RWI : Projektberichte

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland

Förderperiode 2000–2006
OP des Bundes Ziel 1

Aktualisierung der Halbzeitbewertung
Endbericht

Forschungsprojekt des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
gefördert aus dem ESF

RWI
ESSEN

SÖSTRA
Institut für
Sozialökonomische
Strukturanalysen

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
OP des Bundes Ziel 1
Aktualisierung der Halbzeitbewertung
Endbericht, Dezember 2005
Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
gefördert aus dem Europäischen Sozialfonds

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen und Gerd Ronning

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006

OP des Bundes Ziel 1

Aktualisierung der Halbzeitbewertung
Endbericht, Dezember 2005

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

RWI
ESSEN

SÖSTRA
Institut für
Sozialökonomische
Strukturanalysen

Projektteam:

RWI Essen
Projektleiter: Dr. Michael Rothgang
Wissenschaftliche Mitarbeiter: Dr. Boris Augurzky, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Dr. Jochen Dehio, Rainer Graskamp, Verena Groß, Dr. Jochen Kluve, Dr. Bernhard Lageman, Dr. Markus Scheuer, Peter Michael Schumacher

Dem Projektteam standen Prof. Dr. Christoph M. Schmidt und Dr. Michael Fertig beratend zur Seite.

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 Hermann Rappen für seine fachlichen Hinweise zur Erfassung der Länderarbeitsmarktpolitik und Hans-Karl Starke für die Unterstützung bei den Teilnehmerbefragungen. Darüber hinaus danken wir Karl-Heinz Herlitschke, Anette Hermanowski, Klaus Höhner, Frank Jacob, Lionita Krepstakies, Lutz Morgenroth, Thomas Michael, Silke Ottmann, Birgit Petter, Joachim Schmidt, Gisela Schubert, Marlies Tepaß, Larissa Wagner und Hartmut Westram für die Unterstützung der Arbeiten.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung 1

1. Untersuchungsauftrag und Grundkonzept der Evaluierung 3
1.1 Der ESF im Kontext einer Arbeitsmarktpolitik im Wandel 3
1.2 Untersuchungsfeld, Evaluationsaufgabe und methodische Vorgehensweise 5
1.3 Steuerungsmodell des ESF und Wirkungsanalyse 10
1.4 Aufbau des Berichts 11

2. Sozioökonomische Rahmenbedingungen im Ziel 1-Gebiet 15

3. Strategie der Förderung nach dem OP des Bundes Ziel 1 – Einordnung in die Arbeitsmarktpolitik im deutschen Ziel 1-Gebiet 27
3.1 Vorbemerkungen 27
3.2 Finanzielles Gewicht des OP des Bundes Ziel 1 29
3.3 Fachpolitische Einordnung des OP des Bundes im Ziel 1 32

4. Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Arbeitsmarktpolitik sowie die ESF-Förderung im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 35
4.1 Vorüberlegungen: Die veränderte Rolle des ESF im Zuge der Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland 35
4.2 Auswirkungen der Hartz-Reform auf die Förderung auf Bundesebene 37
4.2.1 Auswirkungen auf das ESF-BA-Programm 37
4.2.2 Implikationen der Hartz-Reformen für die anderen Förderbereiche auf der Bundesebene 41

5. Analyse und Bewertung des Programmvollzugs 45
5.1 Vorbemerkungen 45
5.2 Analyse und Bewertung des materiellen Verlaufs der ESF-Interventionen 46
5.2.1 Programmänderung in Bezug auf die Planung der Teilnehmerzahlen 46
5.2.2 Planabweichungsanalyse in der ersten Hälfte der Förderperiode 47
5.2.3 Planabweichungsanalyse des Förderjahres 2004 50
5.3 Analyse und Bewertung des finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen 52
5.3.1 Struktur der ESF-Förderung 52

5.3.2 Programmänderung in Bezug auf die indikative Finanzplanung ... 54
5.3.3 Planabweichungsanalyse des finanziellen Verlaufs der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode nach der Programmänderung ... 56
5.3.4 Planabweichungsanalyse des Förderjahres 2004 und Mittelbindung ... 57
5.4 Zusammenfassende Bewertung des Programmverlaufs ... 60

6. Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung ... 65
6.1 Interventionslogik und Implementation: Programmsteuerung der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Beschäftigungsstrategie und Fachpolitiken ... 65
6.1.1 Aufgaben und Ziele der Untersuchung ... 65
6.1.2 Zur Spezifik der Steuerung des ESF-BA-Programms ... 65
6.1.3 Steuerungsaspekte bei der Umsetzung anderer Bundesprogramme ... 68
6.1.4 Empirische Befunde und ihre Interpretation ... 69
6.1.5 Schlussfolgerungen ... 70
6.1.6 Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des Steuerungssystems ... 72
6.2 ESF-Monitoring: Erfahrungen der alten und Anforderungen der neuen Förderperiode ... 72
6.2.1 Erfahrungen im Umgang mit dem Stammblattverfahren in der laufenden Förderperiode ... 72
6.2.2 Empfehlungen für die Weiterentwicklung des ESF-Monitoring in der kommenden Förderperiode ab 2007 ... 74

7. Zwischenfazit: Überblick über die Ergebnisse für das OP des Bundes Ziel 1 ... 79
7.1. Rückblick auf den Prozess der Halbzeitbewertung: Empfehlungen, Umsetzung und erzielte Verbesserungen ... 79
7.1.1 Methodische Vorbemerkungen ... 79
7.1.2 Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung und deren Umsetzung ... 80
7.2 Ergebnisse der Untersuchung der Bundes- und Länderförderung im Überblick ... 85
7.3 ESF-Förderung in den Politikbereichen ... 87
7.3.1 Hintergrund ... 87
7.3.2 Anzahl der Projekte ... 88
7.3.3 Anzahl der ESF-Teilnehmenden ... 90
7.3.4 Zielgruppenspezifische Verteilung der Maßnahmeteilnehmenden ... 92
7.3.5 Mittelverausgabung ... 93
7.3.6 Zusammenfassung ... 95

8. Wirkungsanalyse der ESF-Förderung im Ziel 1 Gebiet in den ausgewählten Politikbereichen ... 97
8.1 Rahmen der Wirkungsanalyse und Konzept der Teilnehmerbefragungen ... 97
8.1.1 Analyserahmen ... 97
8.1.2 Konzept der Teilnehmerbefragungen ... 100
8.2 Ergebnisse und Wirkungen der Förderung des Bundes im Ziel 1 Gebiet ... 104
8.2.1 Das ESF-BA-Programm ... 105
8.2.1.1 Qualifizierung von Arbeitslosen im ESF-BA-Programm ... 105
8.2.1.2 Qualifizierung von Gründerinnen und Gründern ... 112
8.2.2 Das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ ... 116
8.2.3 Artikel 2 des Sofortprogramm des Bundes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ... 121
8.2.4 Das BLK-Verbundprojekt „Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ ... 123
8.2.5 Das Programm „Lernende Regionen“ des BMBF ... 126
8.2.6 Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS) ... 131
8.3 Exkurs: Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen in zwei ausgewählten Förderinstrumenten ... 135
8.3.1 Berufsorientierung/Berufsvorbereitung ... 135
8.3.1.1 Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen ... 135
8.3.1.2 Auswertung der Teilnehmendenbefragung ... 136
8.3.1.3 Personenbezogene Merkmale der Teilnehmenden an BO/BV-Maßnahmen ... 137
8.3.1.4 Charakteristik der Maßnahmen ... 140
8.3.1.5 BO/BV-Maßnahmen im Urteil der Befragten ... 141
8.3.1.6 Maßnahmeerfolg ... 145
8.3.2 Existenzgründerförderung ... 147
8.3.2.1 Ziel der Maßnahme ... 147
8.3.2.2 Demographische Merkmale und Motive der Gründung ... 148
8.3.2.3 Angaben zum Gründergeschehen ... 151
8.3.2.4 Merkmale und Qualität der Maßnahmen ... 153
8.3.2.5 Erfolg der Gründungen ... 154

9. Nettoeffekte der Förderung ... 159
9.1 Methodik, Fragestellungen, Vorgehensweise ... 159
9.2 Nettoeffekte der Bundesförderung ... 161
9.3 Nettoeffekte auf Länderebene ... 164
9.3.1 Weiterbildung von Arbeitslosen ... 164
9.3.1.1 Datenbasis ... 164
9.3.1.2 Maßnahmeeffekte ... 165
9.3.2 Berufsorientierende und Berufsvorbereitende Maßnahmen ... 169
9.3.2.1 Adressauswahl und Ziehung der Vergleichsgruppe ... 169

9.3.2.2 Maßnahmeeffekte ... 170
9.3.3 Existenzgründerförderung ... 172
9.3.3.1 Adressauswahl und Ziehung der Vergleichsgruppe ... 172
9.3.3.2 Vorgehensweise beim Matching und Maßnahmeeffekte ... 173

10. Gesamtüberblick der Ergebnisse im Hinblick auf die Erreichung der Querschnittsziele ... 177
10.1 Aufgaben und Ziele der Untersuchung ... 177
10.2 Die Querschnittsziele im Monitoring ... 178
10.3 Querschnittsziel „Chancengleichheit“ und die Strategie des Gender Mainstreaming ... 179
10.3.1 Programme der Bundesministerien ... 179
10.3.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 181
10.4 Querschnittsziel „Lokale Entwicklung“ ... 182
10.4.1 Programme der Bundesministerien ... 182
10.4.2 Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik im Ziel 1 ... 184
10.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 186

11. Zwischenfazit: Ergebnisse der Wirkungsanalyse in den ausgewählten Förderbereichen ... 187
11.1 Ausgewählte Bereiche der Förderung ... 187
11.2 Direkte und indirekte Wirkungen der Förderung ... 189
11.2.1 Methodische Anmerkungen ... 189
11.2.2 Weiterbildung von Arbeitslosen ... 191
11.2.2.1 Ziele und Zielgruppenerreichung ... 191
11.2.2.2 Wirkungen und Effekte der Förderung ... 193
11.2.2.3 Rolle der Implementation ... 193
11.2.3 Gründungsförderung ... 194
11.2.3.1 Zielsetzungen und zu erwartende Wirkungen ... 194
11.2.3.2 Direkte/indirekte Effekte und unbeabsichtigte Wirkungen der Förderung ... 196
11.2.3.3 Rolle der Implementation ... 198
11.2.3.4 Verbesserungen von Ablauf und Funktion der Förderung ... 199
11.3 Unterstützung der nationalen Politik und Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie ... 199
11.4 Der Europäische Mehrwert der Förderung ... 203

12. Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 205
12.1 Herausforderungen an die künftige Rolle des ESF im bundes- und ostdeutschen Förderkontext ... 205
12.2 Überlegungen, Hinweise und Empfehlungen zum künftigen ESF-Einsatz im deutschen Ziel 1-Gebiet ... 208

Literatur ... IX

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1 Veränderung des realen BIP in den alten und neuen Bundesländern gegenüber dem Vorjahr in den Jahren 1994 bis 2004 (in %) 15

Tabelle 2.2 Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner nach Bundesländern 2000–2004, in Preisen von 1995..... 17

Tabelle 2.3 Entwicklung der Entlastung des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Jahresdurchschnittlich in 1.000 Personen 24

Tabelle 3.1 Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit in Ostdeutschland für aktive Leistungen der Arbeitsförderung, 2000-2004 (in Mill. €) 29

Tabelle 4.1 Materieller Verlauf des ESF-BA-Programms in Ostdeutschland 39

Tabelle 4.2 Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 – 2004 in Millionen Euro im Ziel 1-Gebiet..... 40

Tabelle 5.1 Struktur der ESF-Förderung im Ziel-1-Fördergebiet seit Beginn der Förderperiode..... 53

Tabelle 7.1 Zahl und Verteilung der ESF-Projekte nach Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet auf Jahresbasis..... 89

