Widerspruch zwischen den überwiegend unscharf abgegrenzten Politikbereichen und dem hohen Aufwand für detaillierte indikative Planungsvorgaben zusammenfassen lässt. Mit den indikativen Planungsvorgaben legen sich die Fondsverwaltungen inhaltlich und finanziell über einen langen Zeitraum fest. Die offenen Grenzen der Politikbereiche erlauben zwar eine relativ willkürliche Zuordnung der landespolitischen Instrumente und damit zumindest in der Phase der Programmplanung eine große Flexibilität. Während der Programmimplementation sind aber Umschichtungen zwischen Maßnahmen und Politikbereichen nur mit großem zeitlichem und bürokratischem Aufwand möglich. Der hohe Änderungs-

aufwand steht aber in keinem Verhältnis zur politischen Steuerungswirkung der Politikbereiche, eben weil sie in der Planungsphase eine eher pragmatische und nicht zwingend programmatische Verknüpfung mit landespolitischen Zielen erlauben. Mit anderen Worten: Detaillierte indikative Festlegungen auf der Ebene von landesspezifischen Instrumenten sagen kaum etwas über die tatsächliche Gewichtung der unscharfen und offenen Ziele der Politikbereiche und Maßnahmen aus.

Bei aller Skepsis gegenüber der indikativen Finanzplanung gibt es aber auch Ausnahmen: Mindestmargen (wie für den Themenbereich Chancengleichheit oder direkte Maßnahmen zur Förderung der lokalen Entwicklung) werden ausdrücklich als wirksames Mittel angesehen, um zu verhindern, dass bestimmte Aufgabenbereiche unberücksichtigt bleiben. Dies setzt allerdings voraus, dass die entsprechenden Politikbereiche, ihre politischen Ziele und Fördergegenstände klar umrissen und voneinander abzugrenzen sind.

Aus diesen Befunden lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen:

1. Eine Möglichkeit besteht darin, am gegenwärtigen Steuerungssystem nichts zu verändern und die Politikbereiche in ihrer jetzigen Form zu lassen. Der Vorteil: Der ohnehin vorhandene offene Zielrahmen ermöglicht den Ländern weiterhin einen flexiblen Einsatz von Landesinstrumenten und ihre differenzierte Kofinanzierung durch den ESF. Die Kommission wiederum kann die Kontinuität ihrer Ziele aufrechterhalten während sie gleichzeitig eine gewisse „Fehlerfreundlichkeit“ des Systems toleriert. Der Nachteil: Die Fehlerfreundlichkeit des Steuerungssystems produziert auch unscharfe Informationen über die tatsächliche Gewichtung politischer Ziele. Der Nachteil für die Länder besteht darin, dass sie auch weiterhin mit hohen Hürden bei Umschichtungen zwischen Politikbereichen konfrontiert sind.
2. Eine Variation dieser „Nulllösung“ besteht in ihrer leichten Modifikation zu Gunsten der Länder: Umschichtungen könnten für die Länder vereinfacht werden, indem Begründungen dafür nur auf der Ebene von Politikbereichen gefordert werden, nicht aber auch auf der Ebene von ESF-Maßnahmen. Die finanztechnische Abwicklung könnte überdies durch die Anerkennung von Förderpauschalen vereinfacht werden. Auch der Einsatz und Nachweis privater Kofinanzierungsmittel könnte reibungsloser gestaltet werden. Der Vorteil für Kommission und Länder: der bürokratische Aufwand für Prüfung und Kontrolle von Änderungen und Anpassungen verringert sich und die finanztechnische Abwicklung der Programmdurchführung wird vereinfacht.