Tabelle 7.2 ESF-Maßnahmeeintritte insgesamt nach Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet seit Beginn der Förderperiode auf Jahresbasis..... 91

Tabelle 7.3 Anteile ausgewählter Zielgruppen an den ESF-Maßnahmeeintritten im Ziel-1-Fördergebiet..... 92

Tabelle 7.4 Anteile ausgewählter Zielgruppen in einzelnen ESF-Maßnahmen 93

Tabelle 7.5 ESF-Mittelverausgabung nach Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet..... 94

Tabelle 7.6 ESF-Mittelverausgabung nach Finanzierungsarten bzw. Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet seit Beginn der Förderperiode 95

Tabelle 8.1 Befragungsdesign 103

Tabelle 8.2 Rücklauf bei ESF-Teilnehmenden und Kontrollgruppe 104

Tabelle 8.3 FbW *ohne* Modul: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Weiterbildungsmaßnahme – 2000 bis 2004 – Ost 107

Tabelle 8.4 FbW *mit* Modul: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Weiterbildungsmaßnahme – 2000 bis 2004 – Ost 108

Tabelle 8.5 Trainingsmaßnahmen: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Maßnahme – 2000 bis 2004 – Ost 111

Tabelle 8.6 Existenzgründungsseminar: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Maßnahme – 2000 bis 2004 – Ost 114

Tabelle 8.7 Gründungscoaching: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Maßnahme – 2000 bis 2004 – Ost 115

Tabelle 8.8 Grundgesamtheit der Befragung, auswertbare Fragebögen und Rücklaufquote 137

Tabelle 8.9 Demographische Merkmale und Erhalt von Sozialleistungen von Teilnehmenden in berufsbegleitenden/-orientierenden Maßnahmen des ESF 138

Tabelle 8.10 Charakteristika der berufsbegleitenden/-orientierenden Maßnahmen des ESF 140

Tabelle 8.11 Teilnahmeerwartungen/-erfolge und Beurteilung von Maßnahmeelementen durch die Teilnehmenden 143

Tabelle 8.12 Verbleib der Teilnehmenden 3, 6 und 12 Monate nach einer BO/BV-Maßnahme 145

Tabelle 8.13 Demographische Merkmale der Existenzgründer 149

Tabelle 8.14 Bruttoeffekte der Existenzgründungsförderung 155

Tabelle 9.1 Maßnahmeeffekte 163

Tabelle 9.2 Weiterbildung von Arbeitslosen: Maßnahmeeffekte „Beschäftigung zum Zeitpunkt der Befragung“ – Gesamte Stichprobe 168

Tabelle 9.3 Weiterbildung von Arbeitslosen: Maßnahmeeffekte „Beschäftigung zum Zeitpunkt der Befragung“ 169

Tabelle 9.4 Existenzgründer Ost 174

Tabelle 9.5 Maßnahmeeffekte ESF Gründungsförderung: Direktes Matching 176

Tabelle 11.1 ESF-Maßnahmeeintritte im Instrumententyp „Weiterbildung von Arbeitslosen“ (WvA) im EPPD-Ziel-3-Fördergebiet 192

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1.1 ESF-Dachevaluierung: Förderfeld 6

Schaubild 1.2 Forschungsdesign der Halbzeitbewertungen 8

Schaubild 2.1 Entwicklung der Zahl der Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Ostdeutschland einschl. Berlin-Ost 1993 bis 2003 (Stand jeweils 30. Juni) 20

Schaubild 5.1 Geplante Maßnahmeteilnehmend pro Förderjahr im Ziel-1-Fördergebiet vor und nach der Programmänderung 47

Schaubild 5.2 Materieller Verlauf im Ziel-1-Fördergebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen 48

Schaubild 5.3 Materieller Verlauf im Ziel 1-Fördergebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen 51

Schaubild 5.4 ESF-Ausgaben im Ziel-1-Fördergebiet für die gesamte Förderperiode 2000-2006 vor und nach der Programmänderung (einschließlich Effizienzreserve) 55

Schaubild 5.5 Finanzieller Verlauf im Ziel-1-Fördergebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen – geplante und tatsächliche Verausgabung von ESF-Mitteln 56

Schaubild 5.6 Finanzieller Verlauf im Ziel-1-Fördergebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen – geplante und tatsächliche Verausgabung von ESF-Mitteln 58

Schaubild 5.7 ESF-Mittelverausgabung und -Mittelbindung bis zum Ende der Förderperiode im Ziel-1-Fördergebiet im Vergleich zur Finanzplanung nach Politikbereichen und Maßnahmen ... 59

Schaubild 5.8 Relative Bedeutung der einzelnen Politikbereiche im Ziel-1-Fördergebiet ... 61

Schaubild 5.9 Materieller und finanzieller Verlauf sowie Mittelbindung bis zum Ende der Förderperiode im Ziel-1-Fördergebiet ... 62

Schaubild 7.1 Die Halbzeitbewertung im Prozess der reflexiven Steuerung der ESF-Interventionen ... 79

Schaubild 8.1 Gründer: In welchem Wirtschaftszweig erfolgte die Gründung? ... 151

Schaubild 8.2 Gründer: Konkrete Probleme bei der Gründung – Ostdeutschland ... 152

Schaubild 8.3 Gründer: An welchen ESF-Fördermaßnahmen haben Sie teilgenommen? ... 154

Schaubild 8.4 Gründer: Planungen für 2006 – Ostdeutschland ... 157

Schaubild 9.1 Grundstruktur der Stichprobe ... 167

Schaubild 10.1 Querschnittsziele 2004 Ziel 1 ... 178

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1.1 Politikbereiche und Maßnahmen des ESF ... 10

Übersicht 1.2 Aufbau des Gutachtens ... 12

Übersicht 8.1 Ausgewählte Förderinstrumente des ESF ... 100

Übersicht 8.2 Verteilung der befragten ESF-Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf die Bundesländer ... 102

Übersicht 8.3 ESF-kofinanzierte Bundesprogramme und deren Instrumente ... 105

Übersicht 8.4 Das Qualitätsentwicklungs- und Testierungsmodell von Weiterbildungsorganisationen LQW® ... 124

Übersicht 11.1 Elemente des Pflichtkanons der Evaluierung ... 188

Übersicht 11.2 Spezifische Fragen zur Analyse von Wirkung und Mehrwert der Förderung ... 190

Vorbemerkung

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt das Projektkonsortium RWI Essen/ SÖSTRA/Professor Ronning seine vertragliche Verpflichtung, als Auftragnehmer des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales den Endbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP des Bundes im Ziel 1 vorzulegen. Gleichzeitig mit diesem Bericht wird dem Auftraggeber der Endbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPPD Ziel 3 vorgelegt.

Der Bericht baut neben den in der Leistungsbeschreibung genannten methodischen und Programmdokumenten auf dem von der EU-Kommission am 28. April 2004 veröffentlichten Guidance Paper zur ESF Final Evaluation auf, in dem die Vorgaben für die Evaluierung der ESF-Maßnahmen vom Beginn der Förderperiode konkretisiert wurden. Gleichfalls sind in den vorliegenden Bericht die zahlreichen konstruktiven Hinweise und Vorschläge der Mitglieder der Steuerungsgruppe Evaluation und Monitoring eingeflossen. Diese resultierten insbesondere aus der Diskussion des Fortgangs unserer Arbeiten und inhaltlicher Fragen der ESF-Evaluierung, die unsere Zwischenberichte zur Grundlage hatten.

Eine positive und konstruktive Unterstützung hat unsere Evaluierung durch alle Programmverantwortlichen auf Seiten des Bundes und der Länder erhalten. Dabei sind insbesondere die aufgeschlossene Atmosphäre und die vielen Anregungen im Rahmen unserer Expertengespräche zu nennen. Darüber hinaus haben wir auch von den Diskussionen im Rahmen der Partnerschaftstreffen auf EU-Ebene profitieren können. Daher gilt unser Dank an dieser Stelle allen, die das Projektteam bei der Fertigstellung unseres Berichts unterstützt haben und die damit stark zu einem erfolgreichen Abschluss unseres Evaluationsprojekts beigetragen haben.

Das Projektteam

1. Untersuchungsauftrag und Grundkonzept der Evaluierung

1.1 Der ESF im Kontext einer Arbeitsmarktpolitik im Wandel

Die Ziel 1-Interventionen des ESF in Deutschland sind vor dem Hintergrund der spezifischen Arbeitsmarktlage im Ziel 1-Fördergebiet zu bewerten. Im Anschluss an die Wiedervereinigung ist es nicht gelungen, die Wirtschaftssituation in den östlichen Bundesländern denen in den westlichen Bundesländern anzugleichen. Die ursprünglich erwarteten Wachstumsimpulse sind nicht in der zunächst erhofften Form eingetroffen. Das Ziel 1-Fördergebiet in Deutschland ist durch eine im Durchschnitt deutlich höhere Arbeitslosenquote und die Abwanderung zahlreicher hoch qualifizierter Arbeitnehmer gekennzeichnet. Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Kok-Bericht der Beseitigung der regionalen Unterschiede zwischen Ost und West Priorität im Rahmen der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland eingeräumt hat (Hochrangige Sachverständigengruppe 2004: 64).

Gleichzeitig steht der vorliegende Endbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP des Bundes Ziel 1 im Spannungsfeld der Veränderungen, die sich im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene in den letzten Jahren ergeben haben. Auf EU-Ebene hat sich die gemeinsame Beschäftigungsstrategie weiter entwickelt. Anhaltend hohe Arbeitslosenquoten in zahlreichen EU-Ländern – wie auch in Deutschland – sind nicht nur Ausdruck von Hemmnissen am Arbeitsmarkt, sondern eben auch die Kehrseite einer anhaltenden Wachstumsschwäche. Dies gilt in besonderem Maße in den Ziel 1-Förderregionen, wo nur in einigen wenigen Regionen die erwarteten Wachstumsimpulse zu beobachten waren.

Die neuen Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung sind natürlich auch Ausdruck der Erkenntnis, dass eine Koordination von angebots- und nachfrageseitigen Maßnahmen erforderlich ist, um die Herausforderungen zu meistern, denen sich eine Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene gegenüber sieht (KOM 2005a). Die u.a. als Reaktion auf den Kok-Bericht (Hochrangige Sachverständigengruppe 2004) neu ausgerichtete Lissabon-Strategie als übergeordnete strategische Orientierung sieht neben makro- und mikroökonomischen Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Wachstumspotenziale beschäftigungspolitische Maßnahmen als einen Schwerpunkt europäischer Wirtschaftspolitik.

Auf der nationalen Ebene haben die Hartz-Reformen das Koordinatensystem der Arbeitsmarktpolitik neu festgelegt. Die Neuorientierung hatte unmittelbar Auswirkungen auf die Ausgestaltung und Schwerpunkte der ESF-Förderung auf Bundes- und Länderebene. Dies war zwangsläufig der Fall, da auf beiden Ebenen die ESF-Förderung in vielen Fällen unmittelbar an die nationale Förderung durch den Bund anknüpft. Somit stellt sich die Frage nach dem Mehrwert der ESF-Förderung und seiner künftigen Rolle im Rahmen der nationalen Förderung in einer neuen Form.

Das „Guidance Paper on ESF final evaluation" vom 28. April 2004 steckt mittels einer Konkretisierung existierender Arbeitspapiere zur Evaluierung in der aktuellen Förderperiode[1] den inhaltlichen Rahmen für den vorliegenden Bericht ab. Aufbauend auf diesen Vorgaben liegen die Schwerpunkte der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zum einen in der Untersuchung des Impulses und Beitrags, den die nationale Arbeitsmarktpolitik durch den ESF erhält. Dabei sollen im Rahmen dieser Untersuchung insbesondere die beiden folgenden Fragen beantwortet werden: Leistet der ESF einen eigenständigen und originären Beitrag zur Arbeitsmarktförderung in Deutschland? Wo liegen Schwerpunkte des ESF – vor allem im Rahmen der Bundesförderung – in Abgrenzung zur nationalen Arbeitsmarktpolitik insgesamt?

Zum anderen liegt der Fokus der Analyse auf der Wirksamkeit der durch den ESF mitfinanzierten Bundesförderung. Der Frage also, wie viele der Geförderten von den ESF-Geldern profitieren konnten und dabei insbesondere aber auch, wie viele der Geförderten in Folge der ESF-Förderung zusätzlich in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Diese Frage ist im Sinne der modernen Evaluationsforschung von zentraler Bedeutung, nicht zuletzt, weil die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktförderung in letzter Zeit teilweise in Frage gestellt wurde. Zugleich ist aber gerade für die Förderung des Bundes – und hier speziell der Bundesministerien – die Frage zu beantworten, inwieweit ihre Förderung dazu beigetragen hat, Veränderungen in den Systemen der Berufsbildungs- und Arbeitsmarktförderung zu induzieren.

Der vorliegende Bericht fragt daher unter diesen beiden Aspekten an zentraler Stelle, welche kausalen Effekte Arbeitsmarktförderung auf die Geför-

[1] Insbesondere sind dabei die Leitlinien zur Begleitung und Bewertung, das Arbeitspapier 3 (Europäische Kommission 2000c) und das Arbeitspapier 8 (Europäische Kommission 2000a) zur Halbzeitbewertung zu nennen. Das Arbeitspapier 9 (European Commission 2004b), welches das Update der Halbzeitbewertung in den Strukturfonds (insbesondere des EFRE) zum Gegenstand hat, wird auch mit berücksichtigt, wobei sich Gliederung und inhaltliche Schwerpunkte des vorliegenden Berichts vorwiegend am Guidance- Paper „ESF final evaluation" (European Commission 2004a) orientiert.

derten und die Fördersysteme hat, welche Art der Förderung wirksam war, welche Ergebnisse tatsächlich zu Veränderungen in den Strukturen des bundesdeutschen Berufsbildungs- und Beschäftigungssystems geführt haben und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die Qualität der Förderung zu verbessern. Gleichzeitig bleibt jedoch auch die längerfristige Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Förderung der Humanressourcen im Blickfeld der Untersuchung.

1.2 Untersuchungsfeld, Evaluationsaufgabe und methodische Vorgehensweise

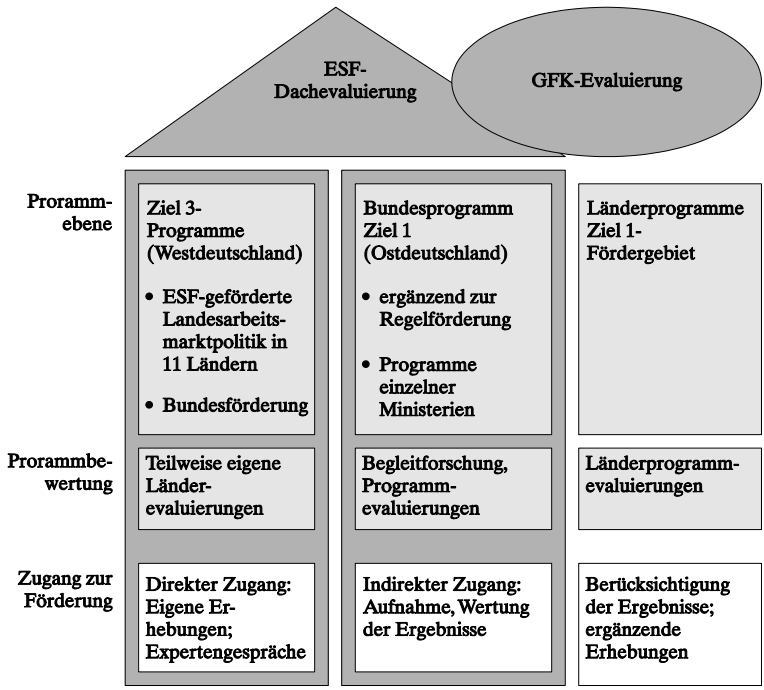
Das Untersuchungsfeld, die Evaluationsaufgabe sowie der im Rahmen des vorliegenden Berichts zu wählende methodische Rahmen sind weit gehend festgelegt. Sie ergeben sich aus den Vertragsunterlagen[2] und den in der Leistungsbeschreibung genannten Arbeitspapieren der EU-Kommission, deren Vorgaben im „Guidance Paper on ESF final evaluation“ vom 28. April 2004 weiter konkretisiert worden sind.

Das Untersuchungsfeld umfasst formal die Förderung des Bundes im Rahmen seines *Operationellen Programms im Ziel 1* (OP des Bundes Ziel 1). Das Update der Halbzeitbewertung der ESF-Interventionen nach dem OP des Bundes im Ziel 1 steht prinzipiell in einem anderen Kontext als das im gleichen Untersuchungsauftrag erarbeitete Update für die Halbzeitbewertung der ESF-Interventionen nach dem EPPD im Ziel 3 (***Schaubild 1.1***). Während das EPPD im Ziel 3 sowohl die ESF-Interventionen des Bundes als auch der westlichen Bundesländer in Deutschland sowie die westlichen Bezirke Berlins umfasst, sind der Gegenstand dieses Berichtes ausschließlich die ESF-Interventionen des Bundes im Ziel 1-Gebiet. Die ESF-Interventionen der neuen Länder werden nach eigenständigen Länder-OP's umgesetzt und sind damit nicht Gegenstand dieses Berichtes. Die Zusammenführung der Ergebnisse sowohl der Evaluierung der Interventionen des Bundes als auch der neuen Bundesländer erfolgt im Rahmen der Bewertung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) des Zieles 1.

[2] Insbesondere sind das die Verdingungsunterlagen und das Angebot für das Evaluationsprojekt, das das Projektkonsortium RWI/ SÖSTRA/ Professor Ronning am 20. September 2002 vorgelegt hat.

Schaubild 1.1

ESF-Dachevaluierung: Förderfeld



Die Ziel 1-Interventionen des Bundes unterliegen einer weiteren Spezifik, die für die Konzipierung des Evaluierungsdesigns und die Auswahl der Evaluierungsmethoden von ausschlaggebender Bedeutung war. Die zentralen Förderprogramme des Bundes, die im Rahmen seines OP auch mit Ziel 1-Mitteln des ESF kofinanziert werden, unterliegen im Wesentlichen jeweils eigenständiger Programmevaluierung. Dies hatte zur Konsequenz, dass in diesen Fällen auf die Ergebnisse eben dieser Programmevaluierungen zurückgegriffen werden musste. Dieses – mit dem Auftraggeber abgestimmte – Herangehen macht unter den gegebenen Ressourcen auch Sinn, hätte eine ESF-Evaluierung aus ihrer Perspektive kaum eine solche Tiefe erreichen können, wie die jeweiligen eigenständigen Programmevaluierungen.

Vor diesem Hintergrund war es vielmehr Aufgabe der ESF-Evaluierung, die in diesen Einzelevaluierungen zu Tage geförderten Befunde und Wertungen aus der Perspektive der in den jeweiligen Politikbereichen und ESF-

Maßnahmen verfolgten Strategien zu beleuchten und daraus verallgemeinerbare Schlussfolgerungen auf den jeweiligen strategischen Ebenen des ESF zu ziehen. In diesem Sinne konnte die Evaluierung der Ziel 1-Interventionen des Bundes in starkem Maße den Aufgaben einer Programmevaluierung nachkommen, konnte sie doch auf Evaluierungsergebnissen der jeweils kofinanzierten Teilprogramme aufsetzen.

Gleichwohl können in diesem Bereich auch eigenständige Primärerhebungen der Gutachter ausgewertet werden. Diese betreffen im Kern zwar nicht die ESF-Interventionen des Bundes, waren als Interventionen im Ziel 1-Gebiet jedoch ein wichtiger Baustein im Gesamtkonzept des Evaluierungsauftrages. Es handelt sich um ausgewählte Interventionen der neuen Bundesländer. In Abstimmung mit den Fondsverwaltungen dieser Bundesländer und den Gutachtern der jeweiligen Länder-OP's konnten folgende Förderinstrumente in das Design dieses Untersuchungsauftrages einbezogen werden:

- Existenzgründungsförderung in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt und
- Berufsorientierende sowie berufsvorbereitende Maßnahmen im Land Thüringen.

Diese zwar im Rahmen der jeweiligen Länder-OP's umgesetzte Arbeitsmarktförderung ergab vor allem im Kontext der Bewertung der Ziel 3-Interventionen in Deutschland die Möglichkeit, Ergebnisse und Wirkungen der Förderung in gleichen Förderinstrumenten im Ziel 1- und Ziel 3-Gebiet mit einem in sich abgestimmten Erhebungsdesign beurteilen zu können. Dienen diese Ergebnisse im Rahmen des Ziel 3-Berichtes als eine der herangezogen Referenzgrößen der Ziel 3-Förderung, so sollen sie im Rahmen dieses Berichtes zumindest in ausgewählten Förderbereichen das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Ziel 1-Gebiet aufleuchten lassen.

Der breite Untersuchungsansatz erfordert – wie schon in der Halbzeitbewertung – den Einsatz eines differenzierten Methodenmixes (***Schaubild 1.2***). Alle im Rahmen des Untersuchungsauftrags erforderlichen Analyseschritte sind durchgeführt worden. Innerhalb des gegebenen Rahmens setzt der vorliegende Bericht in Übereinstimmung mit dem „Guidance Paper zur ESF Final Evaluation" folgende Schwerpunkte[3]:

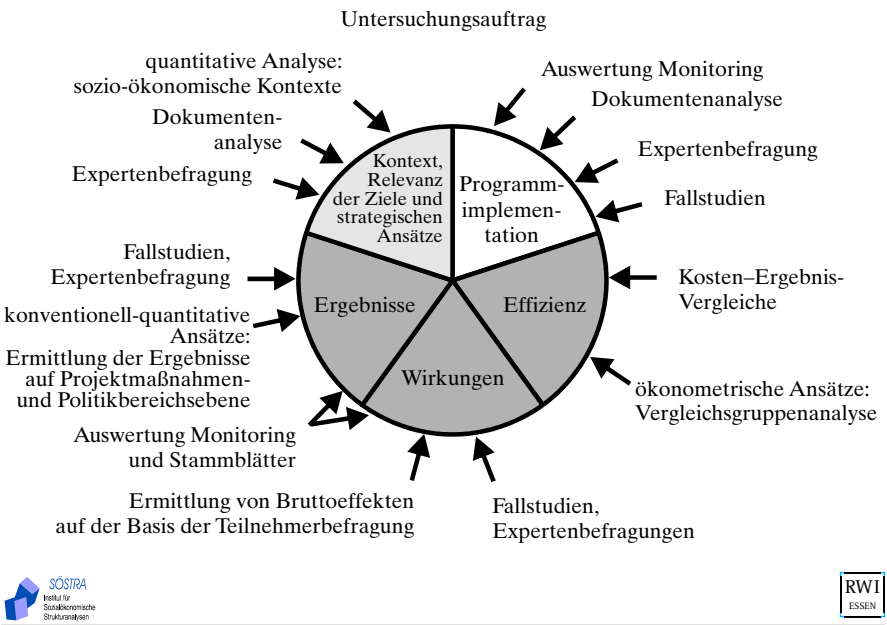
– Durch die Fortentwicklung des Untersuchungsdesigns – die Wirkungsanalyse mittels Vergleichsgruppenanalysen spielt für die Aktualisierung

[3] Der im Rahmen des „Focussed Approach" gewählte Untersuchungsansatz ist in Abschnitt 11.1 ausführlich erläutert.

eine wesentliche Rolle – wurde eine stärkere analytische Tiefe hergestellt.