3. Eine andere Möglichkeit besteht darin, sämtliche Politikbereiche klarer zu strukturieren und inhaltliche Überschneidungen und Mehrdeutigkeiten zu vermeiden. Der Vorteil: Ziele und Gegenstände der Förderung würden eindeutig und willkürliche Zuordnungen von landesspezifischen Instrumenten zu Politikbereichen würden unterbunden. Der Nachteil: Das Steuerungssystem würde rigider und weniger flexibel. Abgesehen davon dürfte es sehr schwer sein, Ziele zu formulieren, die eindeutig sind und dennoch über Ländergrenzen hinweg sinnvolle Operationalisierungen von national und regional adäquaten Strategien erlauben.
4. Eine weitere zumindest theoretisch denkbare Möglichkeit besteht in der Abschaffung der Politikbereiche zu Gunsten von Globalbudgets für allgemein gehaltene Ziele: Die Bundesländer kämen in den Genuss größtmöglicher Flexibilität, die Kommission würde dagegen jeglichen steuernden Einfluss verlieren.
5. Schließlich besteht die Möglichkeit zu einem Kompromiss aus den beiden letztgenannten Alternativen: Eine Kombination aus steuerungs-wirksam formulierten Politikbereichen und einem offenen Rahmen für die Zuordnung landesspezifischer Ziele und Instrumente ohne bürokratische Änderungsverfahren für Anpassungen.

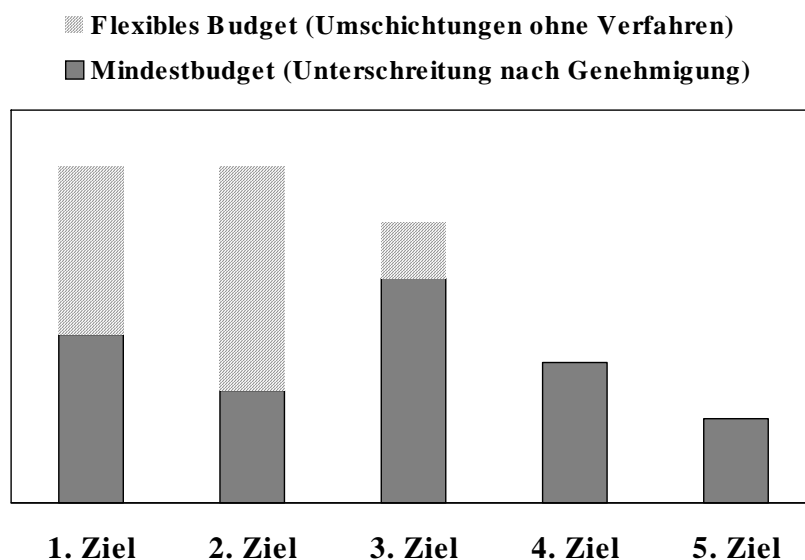
Die empirischen Befunde und die Überlegungen der Kommission für die Strukturierung der kommenden Förderperiode sprechen für den letzten Vorschlag. Er soll im Folgenden noch etwas deutlicher skizziert werden.

An gezielten Impulsen zur Förderung bestimmter Problembereiche und Politikfelder sollte die Kommission festhalten. Vieles spricht dafür, dass sie mit Mindestmargen für die finanzielle Unterstützung konkreter politischer Ziele starke Steuerungswirkungen erreichen kann. Im Augenblick betrifft dies allerdings nur die – gemessen am finanziellen Budget – randständigen Bereiche der politischen Ziele. Denkbar wäre, dass – dem Prinzip der Zielsteuerung folgend – bereits vorhandene Politikbereiche konkreter gefasst oder neue Politikfelder konzipiert und vergleichbar konkret operationalisiert werden.

Um den Ländern aber die für sie notwendigen Spielräume zur Anpassung von Zielen an veränderte regionale sozialökonomische Verhältnisse und Bedarfslagen zu erhalten, sollten Änderungen der Strategie leichter und unbürokratischer möglich sein. Deswegen soll folgender Vorschlag zur Diskussion gestellt werden: Anstelle eines differenzierten EPPD und genauen Festlegungen nach Art der Programmergänzung wird ein Politikpapier über die nationale Entwicklungsstrategie konzipiert, das den Rahmen für die Ausarbeitung der thematischen Ziele bzw. Politikbereiche bildet, nicht aber – wie das EPPD – die Rolle eines differenzierten Finanzverwaltungsinstru-

ments hat. Die Festlegung der Programme sollte nur auf aggregierter Ebene bzw. auf der obersten Schwerpunktebene erfolgen, indem die wichtigsten Operationen hervorgehoben werden. Auf zusätzliche Details wie die derzeitige „Ergänzung zur Programmplanung“ als auch auf das Management auf Maßnahmenebene sollte verzichtet werden.<sup>34</sup>

Schaubild 2

**Budgetierungsvorschlag**

Quelle: Eigene Darstellung

Um die allgemeinen Zielvorgaben der nationalen Strategie auf der Ebene der Länder zu operationalisieren, sollten Mindestmargen für die Durchführung bestimmter Interventionen festgelegt werden. Darüber hinaus jedoch sollten Länder und Regionen eigenständige Schwerpunkte legen können. Um die Transparenz der Interventionen aufrecht zu erhalten, kann an den bestehenden Regeln der indikativen Finanzplanung festgehalten werden. Änderungen und Anpassungen sollten aber im Kontext eines offenen Zielrahmens zwischen verschiedenen Politikbereichen und damit ohne den Aufwand des Änderungsantrages und möglichst zeitnah erfolgen können. Für die Unterschreitung festgelegter Sockelbeträge sollten aber die bisheri-

<sup>34</sup> Dieser Vorschlag lehnt sich an den Entwurf der Kommission für die Strukturfonds in der kommenden Förderperiode von 2007 bis 2013 an (vgl. EU-Kommission 2004: 10ff.)



gen Anforderungen für Änderungen beibehalten werden. Folgende grafische Darstellung skizziert den Vorschlag in seinen Grundzügen:

Der Vorschlag, einen gemeinsamen Sockel von Mindeststandards für ausgewählte politische Ziele zu gestalten, entspricht auch der neuen Verordnung über die EU-Strukturfonds (EU-Kommission 2004: 10 ff.). Der Vorschlag folgt dem Entwurf der Kommission auch in dem Punkt, die indikative Finanzplanung nur noch auf der Ebene von politischen Schwerpunkten bzw. Politikbereichen durchzuführen. Mit den flexiblen Budgetanteilen geht der Vorschlag jedoch über die Vorstellungen der Kommission hinaus.

## Literatur

- Adamy, W. (2004), Schwierige Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen, in: Soziale Sicherheit 10: 332-338.
- Blancke, S. und J. Schmid (2000): Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. WIP Occasional Paper no 12 – 2000. Tübingen.
- BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.) (2005), *Übersicht über das Sozialrecht*, Nürnberg: BW Bildung und Wissen.
- BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2005), Arbeitsmarktpolitik. – <http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Arbeit/arbeitsmarktpolitik,did=42786,render=renderPrint.html> – download vom 24.5.2005.
- Bundesgesetzblatt Teil 1 Nr. 72 vom 27. Dezember 2004, S. 3635 ff.
- COMPASS et al. – COMPASS, ICON-Institute, PIW, proberuf (2003): Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002-2006 – Mid-term-Bericht, Berlin/Bremen/Köln/Teltow, Oktober
- EPPD- Programmergänzung: Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 14.9.2001. Bonn.
- EU-Kommission (Hrsg.) (2003): Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz, Mitteilungen der Kommission an den Rat, KOM (2003) 261 endgültig/2.
- EU-Kommission 2004: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, KOM(2004)492 endgültig
- ICON-INSTITUTE, COMPASS, PIW 2003: Evaluierung der GI- Equal für den Zeitraum 2000 – 2006, Jahresbericht 2002, Mid-term – Bericht.
- Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), Vorschläge der Kommission zum Abbau de Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. *Bericht der Kommission*. Berlin: o.A.
- Landesberatungsgesellschaft für Integration und Beschäftigung, Hannover (Hrsg.) (2004), RdErl. d. MW v. 24.8.2004 sowie ArbeitsMarktPolitikAktuell, lfd. Ausgaben.
- Mertens, D., J. Kühl ( 1977), Arbeitsmarktpolitik. In: *HdWW*, S. 279 –292. Stuttgart u.a.: Gustav Fischer u.a.
- Schmid, J., U. Hörrmann, D. Maier, C. Steffen (2003), Vergleich der aktiven Arbeitsmarktpolitik der westdeutschen Bundesländer 2001, Untersuchung im Auftrag der GD Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission, Tübingen.
- Temps, C., Schuldt, K. und W. Frank (2003), Das finanzielle Volumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den östlichen Ländern Deutschlands. Studie im Auftrag der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission. Rostock und Teltow.
- WSF (2002), Synopse zur staatlichen Ausbildungsförderung. Untersuchung im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung. Abschlussbericht. Kerpen.