Schaubild 1.2

Forschungsdesign der Halbzeitbewertungen



– Eine spezifische Analyse der arbeitmarktpolitischen Maßnahmen des Bundes insgesamt stellt im Rahmen der Kontextanalyse einen stärkeren Akteursbezug als in der Halbzeitbewertung her.[4] Mittels dieser Analyse sollen Funktion und Bedeutung der ESF-Förderung in der Bundesförderung herausgearbeitet werden – Informationen, die bislang nur in Form der Berichterstattungen der BA für das SGB III bzw. für das SGB II vorliegen.

– Die Analysen basieren weiterhin auf verschiedenen Informationsquellen. Die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPPD Ziel 3 und des OP des Bundes Ziel 1 durchgeführte zweite

[4] Hierbei ist darauf zu verweisen, dass im Unterschied zum Bericht zu den ESF-Interventionen nach dem EPPD Ziel 3 die Länderförderung im Ziel 1-Gebiet in die Untersuchung nicht mit einbezogen wurde. Da die ostdeutschen Länder eigenständige OP´s haben, sind diese auch durch eigenständige OP-Evaluierungen begleitet worden.

schriftliche Befragungswelle mit insgesamt vier Vergleichsgruppen ist auf Grund des analytischen Schwerpunkts auf der Wirkungsanalyse von zentraler Bedeutung. Im Rahmen dieses Berichts werden die beiden Förderinstrumente Berufsorientierung/Berufsvorbereitung sowie die Existenzgründungsförderung ausgewertet. Daneben wurden – wie gehabt – auch Untersuchungen auf der Grundlage der Monitoring-Daten durchgeführt.

- Im Rahmen der Evaluierung des OP des Bundes Ziel 1 wurden bei den Programmverantwortlichen der wichtigsten Bundesprogramme im BMWA, BMBF und BMFSFJ Expertengespräche durchgeführt. Thematisch orientierten sich diese Expertengespräche sehr stark an den Schwerpunkten des vorliegenden Berichts.

- Die Fragen- und Untersuchungsraster zur Analyse der Förderung des Bundes und der Länder wurden weiter aneinander angeglichen. Evaluierungen von Einzelprogrammen – wie beim ESF-BA-Programm und bei der Mehrzahl der Förderprogramme der Bundesministerien – sind wie in der Halbzeitbewertung ebenfalls berücksichtigt worden.

- Das Untersuchungsdesign der Schlussevaluation hat auch unter dem Gesichtspunkt der Berücksichtigung verschiedener Analyseebenen (Individuum, Förderinstrument, ESF-Maßnahme, Programmebene) Anpassungen erfahren.

Hinsichtlich der verwendeten Indikatoren hat es gegenüber der Halbzeitbewertung verschiedene Veränderungen gegeben. Das Raster und verschiedene Einzelindikatoren sind zwar durch die Programmergänzung zum OP des Bundes Ziel 1 sowie die Dokumente der EU-Kommission vorgegeben[5], dennoch bestehen gerade für die Evaluation noch Spielräume. Zur Nutzung dieser Spielräume sind insbesondere die Anregungen aufgenommen worden, die aus dem Kreis der Steuerungsgruppe Evaluierung und Monitoring gekommen sind. Die Evaluation hat diese Hinweise berücksichtigt und das Indikatorensystem in Einklang mit den Vorgaben der EU-Kommission gezielt in Richtung der Indikatoren für Nettointegrationseffekte erweitert. Diese wurden mit „weichen" Indikatoren der Förderung ergänzt, mit denen die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die Erweiterung der Humanressourcen erfasst werden sollen.[6]

[5] Vgl. Programmergänzung zum OP des Bundes Ziel 1, European Commission 1999b, 2004b und Europäische Kommission 1999c, 2000a.

[6] Siehe hierzu die Ausführungen in RWI/SÖSTRA/ Ronning 2003c.

1.3 Steuerungsmodell des ESF und Wirkungsanalyse

Die ESF-Förderung ist in eine komplexe Förderstruktur eingebunden, in der unter dem Aspekt der Bundesförderung nach ihrem OP im Ziel 1 vor allem die Abstimmung zwischen der EU-Kommission und den verschiedenen Akteuren auf der Bundesebene in Deutschland im Verfahren der offenen Koordinierung stattfindet. Zugleich sind die auf dieser Ebene erzielten Vereinbarungen auf die Ebenen der einzelnen Fachressorts herunterzubrechen und in deren Entscheidungsmuster einzubinden. Steuerungsmodi, Abstimmungsprozesse und Restriktionen innerhalb dieses Verfahrens spielen für die Förderung – wie auch für die Evaluierung selbst – eine wichtige Rolle. Deswegen wurde im Rahmen der Evaluierung auch ein Schwerpunkt auf Aspekte der Programmsteuerung gelegt (Abschnitt 6).

Übersicht 1.1
Politikbereiche und Maßnahmen des ESF

Politikbereich A: *Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik*
- Maßnahme 1: Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
- Maßnahme 2: Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik
- Maßnahme 3: Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen

Politikbereich B: *Gesellschaft ohne Ausgrenzung*
- Maßnahme 4: Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen
- Maßnahme 5: Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen

Politikbereich C: *Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen*
- Maßnahme 6: Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung

Politikbereich D: *Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist*
- Maßnahme 7: Berufliche Weiterbildung, Information, Beratung, Organisations- und Arbeitszeitentwicklung
- Maßnahme 8: Kurzarbeit und Qualifizierung
- Maßnahme 9: Unternehmergeist und Existenzgründung

Politikbereich E: *Chancengleichheit*
- Maßnahme 10: Chancengleichheit von Frauen und Männern

Politikbereich F: *Lokales Kapital für soziale Zwecke*
- Maßnahme 11: Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung

Technische Hilfe

Die EU-Kommission hat die ESF-Förderung mit einem äußerst anspruchsvollen Steuerungsmodell hinterlegt. Die Differenzierung der ESF-Förderung nach Politikbereichen bzw. Förderschwerpunkten, die wiederum in verschiedene Maßnahmen unterteilt sind, ist ***Übersicht 1.1*** zu entnehmen. Die ESF-Maßnahmen sind als Mittel für die mehrjährige Umsetzung eines Politikbereichs bzw. Förderschwerpunkts anzusehen. Demgegenüber stellen Förderinstrumente (Instrumententypen) stärker auf die konkrete Programmumsetzung ab. Daher können Förderinstrumente auch nur zum Teil eindeutig einzelnen Maßnahmen zugeordnet werden. Teilweise können sie auch in mehreren ESF-Maßnahmen eingesetzt werden, um die spezifischen Ziele dieser Maßnahmen zu erreichen. Exemplarisch gilt dies für die Maßnahme 10 „Chancengleichheit", in der durchaus Förderinstrumente in spezifischer Ausformung zum Einsatz kommen können, die zur Erreichung der Ziele anderer ESF-Maßnahmen ebenfalls eingesetzt werden.

1.4 Aufbau des Berichts

Die Gliederung des Berichts (***Übersicht 1.2***) spiegelt den fokussierten Ansatz der Evaluierung wieder. Gleichzeitig trägt sie zwei Aspekten der Evaluierung Rechnung: Zum einen, dass die Zusammenstellung und der Vergleich der Ergebnisse in den verschiedenen Mitgliedsstaaten vergleichbare Indikatoren und Analyseraster erfordern. Dies zeigt sich auch in den umfangreichen Vorgaben der für diese Evaluierung grundlegenden Arbeitspapiere der EU-Kommission. Diese Papiere sind natürlich auch geprägt von dem Erfordernis, den verschiedenen Gegebenheiten in den Mitgliedsstaaten gerecht zu werden.

Zum anderen sollten unter Beachtung dieser Vorgaben – nach Einschätzung der Evaluatoren – jedoch an einigen Stellen Analysen durchgeführt werden, die über das zwingend vorgegebene Mindestmaß hinausgehen. Ziel sollte es sein, in verschiedenen Bereichen des Berichts (sowohl was die Wirkungsanalyse, als auch die Untersuchung der Programmsteuerung und der Rolle des ESF angeht) möglichst genau die Förderstrukturen zu analysieren und transparent zu machen. Wir hoffen, dass durch dieses Vorgehen alle Beteiligten einen möglichst großen Nutzen aus dem vorliegenden Bericht ziehen können.

Im Anschluss an die folgenden Ausführungen zum Untersuchungsauftrag und Grundkonzept der Evaluierung (Teil I) ist – aufbauend auf dem „Guidance Paper" – eine Zweiteilung in eine umfassende Darstellung der Er-

gebnisse auf Ebene des Gesamtprogramms (Teil II) und eine vertiefte Analyse ausgewählter Maßnahmen (Teil III) vorgenommen vorgesehen:[7]

Übersicht 1.2
Aufbau des Gutachtens

Abschnitt	Schwerpunkte
	Teil I **Untersuchungsauftrag und Grundkonzept der Evaluierung**
Abschnitt 1 **Untersuchungsfeld, Evaluationsaufgabe und Methodische Vorgehensweise**	1.1 Der ESF im Kontext einer Arbeitsmarktpolitik im Wandel 1.2 Untersuchungsfeld, Evaluationsaufgabe und methodische Vorgehensweise 1.3 Steuerungsmodell des ESF und Wirkungsanalyse 1.4 Aufbau des Berichts
	Teil II **Analyse des Gesamtprogramms und Bilanz der Förderung im Rahmen des ESF**
Abschnitt 2 **Sozioökonomischer Kontext**	
Abschnitt 3 **Muster der Förderung und Strategie der Arbeitsmarktpolitik**	3.1 Vorbemerkungen 3.2 Bundesebene
Abschnitt 4 **Auswirkungen der Hartz-Reform**	4.1 Vorüberlegungen 4.2 Bundesebene
Abschnitt 5 **Analyse und Bewertung des Programmvollzugs**	5.1 Vorbemerkungen 5.2 Analyse und Bewertung des materiellen Verlaufs der ESF-Interventionen 5.3 Analyse und Bewertung des finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen 5.4 Zusammenfassende Bewertung des Programmverlaufs
Abschnitt 6 **Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung**	6.1 Interventionslogik und Implementation 6.2 ESF-Monitoring
Abschnitt 7 **Ergebnisse auf Programmebene**	7.1 Rückblick auf die Halbzeitbewertung 7.2 Finanzielles Gewicht der ESF-Förderung in Deutschland 7.3 Ergebnisse der Förderung in den ESF-Politikbereichen

[7] Das "Guidance Paper on ESF Final evaluation spricht von einem „overall reporting on programme achievement" und einer „in depth analysis for a sub-set of selected measures".

noch Übersicht 1.2

Abschnitt	Schwerpunkte
Teil III: Ergebnisse, Wirkungen und Europäischer Mehrwert in ausgewählten Förderbereichen	
Abschnitt 8 **Analyse direkter und indirekter Wirkungen der ESF-Förderung**	**8.1 Rahmen der Analyse: Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und arbeitsmarktpolitische Handlungsspielräume**
	8.2 Ergebnisse und Wirkungen der Förderung des Bundes
Abschnitt 9 **Nettoeffekte der Förderung**	9.1 Methodik, Fragestellungen, Vorgehensweise
	9.2 Nettoeffekte auf Ebene der Bundesförderung
	9.3 Nettoeffekte auf Länderebene
Abschnitt 10 **Ergebnisse in Hinblick auf die Erreichung der Querschnittsziele**	
Abschnitt 11 **Ergebnisse der vertieften Untersuchung ausgewählter Förderbereiche**	11.1 Erklärung der ausgewählten Bereiche der Förderung
	11.2 Direkte und indirekte Wirkungen
	11.3 Unterstützung der nationalen Politik und Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie
	11.4 Der Europäische Mehrwert der ESF-Förderung
Teil IV Resümee	
Abschnitt 12 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**	12.1 Herausforderungen an die künftige Rolle des ESF im bundes- und ostdeutschen Förderkontext
	12.2 Empfehlungen zum künftigen ESF-Einsatz im deutschen Ziel 1-Gebiet

Im Teil II werden zunächst die sozioökonomischen Rahmenbedingungen (Abschnitt 2), die ESF-Förderung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes (Abschnitt 3), die Veränderungen im Zuge der Hartz-Reform (Abschnitt 4), der Programmvollzug in der ersten und zweiten Hälfte der Förderperiode (Abschnitt 5) und Aspekte der Programmsteuerung (Abschnitt 6) ausführlich analysiert. Dieser Teil des Berichts mündet in ein Zwischenfazit (Abschnitt 7), in welchem die Ergebnisse auf Programmebene zu den von der EU-Kommission angeregten Fragen zusammengefasst werden.