WSF Wirtschafts- und Sozialforschung (Hrsg.) (2002): Synopse zur staatlichen Ausbildungsförderung. Abschlussbericht zur Situation in den alten und neuen Bundesländern sowie in Berlin. Kerpen.

**Anhang**

Übersicht A1

**Telefonate/Gespräche zu inhaltlichen Fragen im Rahmen der Evaluierung**

Datum	Gesprächspartner/-in	Land	Institution
<b>Auswirkungen der Hartz-Reform auf die Arbeitsmarktpolitik der Länder</b>			
21.01.2005	Frau Claudia Schleicher	Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie und Frauen
16.02.2005	Herr Stephan Cattau	Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
12.04.2005	Frau Claudia Temps	Bremen	PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung
19.04.2005	Herr Dr. Christian Lenhart	Rheinland-Pfalz	Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz
19.04.2005	Herr Thorsten Armstropp	Bremen	Senatsverwaltung für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales
24.03.2005	Herr Burkhard Gerstenberg	Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
17.05.2005	Frau Anja Verena Schmid	Schleswig-Holstein	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein
25.05.2005	Herr Dr. Thomas Mirbach	Hamburg	Laewetz-Stiftung Forschung, Evaluation, Wissenstransfer
27.05.2005	Herr Dr. Uwe Kühnert	Brandenburg	Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg
<b>Steuerungsproblematik</b>			
11.11.2004	Herr Gretsche	Saarland	ESF-Fondsverwaltungen
17.11.2004	Herr Jansen	NRW	
19.11.2004	Frau Lidl	Bayern	
22.11.2004	Herr Armstropp	Bremen	
25.11.2004	Herr Roloff	Hessen	
25.11.2004	Frau Andresen	Schleswig-Holstein	
25.04.2005	Frau Heitmann	Hamburg	
28.04.2005	Herr Franz	Niedersachsen	
11.05.2005	Frau Jäger	Baden-Württemberg	

## Übersicht A2

**Zentrale Fragebereiche für die Expertengespräche**

Länderarbeitsmarktpolitiken
Diskussion der Fragen, die sich aus der Auswertung der Länderarbeitsmarktpolitiken ergeben.
Welche Programme der Landesarbeitsmarktpolitik wurden nicht erfasst?
Welche strategische Konzeption liegt der Landesarbeitsmarktpolitik zugrunde?
Welche Rolle spielt der ESF, wie spiegeln sich die ESF-Ziele in der konzeptionellen Ausgestaltung der Landesarbeitsmarktpolitik wider?
Wie positioniert sich die Landesarbeitsmarktpolitik gegenüber der Bundesebene?
Auswirkungen der Hartz-Reform auf die Länderförderung
Welche Konsequenzen haben die Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik des Bundes auf die Interventionen der Länder?
Wie hat Ihr Land auf die Veränderungen reagiert, welche neuen Schwerpunkte konnten bislang gesetzt werden?
Gibt es unter diesem Gesichtspunkt in den Ländern und beim Bund (Bundesministerien) bereits Überlegungen für den ESF-Einsatz in der Förderperiode 2007 bis 2013?
Welche förderpraktischen Konsequenzen hat die Situation, dass in den Jahren 2007 und 2008 die aktuelle und die künftige Förderperiode parallel nebeneinander verlaufen?
Programmvollzug
In welcher Hinsicht wurde zur Halbzeitbewertung eine Umsteuerung vorgenommen?
Welche Überlegungen lagen der Umsteuerung zugrunde?
Welche Entwicklungen waren ursächlich für den weiteren Programmverlauf im Anschluss an die Halbzeitbewertung?
Querschnittsziele
Werden in Ihrem Land Indikatoren zur Messung erreichter Fortschritte eingesetzt?
Welche Schwerpunkte wurden diesbezüglich in Ihrem Land gesetzt, welche best-practice-Beispiele und evtl. Fallstudien kommen in Frage?
Welche Probleme gibt es bei der Berücksichtigung der Querschnittsziele?
Welcher Stellenwert nimmt der Aspekt der lokalen Entwicklung in den ESF-Interventionen Ihres Landes ein?
Mit welchen Verfahren wird diesem Prinzip Rechnung getragen und haben sich dabei in den nunmehr 5 Jahren der Förderperiode Änderungen ergeben?
Monitoring
In welchen Etappen wurde das ESF-Stammblattverfahren in Ihrem Bundesland eingeführt und welche Schwierigkeiten waren zu bewältigen?
In welchem Zusammenhang steht das ESF-Monitoring zum Monitoring der Landesarbeitsmarktpolitik und wird die Relevanz der erhobenen Daten hinsichtlich der Programmsteuerung bewertet?
Welche Optimierungsmöglichkeiten werden gesehen?
Welche Hinweise ergeben sich aus Sicht Ihres Landes für die Gestaltung der ESF-Monitoring für die kommende Förderperiode?

Schaubild A1  
Eingabemaske für die Arbeitsmarktpolitik der Länder

**Angaben zum Programm**

Datensatznummer  Bundesland   
Name des Programms   
Programmbeschreibung   
Programmcode

Angaben über Ausgaben  vorhanden  nicht vorhanden

Angaben beziehen sich auf das Jahr   
Wenn mehrere Jahre: Anfangsjahr  Endjahr

Art der Datenquelle   
Jahr  Seite  Einzelplan  Kapitel  Teilnummer  Nummer  Funktionskennziffer   
Quellecode   
Ort bei sonstiger Quelle

Herausgeber/Autor bei sonstiger Quelle   
Titeljahre bei sonstiger Quelle

noch Schaubild A1

**Angaben über Förderbereiche**

Förderbereich:  Bereiche: Berufsbildungsförderung/Arbeitsmarktförderung/wirtschaftsorientierte Förderung

Angaben beziehen sich auf Ausgaben für: 1.  2.

Angaben beziehen sich auch auf andere Förderatbestände

*weitere sonstige Angaben, Beschreibung in Textform:*

ESF-Zielbereiche:  Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen

Maßnahme:

Verknüpfung mit BA-Förderung:  ja  nein  unbekannt *Wann, ja, Förderstatus:*

Wird das Programm über ESF kofinanziert?  ja, Ziel 1  ja, Ziel 2  ja, Ziel 3  nein  unbekannt

Neue Förderperiode:  ja  nein

noch Schaubild A1

Finanzielle Angaben		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>AUSGABEN IN €: Plan</b>								
<b>Gesamtausgaben</b>								
davon Personalausgaben								
davon Zuweisungen								
<b>Von Gesamtausgaben sind:</b>								
Bundesmittel								
Landesmittel								
Kommunale Mittel								
sonstige öffentliche Mittel								
private Mittel								
sonstige Mittel (außer EU)								
spezifiziert <input type="radio"/> ja <input checked="" type="radio"/> nein		Erläut. ja, Artgäbe:						
ESF-Mittel (ohne Glen)								
EFRE-Mittel (ohne Glen)								
EAGFL-Mittel (ohne Glen)								
EQUAL								
URBAN								
sonstige EU-Mittel								
spezifiziert <input type="radio"/> ja <input checked="" type="radio"/> nein		Erläut. ja, Artgäbe:						
<b>Gesamtausgaben NETTO</b>								



noch Schaubild A1

AUSGABEN IN €: Ist	2000	2001	2002	2003
<b>Gesamtausgaben</b>				
davon Personalausgaben				
davon Zuweisungen				
<b>Von Gesamtausgaben sind:</b>				
Bundesmittel				
Landesmittel				
Kommunale Mittel				
sonstige öffentliche Mittel				
private Mittel				
sonstige Mittel (außer EU)				
spezifiziert <input type="radio"/> ja <input checked="" type="radio"/> nein	halb-jährliche Ausgaben:			
ESF-Mittel (ohne Glm)				
EFRE-Mittel (ohne Glm)				
EAGFL-Mittel (ohne Glm)				
EQUAL				
URBAN				
sonstige EU-Mittel				
spezifiziert <input type="radio"/> ja <input checked="" type="radio"/> nein	halb-jährliche Ausgaben:			
<b>Gesamtausgaben NETTO</b>				
Kommentar zu Plan/Ist	Kommentar zu den Mitteln			sonstige Kommentare