Im Mittelpunkt von Teil III steht insbesondere die Wirksamkeit der Förderung. In Abschnitt 8 werden Brutto- und in Abschnitt 9 Nettoeffekte der

Förderung ermittelt. Abschnitt 10 zieht ein Fazit in Hinblick auf die Zielerreichung bei den Querschnittszielen und Abschnitt 11 fasst die Ergebnisse vor dem Hintergrund der in Anhang des Guidance Paper aufgeführten Fragenliste zusammen und zieht Schlussfolgerungen zum Mehrwert der ESF-Förderung und den Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie. Teil IV gibt dann in Abschnitt 12 Empfehlungen für die weitere Förderung aus Sicht der Evaluierung.

2. Sozioökonomische Rahmenbedingungen im Ziel 1-Gebiet

Obwohl die materiellen Lebensbedingungen und die Lebensqualität der überwiegenden Mehrheit der Menschen in Ostdeutschland sich auf vielen Gebieten vor allem in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung Deutschlands spürbar verbessert haben, muss heute festgestellt werden, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands in dem vergangenen Jahrzehnt stagniert und die soziale Unzufriedenheit bei den Menschen zunimmt. Dazu trägt vor allem die sich nun über die gesamte Förderperiode verstetigende hohe Arbeitslosigkeit bei.

Eine Folge mit noch nicht absehbaren nachhaltigen Wirkungen davon ist, dass viele junge und qualifizierte Menschen in die alten Bundesländer oder ins Ausland abwandern. Dadurch steigt die Überalterung der Bevölkerung Ostdeutschlands und die Einkommen und Steueraufkommen sinken. Damit sinken auch die binnenwirtschaftlichen Aussichten, dass die ostdeutsche Wirtschaft die Kraft entwickelt kann, die notwendigen Wachstumsimpulse selbst zu erzeugen.

Die wirtschaftlichen Wachstumsraten in Ostdeutschland liegen unter denen in Westdeutschland, wo die zu Beginn des Förderzeitraums prognostizierten Raten für das Wirtschaftswachstum auch nicht erreicht wurden.

Insgesamt stieg zwar die Bruttowertschöpfung in Ostdeutschland von 1999 bis 2004 zu jeweiligen Preisen gerechnet um rund 14 %; allerdings wird dies durch das niedrige Ausgangsniveau relativiert. Wachstumsmotor war vor allem das Verarbeitende Gewerbe, das in diesem Zeitraum rund ein Viertel an Wertschöpfung zunahm. Dagegen verlor das Baugewerbe im gleichen Zeitraum über 30 % (vgl. ***Tabelle 2.1***).

Tabelle 2.1
Veränderung des realen BIP in den alten und neuen Bundesländern gegenüber dem Vorjahr in den Jahren 1994 bis 2004 (in %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
alte Bundesländer	1,4	1,4	0,6	1,5	2,3	2,6	3,1	1,1	0,1	-0,1	1,6
neue Bundesländer	11,4	4,5	3,2	1,6	0,4	2,1	1,3	-0,3	0,7	0,2	1,5

Quelle: BMWA Wirtschaftsdaten Neue Länder, Berlin Juli 2005, S. 4.

Alles im allem verharrt der Abstand der Wirtschaftskraft Ostdeutschlands gegenüber derjenigen Westdeutschlands seit Beginn der Förderperiode auf einem Niveau, welches an folgenden Indikatoren fest gemacht werden kann:

- die ostdeutsche Wirtschaftsleistung pro Kopf der Bevölkerung erreicht 67 % des westdeutschen Niveaus,
- die gesamtwirtschaftliche Produktivität liegt in Ostdeutschland bei 72 % des Niveaus der alten Bundesländer,
- die Arbeitslosenquote ist in den neuen Bundesländern um über 10 Prozentpunkte höher als im Westen,
- das Bruttoeinkommen je Arbeitnehmer und Jahr liegt bei 77 % der Bezüge westdeutscher Arbeitnehmer,
- pro Einwohner werden in Ostdeutschland rund ein Fünftel weniger in Anlagen und Ausrüstungen investiert,
- die Steuerkraft der ostdeutschen Länder erreicht etwa 55 % des westdeutschen Durchschnitts,
- die Unternehmensgründungsintensität liegt um 10 % niedriger als in den alten Bundesländern,
- die FuE-Potenziallücke in Ostdeutschland bezogen auf Erwerbstätige beträgt 46 % gegenüber dem westdeutschen Niveau.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den neuen Bundesländern auf einem Drittel der Fläche Deutschlands nur etwa ein Fünftel der deutschen Bevölkerung wohnt. Sie tragen derzeit zum gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt rund 14 %, zur Industrieproduktion knapp 8 % und zum Export nicht einmal 5 % bei. In Ostdeutschland leben rund ein Drittel aller Arbeitslosen Deutschlands.

Trotz einiger regionaler Wachstumspole wie im Raum Leipzig/Halle, in Dresden oder im südwestlichen Umland von Berlin, die westdeutschen Wachstumszentren hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Potenzials nur wenig nachstehen, ist Ostdeutschland weiterhin eine großflächige, strukturschwache Region. Dies kommt darin zum Ausdruck: Im Jahr 2004 wurde in den neuen Bundesländern ein BIP von 18.010 Euro pro Einwohner erzielt (vgl. ***Tabelle 2.2***). Damit wurde im Durchschnitt nur etwa zwei Drittel des Niveaus Niedersachsens und Rheinland-Pfalz – den westdeutschen Flächenländern mit dem geringsten BIP pro Einwohner – bzw. sogar nur 55 % von Hessen, dem westdeutschen Flächenland mit dem höchsten BIP pro Einwohner, erreicht. Die Spannbreite zwischen dem ostdeutschen Bundesland

mit dem höchsten (Sachsen) und niedrigsten BIP pro Einwohner (Mecklenburg-Vorpommern) ist dabei mit 1.280 € relativ gering. In den Flächenländern der alten Bundesländer beträgt der Unterschied 8.950 €.

Alle Prognosen von Wirtschaftsforschungsinstituten und von Verbänden gehen auch für 2005 und 2006 von einem geringeren Wachstum in Ostdeutschland als in Westdeutschland aus.

Tabelle 2.2
Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner nach Bundesländern 2000–2004, in Preisen von 1995

	2000	2001	2002	2003	2004
Neue Bundesländer (ohne Berlin) insgesamt	16 014	16 514	17 077	17.528	18 010
Mecklenburg-Vorpommern	15 896	16 355	16 891	17.087	17 256
Brandenburg	15 906	16 299	17 054	17.476	17 527
Sachsen-Anhalt	15 589	16 272	16 886	17.438	18 245
Thüringen	16 060	16 473	16 929	17.554	17 874
Sachsen	16 356	16 871	17 358	17.774	18 539
Berlin	22 691	22 377	22 756	22.786	22 988
Zum Vergleich:					
Alte Bundesländer (ohne Berlin) insgesamt	26 730	27 004	27 481	27.671	28 284
Hessen	29 890	30 538	31 496	31.807	32 056
Schleswig-Holstein	22 629	22 537	23 362	23.398	23 539
Rheinland-Pfalz	22 287	22 715	23 038	22.861	23 507
Niedersachsen	22 379	22 593	22 977	22.919	23 111
Neue Bundesländer insgesamt	100,0	103,1	106,6	109,5	112,5
Mecklenburg-Vorpommern	100,0	102,9	106,3	107,5	108,6
Brandenburg	100,0	102,5	107,2	109,9	110,2
Sachsen-Anhalt	100,0	104,4	108,3	111,9	117,0
Thüringen	100,0	102,6	105,4	109,3	111,3
Sachsen	100,0	103,1	106,1	108,7	113,3
Berlin	100,0	98,6	100,3	100,4	101,3
Zum Vergleich:					
Alte Bundesländer insgesamt	100,0	101,0	102,8	103,5	105,8
Hessen	100,0	102,2	105,4	106,4	107,2
Schleswig-Holstein	100,0	99,6	103,2	103,4	104,0
Rheinland-Pfalz	100,0	101,9	103,4	102,6	105,0
Niedersachsen	100,0	101,0	102,7	102,4	103,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis „VGR der Länder“ und BMWA Wirtschaftsdaten Neue Länder, Juli 2005, Eigene Berechnungen.

Neben den wirtschaftlichen Entwicklungsproblemen sind vor allem der Rückgang der Bevölkerung und soziale Verunsicherungen zu bestimmen-

den Faktoren der sozioökonomischen Rahmenbedingungen in den neuen Bundesländern geworden. Während die Bevölkerung in Deutschland von 1999 bis 2004 insgesamt zunahm, ging sie im Osten Deutschlands (einschließlich Berlin) um rund 3 % zurück und bei den Menschen im erwerbsfähigen Alter um 3,5 %. Die Zahl der Erwerbstätigen ging sogar im gleichen Zeitraum im Osten Deutschlands um rund 7 % zurück; in den alten Bundesländern hingegen nur um 1 %. Einher mit dieser Entwicklung ging eine Verschiebung der altersmäßigen Zusammensetzung der Erwerbstätigen, die extrem weit über bzw. unter dem deutschen Durchschnitt lag. Während die Zunahme der Erwerbstätigkeit in der Altersklasse zwischen 60 und 65 rund 90 % betrug ging sie in der Altersklasse zwischen 25 und 35 Jahren um fast ein Viertel zurück.

Die hohe Arbeitslosigkeit birgt die Gefahr steigender Langzeitarbeitslosigkeit und Verdrängung älterer und sozial schwacher Menschen aus dem Arbeitsprozess in sich. Hinzu kommen eine größer werdende Ausbildungslücke (+16 % zwischen 1999 und 2004) und damit zunehmender Jugendarbeitslosigkeit, was zu flächendeckender Entvölkerung sowie zu einer Überalterung der Bevölkerung mit entsprechenden sozialen Folgen führt. Vor allem der Aderlass an jungen, gut ausgebildeten Arbeitskräften, die abwandern, hat noch nicht abschätzbare negative nachhaltige Wirkungen. Weil darunter beispielsweise sehr viele Frauen im Alter zwischen 20 und 29 Jahren sind, zieht dieses wiederum eine Verringerung der Geburtenhäufigkeit nach sich und birgt die Gefahr in sich, dass die Gewaltbereitschaft der in der Überzahl zurückbleibenden männlichen Bürger in gleichem Alter zunimmt. Auch eine Verstetigung Ostdeutschlands zu einer Niedriglohnregion in Deutschland ist eine Folge der Abwanderung, was wie eine Spirale wirkt, durch die sich die Altersstruktur weiter verschlechtert, das Qualifikationsniveau zurückgeht, die Einkommen und das Steueraufkommen sinken.

Die Gefahr des weiteren Abbaus von Arbeitsplätzen besteht in Ostdeutschland, weil zum einen viele Unternehmen nach Auslaufen der Arbeitsplatzgarantie für erhaltene Fördermittel vor allem von den Ländern diese nach Mittel- und Osteuropa verlagern und zum anderen fast zwei Drittel aller vorhandenen Industriearbeitsplätze in Ostdeutschland direkt oder indirekt vom Baugewerbe oder von Produktionen für regionale Märkte abhängig. Gerade sie unterliegen aber sehr stark konjunkturellen Einflüssen.

Die FuE-intensiven Branchen mit Erzeugnissen der Spitzentechnologien und höherwertigen Technik haben einen bedeutend geringeren Anteil am gesamten Produktionswert als in den alten Bundesländern. Rund drei Viertel aller Erzeugnisse sind der Standardtechnik zuzuordnen, in den alten Bundesländern sind es nur etwa 50 %. In Ostdeutschland entfallen 27 % der Erzeugnisse auf Spitzentechnologien und höherwertige Technik, in West-

deutschland sind es 46 %. Die Unternehmen in den FuE-intensiven Wirtschaftszweigen der ostdeutschen Industrie erwirtschaften 41 % der Wertschöpfung in der Industrie in Ostdeutschland, während es in Westdeutschland über 50 % sind. Gut 20 % der Beschäftigten des ostdeutschen produzierenden Gewerbes und 40 % des Dienstleistungssektors sind in FuE-intensiven Zweigen tätig. In Westdeutschland liegen die Anteile bei 37 % bzw. bei 48 %.

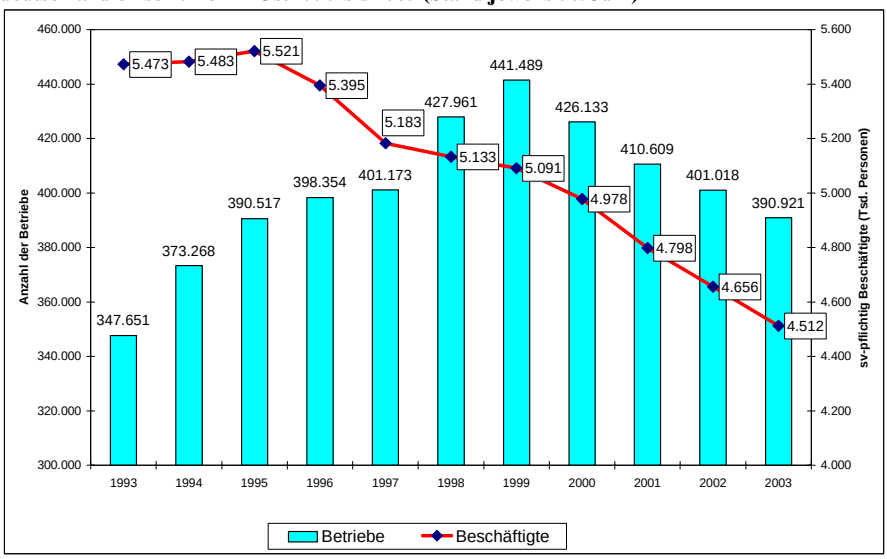
Die innere Industriestruktur trägt ein sehr kapitalintensives Muster. Das Gewicht FuE-intensiver Branchen – oder auch humankapitalintensiver Branchen – ist zu gering. Der Umsatz der forschungsintensiven Branchen am gesamtdeutschen Umsatz dieser Branchen liegt mit 5,5 % unter dem des gesamten Industriedurchschnitts, der bei 8 % liegt. Vielen Unternehmen dieser Branchen am ostdeutschen Standort fehlen Headquarter-Funktionen wie Unternehmensführung, Forschung und Entwicklung sowie Marketing. Sie bleiben gewöhnlich am Firmensitz in den alten Bundesländern oder im Ausland. Vorhandene Arbeitsplätze in diesen Bereichen an ostdeutschen Betriebsstandorten wurden in den vergangenen Jahren sogar ausgelagert.

Die ostdeutsche Wirtschaft und insbesondere ihre Industrie ist überwiegend durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt. Das Fehlen von Großbetrieben in der ostdeutschen Industrie, die in der Regel Kerne für internationale Vernetzungen und für große Agglomerationen von wirtschaftlichen Unternehmen bilden, ist auch eine Ursache für die bedeutend niedrigere ostdeutsche gesamtwirtschaftliche Produktivität.

Seit Mitte 1999 ist in Ostdeutschland die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um rund 13 % gesunken, wobei die Rückgänge besonders stark bei Männern, Arbeitern und jungen Menschen unter 25 Jahren waren. Die IAB-Befragung zeigt die Entwicklung: von 5,1 Millionen 1999 sind sie auf rund 4,5 Millionen im Jahr 2003 zurückgegangen. Die Zahl der Betriebe ging im gleichem Zeitraum von 440 Tausend auf 390 Tausend zurück (vgl. ***Schaubild 2.1***). Diese Zahlen machen zudem deutlich, dass die durchschnittliche Betriebsgröße in Ostdeutschland immer kleiner wurde: waren 1995 pro Betrieb im Durchschnitt etwa 14 sozialversicherungspflichtige Personen beschäftigt, so waren es 2003 noch 11.

In Ostdeutschland besteht ein hoher Arbeitsplatzmangel in den wesentlichsten wertschöpfenden Bereichen weiter und in dessen Folge eine extrem hohe Unterbeschäftigung. Die Verschärfung der Lage am Arbeitsmarkt kommt darin zum Ausdruck, dass im Durchschnitt in den neuen Bundesländern auf einen freien Arbeitsplatz etwa 25 Bewerber/-innen, in manchen Regionen sogar bis zu 50 bis 60 Bewerber/-innen kommen. Die Zahl der offen gemeldeten Stellen nimmt deutlich ab. Sie ist zwischen 1999 und 2004 um 38 % zurückgegangen.

Schaubild 2.1
Entwicklung der Zahl der Betriebe und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Ostdeutschland einschl. Berlin-Ost 1993 bis 2003 (Stand jeweils 30. Juni)



Quelle: IAB-Betriebspanel Ost, März 2005.

Eine Entlastung des Arbeitsplatzmangels ist mittelfristig nicht zu erwarten; auch nicht in der Industrie – dem wachsenden Wirtschaftszweig in Ostdeutschland. Insgesamt befindet sich die Industrie in Ostdeutschland auf niedrigem Niveau, das kein gesamtwirtschaftlich durchgreifendes Wachstum mit Beschäftigungsimpulsen sichern kann.

Ein Vergleich zum westdeutschen Industrialisierungsniveau zeigt, dass es in Ostdeutschland an Industriebetrieben und vor allem an Industriebeschäftigten fehlt. Bei der industriellen Betriebsdichte fehlen 20 % und bei der industriellen Beschäftigungsdichte sogar 55 % zum vergleichbaren Niveau mit Westdeutschland. Eine stärkere Hinwendung der Förderung auf industrielle Existenzgründungen in Ostdeutschland könnte eine Lösungsrichtung sein. Das bedeutet vor allem innovative Existenzgründungen aus dem universitären Bereich zu fördern. Hierzu sollten verstärkt EU-Mittel eingesetzt werden.

Die Voraussetzungen dazu sind in Ostdeutschland vielfach vorhanden. Eine wichtige Quelle für neue FuE-intensive Unternehmensgründungen sind Ausgründungen aus Universitäten und Fachhochschulen. Existiert doch in Ostdeutschland eine breit gefächerte öffentliche Forschungslandschaft, und zwar sowohl im Hochschulbereich als auch außerhalb der Hochschulen wie

beispielsweise Institute der Fraunhofer- und Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Zentren, Akademien, Institute der Leibnitz-Wissenschaftsgemeinschaft, Fachinformationszentren und andere. Mittlerweile sind diese Einrichtungen personell fast genauso stark auch in den neuen Bundesländern vertreten wie in den alten. Auf je 100.000 Einwohner sind in Forschung und Entwicklung in den Hochschulen in den neuen Bundesländern 110 Personen und in den alten Bundesländern 115 vollzeitig tätig. Die Relation bei den außeruniversitären öffentlichen Forschungseinrichtungen ist mit 86 zu 74 in den neuen Bundesländern bereits günstiger.

Die Bereitschaft dieser Potenziale zu Unternehmensgründungen oder -beteiligungen ist jedoch gering. Es mangelt an Anreizen, die durch den gezielten Einsatz von ESF-Mitteln erhöht werden könnten.

Die unternehmensinterne Industrieforschung hat – wie zu vermuten ist – wichtige gesamtwirtschaftliche Wirkungen. Gleichzeitig gibt es keine einfachen kausalen Zusammenhänge zwischen Forschung und Wirtschaftswachstum. Wie die moderne Innovationsforschung zeigt, geht es hier um sehr komplexe Zusammenhänge, welche eine fundierte Wachstumspolitik zu berücksichtigen hat.

Nach IAB-Befragungen bei Betrieben in den neuen Bundesländern und Ergebnisse von Umfragen bei Mitgliedern des Verbandes innovativer Unternehmen weisen Unternehmen mit aktiver Innovationstätigkeit eine bedeutend höhere Produktivität, mit Abstand eine höhere Exportquote, sowie expandierende Beschäftigungszahlen auf, betreiben eine aktivere Investitionspolitik und zahlen deutlich höhere Löhne und Gehälter.

Jedoch sind die verschiedenen Indikatoren der Innovations- und Forschungsaktivität durchaus sehr unterschiedlich zu beurteilen. Die auch durch die Betriebsbefragung des IAB erhobenen Indikatoren der Innovationsaktivität können nur sehr unvollkommen die große Spannbreite des Innovationsverhaltens der Wirtschaft abgreifen.

Aussagekräftiger sind daher die F&E-Ausgaben der Wirtschaft, die durch den SV Wissenschaftsstatistik erhoben werden. In Baden-Württemberg wie auch in Bayern und Hessen, die bei dem Indikator „Interner FuE-Aufwand je Erwerbstätigen“ an der Spitze stehen, war zeitweise eine Zunahme von industriellen Arbeitsplätzen zu beobachten – besonders in Zukunftsbranchen. Es sind schon über einen längeren Zeitraum auch die drei Länder mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit und dem höchsten Wirtschaftswachstum in Deutschland.

Für die meisten ostdeutschen kleineren und mittleren Unternehmen wird es darüber hinaus zunehmend schwerer, ingenieurtechnische Nachwuchskräfte

zu gewinnen. Vor allem wegen des deutlich geringeren Gehaltsniveaus und der unsicheren wirtschaftlichen Perspektiven vieler Unternehmen. Daher wandern auch junge und gut ausgebildete Menschen aus den neuen Bundesländern immer mehr ab. Auch hierbei könnte durch gezielten Einsatz von ESF-Mittel der ostdeutschen Wirtschaft geholfen werden.

Eine gleiche Selbständigenquote wie in Westdeutschland unterstellt, würden für Ostdeutschland rund 120.000 zusätzliche Selbständige bedeuten. Da jeder erfolgreiche Gründer im Durchschnitt rund 5,4 Personen, darunter 2,5 Personen Neu- oder Wiedereinsteiger auf dem ersten Arbeitsmarkt, beschäftigt, könnte durch eine neue Gründungsoffensive die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland deutlich gesenkt werden. Ein in die Förderlandschaft eingepasstes Anreizsystem – auch mit Unterstützung des ESF – sollte daher schnellstens auf den Weg gebracht werden.

Der ostdeutsche Arbeitsmarkt ist also durch einen – wenn auch verlangsamten – Beschäftigungsabbau und eine auf hohem Niveau verstetigte Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, eine relativ hohe Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie durch ein fehlendes Arbeitsplatzangebot gekennzeichnet.

Im Jahresdurchschnitt 2004 waren in Ostdeutschland mehr als 1.600.000 Personen arbeitslos registriert, davon 750.000 Frauen – höhere Zahlen waren selbst unmittelbar in der Zeit der gesellschaftlichen und sozioökonomischen Transformationsbrüche nicht zu konstatieren. Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 19,2 % insgesamt (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) bzw. 18,9 % (Frauen) und 19,5 % (Männer). Die entsprechenden Vergleichswerte für Westdeutschland liegen demgegenüber bei 8,5 % bzw. 7,8 % (Frauen) und 9,1 % (Männer).