Tabelle A1

**ESF-Maßnahmentypen aus EPPD (SPP 30) und eigene Erfassungsstruktur**

Maßnahmetypus	RWI-Code	EPPD (SPP30)
Maßnahmen zur Verhinderung und Nachholen von Schulabbruch und Schulversagen	B	110
Maßnahmen zur Verhinderung von Schulabbruch und Schulversagen	B	111
Nachholen von Schulabschlüssen	B	112
		120
Ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen	B	121
Jugendwerkstätten u. ä.	B	122
Sonstige Orientierungs- und Berufsvorbereitungsmaßnahmen	B	123
Hilfen zur betrieblichen Erstausbildung für Betriebe	B	210
Überbetriebliche Erstausbildung	B	221
Organisation von Verbundausbildungen	B	222
Ausbildungsbegleitende Hilfen	B	223
Außerbetriebliche Erstausbildung	B	230
Sonstige Maßnahmen im Bereich der beruflichen Erstausbildung	B	240
Spezielle Maßnahmen an der 2. Schwelle (z.B. Praktika, Zusatzqualifikationen)	B	250
Weiterbildungsmaßnahmen (Fortbildung, Umschulung etc.)	B	311
Trainingsmaßnahmen	B	312
Berufliche Rehabilitation	B	313
sonstige Maßnahmen für Arbeitslose/Arbeitssuchende	B	314
		320
Qualifizierung und Beschäftigung im Rahmen von ABM	B	321
Qualifizierung und Beschäftigung im Rahmen von SAM	B	322
Qualifizierung im Rahmen von Hilfe zur Arbeit, Arbeit statt Sozialhilfe	B	323
Schulische Ausbildung und Beschäftigung (ABM und Lernen)	B	324
Sonstige Qualifizierung im Rahmen geförderter Beschäftigung	B	325
Einstellungsbeihilfen in den 1. Arbeitsmarkt (ohne SAM, ABM)	A	331
SAM, ABM am 1. Arbeitsmarkt (ohne Qualifizierung)	A	332
Einstellungsbeihilfen im Zusammenhang mit SAM (ohne Qualifizierung)	A	342
Einstellungsbeihilfen im Zusammenhang mit Hilfe zur Arbeit, Arbeit statt Sozialhilfe	A	343
Sonstige Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen am 2. Arbeitsmarkt	A	344
		350
Sonstige Maßnahmen für Arbeitslose/Arbeitssuchende etc.	A	360
		410
Berufsbegleitende Weiterbildung für Beschäftigte	B	411
Spezielle Maßnahmen für Mitarbeiter/Unternehmen in Kurzarbeit, Krisen/Outplacement etc.	B	412
Sonstige Maßnahmen für Erwerbstätige	B	413
		510
Qualifikation von Beschäftigten im Verbund	B	511
Maßnahmen zur Organisationsentwicklung	B	512
Maßnahmen zur Arbeitszeitorganisation	B	513
Qualitätsmanagement/Öko-Audit	B	514
Sonstige betriebliche Koop- und Verbundmaßnahmen	B/W	515
Beihilfen für Existenzgründer/-innen	W	610

noch Tabelle A1

Maßnahmetypus	RWI-Code	EPPD (SPP30)
Beratung und Qualifizierung von Existenzgründern	W	621
Coaching von Existenzgründern	W	622
Sonstige Existenzgründerförderung	W	630
Unternehmensberatung	W	710
		720
Beratungsmaßnahmen für Arbeitslose, Erwerbstätige, Berufsrückkehrer/innen, Schulabgänger, Sozialhilfeempfänger, Studierende etc.	B	721
Sozialpädagogische Betreuung	B	722
Mentoringmaßnahmen (z.B. für Berufsrückkehrerinnen, Betreuung während Studium)	B	723
Sonstige Beratungs-/Informationsmaßnahmen	B	724
Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen für Studierende/Hochschulabgänger	B	811
Qualifizierung von Ausbildern und Lehrern	B	812
Sprachkurse	B	813
Soziale Betriebe / Arbeitsförderbetriebe	A	821
Integrationsbetriebe / Geschützte Werkstätten	A	822
Lokale Entwicklungsprojekte	W	831
Lernende Regionen	W	832
Gemeinwesenarbeit	A	840
Entwicklung von Aus- und Weiterbildungsmodulen etc.	B	850
Studien	B	860
Förderung von Chancengleichheit im Beruf	A/B/W	
Integrierte Projekte	A/B/W	
Zielgruppenbezogene Förderung	A/B/W	