Verbunden mit der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit ist Umfang wie auch Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland erheblich gestiegen. Im Jahresdurchschnitt 2003 waren dort 36,7 % der registrierten arbeitslosen Personen langzeitarbeitslos, in 1996 waren es hingegen 25,7 %. Die Vergleichswerte für Westdeutschland belaufen sich auf 29,6 % bzw. 31,8 % – hier war die Langzeitarbeitslosigkeit mithin leicht rückläufig. Besonders ausgeprägt ist die Langzeitarbeitslosigkeit bei den ostdeutschen Männern, während bei Frauen der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Wesentlichen konstant blieb. Zugenommen hat auch im Berichtszeitraum der Anteil der Arbeitslosen (+ ein Fünftel) und Langzeitarbeitslosen (+ ein Viertel) bei Männern unter 25 Jahren.

Dabei ging das Erwerbspersonenpotenzial in Ostdeutschland durchgängig zurück. Gemindert wurde dieser Rückgang noch durch die negative demographische Komponente sowie durch die Abwanderungen von Erwerbsper-

sonen und hohe Auspendlerzahlen nach Westdeutschland. Da das Arbeitsangebot sich tendenziell verschlechterte, ist die Zahl der Arbeitslosen gestiegen und verharrt seit 1997 auf einem nahezu unveränderten hohen Niveau.

Seit 1999 bewegt sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Ostdeutschland zwischen 1,4 und 1,6 Millionen Personen auf relativ gleichem Niveau. Die tatsächliche Unterbeschäftigung ist jedoch nach wie vor wesentlich höher als die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Mehr als jede fünfte Erwerbsperson hat kein offizielles Beschäftigungsverhältnis. Rechnet man die verdeckte Arbeitslosigkeit von rund 600.000 Personen hinzu, sind in den neuen Bundesländern 2,2 Millionen Personen auf dem ersten Arbeitsmarkt ohne Arbeit.

Im Zentrum aller Bemühungen eines effizienten Einsatzes der ESF-Mittel sollte daher die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stehen. Vor allem sind Bedingungen für mehr Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen. Es sollte deshalb alles daran gesetzt werden, damit produktive, wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze entstehen. Notwendig ist es dazu – wie zuvor beschrieben – die industrielle Basis zu erweitern, die Innovationskraft und die finanzielle Basis der Unternehmen zu stärken, den ostdeutschen Unternehmen zu helfen, einheimische und neue Märkte zurückzuerobern, die Humankapitalförderung zu lasten der Sachkapitalförderung zu verstärken und bei der Europäischen Union mehr Verständnis für die besondere Lage in den neuen Bundesländern einzufordern.

Gleichzeitig besitzt wegen der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland der zweite Arbeitsmarkt weiterhin eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Obwohl zwischen 1999 und 2004 die Zahl der Beschäftigten auf dem zweiten Arbeitsmarkt um ein Viertel zurückging, wäre ohne die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Zahl der registrierten Arbeitslosen jährlich um über 550.000 Personen höher (vgl. ***Tabelle 2.3***). Öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse könnten bei guter Organisation wichtige, den Aufbau innovativer Strukturen fördernde Maßnahmen darstellen. Darüber hinaus könnten über ESF-geförderte Lohnkostenzuschüsse wichtige Tätigkeiten in den Kommunen geleistet werden, die sich teilweise sogar in längerfristige Beschäftigungsverhältnisse überleiten lassen.

Tabelle 2.3
Entwicklung der Entlastung des Arbeitsmarktes durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Jahresdurchschnittlich in 1.000 Personen

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
650	745	648	624	606	597	567

Quelle: BMWA Wirtschaftsdaten Neue Länder, Berlin Juli 2005, S. 13.

Eine weitere, die kommende EU-Förderperiode beeinflussende Entwicklung soll ebenfalls angesprochen werden: Mit der EU-Osterweiterung rückt Ostdeutschland zumindest geografisch betrachtet von der Peripherie der Europäischen Union weiter in ihr Zentrum. Wichtiger noch ist, dass die alten Grenzen – die ja Grenzen mit einem erheblichen Wohlfahrtsgefälle waren – jetzt mehr oder minder vollständig fallen werden. Vielfach werden aus diesen Gründen für die neuen EU-Länder besonders starke Auswirkungen erwartet, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne: Als positiv werden – insbesondere von Seiten der Politik – die mit der Erweiterung verbundenen Marktchancen angesehen. Vor allem ostdeutsche Unternehmen mit ihren traditionellen Verbindungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern könnten schneller Zugänge zu den dortigen Märkten erschließen und eine Art „Scharnierfunktion“ zwischen West- und Osteuropa wahrnehmen. Als Gefahr wird insbesondere in der Bevölkerung ein erwarteter Zustrom von Osteuropäern gesehen, der die hiesigen Arbeitsmärkte noch stärker unter Druck setzen könnte.

Im Folgenden sollen mögliche Effekte der Erweiterung näher betrachtet werden, um auf diese Weise zu einem differenzierteren Urteil zu kommen, als dies in der öffentlichen Diskussion häufig vermittelt wird. Prinzipiell kann die EU-Osterweiterung und die mit ihr verbundenen makroökonomischen Auswirkungen die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern über vier Mechanismen beeinflussen und zwar über:

- eine Intensivierung des internationalen Handels mit Waren und Dienstleistungen,
- Veränderungen der Direktinvestitionsströme,
- erhöhte Arbeitskräftewanderung (einschließlich Pendlerbewegungen in die Grenzregionen) und
- über eine Veränderung der EU-Strukturpolitiken.

Mit der Erweiterung der EU – konkret: mit Ablauf der gegenwärtigen Förderperiode 2000-2006 – werden die größere Teile Ostdeutschlands mit hoher Wahrscheinlichkeit ihren Status als Ziel 1-Fördergebiet verlieren. Die zehn neuen EU-Beitrittsländer erreichten 2003 durchschnittlich nur 48 % der Wirtschaftsleistung der 15 alten EU-Länder. Daher besteht die Gefahr, dass mit der EU-Osterweiterung und der damit verbundenen Neuberechnung des durchschnittlichen pro Kopf EU-Bruttoinlandsproduktes viele ostdeutsche Regionen aus dem Ziel 1-Gebiet rechnerisch heraus fallen, obwohl die ostdeutschen Regionen in dieser Förderperiode wirtschaftlich kaum zugelegt haben. Im Zeitraum von 2000 bis 2003 ist die ostdeutsche Wirtschaftsleistung lediglich jährlich um 0,35 % durchschnittlich gewachsen. Insgesamt kann Deutschland auf ein durchschnittliches Wachstum von 1,05 % verweisen, ist damit allerdings Schlusslicht im Rahmen aller EU-Länder. Die neuen Bundesländer sind gegenwärtig die absolut größte Region innerhalb der EU 15 mit dem geringsten Wirtschaftswachstum.

Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es nicht zwingend logisch, dass mit der Osterweiterung der EU Ostdeutschland oberhalb der für die Vergabe der EU-Strukturförderung entscheidenden „Armutsgrenze“ liegen soll. Die Armutsgrenze liegt bei 75 % des durchschnittlichen pro Kopf EU-Bruttoinlandsproduktes. Nur jene Regionen, die darunter liegen, gehören in die höchste Förderkategorie der EU (das Ziel 1-Gebiet), was gegenwärtig noch für alle ostdeutschen Bundesländer zutrifft.

Unter der Annahme, dass dies doch der Fall sein wird, würden die EU-Mittel in Höhe von derzeit 2,9 Mrd. Euro jährlich auf 0 Euro sinken. Bei einem Gesamtbetrag der Wirtschaftsförderung (nur Finanzhilfen) der ostdeutschen Länder und Gemeinden von schätzungsweise 4,5 Mrd. Euro ist das ein ganz erheblicher Betrag. Hinzu kommt – und das ist in der Öffentlichkeit weitaus weniger bekannt – dass mit dem Verlust der Klassifikation als Ziel 1-Region auch die maximal möglichen Fördersätze in der Wirtschaftsförderung in einem Zeitraum von 4 Jahren (also bis 2010) abgesenkt werden müssen, und zwar (vorausgesetzt, eine Strukturschwäche wird weiterhin anerkannt) auf dann nur noch 20/30 % für große/kleine Unternehmen.

Grundsätzlich erscheint – nach nunmehr 15 Jahren spezifischer Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung – eine Verringerung der Förderintensität in den neuen Ländern angesagt, so dass die Forderung nach Absenkung der Fördersätze plausibel erscheint. Hinzu kommt, dass der Bund in den Solidarpakt II-Verhandlungen bereits grundsätzlich zugesagt hat, die finanziellen Konsequenzen aus dem Wegfall der EU-Förderung zu kompensieren. Insoweit scheint die absehbare Verschlechterung der Fördermöglichkeiten nicht so problematisch, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Hierzu bleibt

allerdings fest zu halten, dass Ostdeutschland im Vergleich zum Westen Deutschlands nach wie vor große wirtschaftliche Defizite und soziale Probleme aufweist, die sich auf die gesamte soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland insgesamt auswirken.

Alles in allem stagniert die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland bis auf drei relativ kleine Regionen nun schon über zehn Jahre flächendeckend trotz wesentlicher Standortvorteile wie solide Infrastruktur, niedrige Arbeitskosten, geringere Löhne und längere Arbeitszeit.

Konsens besteht in breiten Kreisen darin, dass der Aufbau in Ostdeutschland noch einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen wird als jemals gedacht. Wichtig erscheint in einer solchen Situation, einen breiten politischen Konsens für die Fortsetzung der Unterstützung Ostdeutschlands zu organisieren. Ausgangspunkt muss dabei der ereichte Stand sein, weniger eine Diskussion: was hätte anders oder besser gemacht werden können oder müssen.

Gebraucht wird eine Neuorientierung des wirtschaftlichen Aufbauprozesses für Ostdeutschland, bei dem Bund und Länder, Kapitalgeber und Unternehmer, Gewerkschaften und Parteien, Europäische Union und Deutsche Bundesbank beteiligt sein müssen.

Da keine zusätzlichen öffentlichen Mittel bereitgestellt werden können, geht es vor allem darum, die vorgesehenen Mittel im Solidarpakt II und die EU-Förderung, darunter die ESF-Mittel, auf möglichst stabilem Niveau fortzusetzen. Parallel dazu sind durch Einsparungen und Abbau von Subventionen zusätzliche Gelder für den Aufbau Ost zu organisieren.

3. Strategie der Förderung nach dem OP des Bundes Ziel 1 – Einordnung in die Arbeitsmarktpolitik im deutschen Ziel 1-Gebiet

3.1 Vorbemerkungen

Eine wesentliche Aufgabe des ESF ist es, arbeitmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Impulse zu geben, die zusätzlich oder ergänzend zu den Interventionen nationaler Akteure wirksam werden. Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend die spezifische Rolle des ESF – präziser des ESF im Rahmen vom OP des Bundes Ziel 1 – im Spektrum aller arbeitsmarktpolitischen Interventionen im deutschen Ziel 1-Gebiet im Zeitraum 2000-2004 identifiziert werden.

Für die Bewältigung dieser Aufgabenstellung, für die Einordnung der Förderung nach dem OP des Bundes Ziel 1 müssen alle maßgeblichen arbeitsmarktpolitischen Interventionen in Ostdeutschland Berücksichtigung finden.[8] Dies sind:

- die Arbeitsförderung der Bundesagentur für Arbeit auf der Grundlage des **SGB III**, haushalterisch untersetzt vor allem durch die in den Kapiteln 2 (Eingliederungstitel) und 3 (Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung) festgelegten Mittel[9]. Die Finanzierung dieser Interventionen erfolgt, basierend auf dem Versicherungsprinzip, maßgeblich aus Beitragsmitteln von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie gegebenenfalls notwendigen[10] ergänzenden Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt.

- die arbeitsmarktpolitischen Interventionen der Länder Berlin[11], Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die häufig in entsprechenden Landesprogrammen gebündelt[12] aber auch anderweitig verankert sind. Die Finanzierung der **Lan-**

[8] Aufgrund ihres finanziellen Gewichtes werden weitere arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitisch relevante Interventionen in der folgenden Aufzählung sowie in den weiteren Untersuchungen nicht berücksichtigt. Dies gilt z.B. für die Gemeinschaftsinitiativen YOUTH, SOKRATES oder auch LEONARDO DA VINCI.

[9] Dazu zählen beispielsweise die Vergütungen für die Integrationsfachdienste oder auch die Vergütungen an private Arbeitsvermittler im Rahmen des Gutscheinverfahrens.

[10] Notwendig in dem Fall eines unausgeglichenen Haushaltes der Bundesagentur für Arbeit.

[11] Im Fall von Berlin ist zu berücksichtigen, dass die Stadt fördertechnisch geteilt ist: während Ostberlin als Ziel 1-Gebiet zählt, ist der Westteil der Stadt dem Ziel 3-Gebiet zugeordnet.

[12] Im Land Brandenburg ist dies beispielsweise das „Landesprogramm Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“.

desarbeitsmarktpolitiken erfolgt in erster Linie aus Haushaltsmitteln der Länder und aus ESF-Mitteln. Zu berücksichtigen sind dabei aber auch verschiedene Verknüpfungen zur Förderung der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB III und seit 2005 auch nach dem SGB II.

- die in den **OP der Länder** Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen enthaltenen arbeitsmarktpolitischen Förderungen[13], die überwiegend enge Bezüge zu den vorstehend benannten Landesarbeitsmarktpolitiken aufweisen. Die Finanzierung der diesbezüglich relevanten Teile der OP erfolgt vor allem aus ESF-Mitteln sowie nationalen öffentlichen Mitteln (des Bundes, der Länder und der Kommunen).

- das hier in Rede stehende **OP des Bundes Ziel 1**, welches das ESF-BA-Programm sowie weitere Programme und Projekte der Bundesministerien BMWA, BMBF und BMFSFJ bündelt.

- von **Bundesministerien**, in erster Linie vom BMWA und vom BMBF, initiierte und auf ganz bestimmte Problemlagen im Beschäftigungs- oder Bildungssystem ausgerichtete **(Sonder-)Programme**. Die Finanzierungsquellen dieser Interventionen sind von Fall zu Fall sehr unterschiedlich.

- die Gemeinschaftsinitiative **EQUAL** zur Konzipierung, Erprobung und Verbreitung neuer arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischer Problemlösungsansätze bzw. Innovationen. EQUAL wird vor allem aus ESF-Mitteln sowie nationalen öffentlichen Mitteln (des Bundes, der Länder und der Kommunen) finanziert.

- die vielfach auch arbeitsmarktpolitisch motivierten Förderungen der **Kommunen** auf der Grundlage der §§ 18.4, 19.1, 19.2 und 20 des Bundessozialhilfegesetzes (**BSHG**). Die Finanzierung derartiger Interventionen erfolgt in erster Linie aus Mitteln der Länder und der Kommunen.

Hinzuweisen ist bereits an dieser Stelle darauf, dass die vorstehend genannten Interventionen in vielfältiger Weise miteinander verknüpft sind; dies deutet sich bereits bei den benannten Finanzierungsquellen an. Darüber hinaus bestehen auch zahlreiche inhaltliche Verbindungslinien: So ergänzen beispielsweise Interventionen im Rahmen der Landesarbeitsmarktpolitiken Förderinstrumente der BA nach dem SGB III, bestehen enge Beziehungen zwischen den Landesarbeitsmarktpolitiken und den OP der Länder usw.

[13] Die entsprechenden finanziellen Ressourcen sind mit Ausnahme der Mittel für Technische Hilfe im Förderschwerpunkt 4 der OP (Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der Chancengleichheit) festgelegt.

Diese beispielhaft angedeuteten und vielschichtigen Verknüpfungen sowie bestehende empirische Schwierigkeiten führen dazu, dass die Ermittlung der finanziellen Bedeutung der einzelnen Interventionen ebenso schwierig ist wie die monokausale Zuordnung von Wirkungen zu einzelnen eben dieser Interventionen.

3.2 Finanzielles Gewicht des OP des Bundes Ziel 1

Im Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPPD Ziel 3 wurde eine generelle Einordnung der ESF-Förderung vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene (sowohl durch die BA als auch die Arbeitsmarktförderung durch die anderen Ministerien) vorgenommen (ebenda, Kapitel 3.2). Aufbauend darauf wird im Rahmen dieses Berichts die Förderung in Ostdeutschland in den Blick genommen. Im Kontext der arbeitsmarktpolitisch bedeutsamsten Interventionen in Ostdeutschland spielt das OP des Bundes Ziel 1 eine bedeutsame, gleichwohl jedoch nicht dominierende Rolle.

Das finanziell größte Gewicht hat im Zeitraum 2000-2004 die Arbeitsförderung der BA nach dem **SGB III**. Die Ausgaben der im Eingliederungstitel zusammen gefassten Arbeitsförderleistungen (Kapitel 2), der Sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kapitel 3) sowie für weitere Leistungen aktiver Arbeitsförderung entwickelten sich von 2000-2004 wie folgt dargestellt (***Tabelle 3.1***).

Tabelle 3.1
Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit in Ostdeutschland für aktive Leistungen der Arbeitsförderung, 2000-2004 (in Mill. €)

	2000	2001	2002	2003	2004	JD 2000-2004
Kap. 2	6.846	6.707	6.369	6.118	4.617	6.131
Kap. 3*	2.919	2.292	2.972	2.872	2.656	2.742
Kap. 2/3*	9.765	8.999	9.341	8.990	7.273	8.874

Quelle: Bundesagentur für Arbeit. –*einschließlich weiterer Leistungen aktiver Arbeitsförderung.

Während das Volumen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III von 2000 bis 2003 relativ stabil war, verringerte es sich 2004 deutlich. Im Durchschnitt der Jahre 2000-2004 wurden auf diesem Wege 8,874 Mrd. € für

arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Zwecke in Ostdeutschland ausgegeben.[14]

Die Ausgaben der ostdeutschen Länder im Rahmen der von diesen realisierten **Landesarbeitsmarktpolitik** beliefen sich nach einer im Auftrag der EU-KOM erstellten Studie[15] auf 1,252 Mrd. € im Jahr 2001 und 1,239 Mrd. € im Jahr 2002.[16] Da die Landesarbeitsmarktpolitiken eng mit den nach den OP der Länder geplanten Interventionen verknüpft sind, speist sich ein relevanter Teil der im Rahmen landespolitischer Förderungen eingesetzten Mittel aus dem ESF.

Die arbeitsmarktpolitisch relevanten Teile der **OP der Länder** – festgelegt im Förderschwerpunkt 4, Förderung des Arbeitskräftepotenzials sowie der Chancengleichheit – sahen nach den ursprünglichen Planungen für die Förderperiode 2000-2006 jahresdurchschnittlich Gesamtausgaben in Höhe von 834 Mill. € vor, davon 574 Mill. € ESF-Mittel.[17]

Das **OP des Bundes Ziel 1** sollte nach den ursprünglichen Planungen im Zeitraum 2000-2006 jahresdurchschnittlich Gesamtausgaben in Höhe von 356 Mill. € realisieren, davon 230 Mill. € ESF-Mittel.

Sonderprogramme von Bundesministerien, insbesondere des BMWA und des BMBF, als Reaktion auf spezielle arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Problemlagen spielten in den vergangenen Jahren eine durchaus bedeutsame Rolle. In vorliegendem Untersuchungskontext ist gleichwohl zu berücksichtigen, dass ein großer Teil dieser Interventionen über andere – hier in Rede stehende Förderlinien – umgesetzt bzw. finanziell unterstützt wurde. Dies gilt insbesondere für die großvolumigeren Programme, wie beispielsweise

- das 1999 implementierte und bis Ende 2003 laufende Sofortprogramm des Bundes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JuSoPro);[18]
- das an das JuSoPro anknüpfende, im Juli 2003 gestartete und bis Ende 2004 laufende, Programm JUMP plus;[19]

[14] Zu berücksichtigen ist, dass diese Ausgaben auch die Aufwendungen für das Jugendsofortprogramm und das ESF-BA-Programm enthalten, die sich teilweise aus dem OP des Bundes Ziel 1 (re-)finanzieren.

[15] Vergleiche dazu ausführlich Temps et al. (2003).

[16] Die von Berlin eingesetzten Mittel entfielen, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, sowohl auf das Ziel 3- als auch das Ziel 1-gebiet in der Stadt.

[17] Ohne Mittel für die Technische Hilfe.

[18] Das JuSoPro wurde im Auftrag des Bundes über die Bundesagentur für Arbeit umgesetzt und ist den vorstehenden Zahlen der Förderung auf Grundlage des SGB III enthalten.

- das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ (AfL bzw. SPALAR), welches im Herbst 2003 implementiert wurde und bis Ende 2004 lief;[20]

- die im Herbst 2004 in Vorbereitung der SGB II-Förderung gestartete Initiative des Bundes zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für Langzeitarbeitslose[21] u.a.m.

Vor diesem Hintergrund soll den diesbezüglichen Finanzvolumina dieser Sonderprogramme nicht näher nachgegangen werden.

Im Rahmen der im Jahr 2002 angelaufenen Gemeinschaftsinitiative **E-QUAL** wurden im Ziel 1-Gebiet in den Jahren 2002-2004 insgesamt etwa 390 Mill. € verausgabt. Die jahresdurchschnittlichen Ausgaben beliefen sich damit auf annähernd 45 Mill. €, davon etwa 30 Mill. € aus Mitteln des ESF.[22]

Die Ausgaben von **Kommunen** (und Ländern[23]) zugunsten von Arbeitsförderaktivitäten nach den §§ 18.4, 19.1, 19.2 und 20 **BSHG** lassen sich nur schwer quantifizieren, da ein diesbezüglicher Gesamtüberblick weder beim Deutschen Städtetag und Deutschen Landkreistag besteht, noch bei anderen Akteuren vorliegt. Die Gutachter schätzen die entsprechenden Ausgaben aus kommunalen Mitteln in den Jahren 2000-2004 auf jahresdurchschnittlich etwa 200 Mill. €.

Werden alle diese für arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Zwecke im Ziel 1-Gebiet eingesetzten finanziellen Mittel zusammen gefasst, um Schätzungen für fehlende Angaben ergänzt sowie um mögliche Doppelzählungen bereinigt, so ergibt sich folgendes ungefähres finanzielles Gewicht vom OP des Bundes Ziel 1: In den Jahren 2000-2004 sicherte das OP des Bundes Ziel 1 etwa 3 % aller Ausgaben, die über die wichtigsten arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Förderprogramme in Ostdeutschland verausgabt wurden.

---

[19] JUMP plus wurde ebenfalls im Auftrag des Bundes über die Bundesagentur für Arbeit umgesetzt und ist gleichfalls in den vorstehenden Zahlen der Förderung auf Grundlage des SGB III enthalten.

[20] Auch das AfL wurde im Auftrag des Bundes über die Bundesagentur für Arbeit umgesetzt und ist daher ebenfalls in den vorstehenden Zahlen der Förderung auf Grundlage des SGB III enthalten.

[21] Auch diese Initiative wurde im Auftrag des Bundes über die Bundesagentur für Arbeit abgewickelt und ist somit in den vorstehenden Zahlen der Förderung auf Grundlage des SGB III enthalten.

[22] Vergleiche dazu ICON/COMPASS/PIW (2005).

[23] Vergleiche dazu die entsprechenden Ausführungen im Abschnitt 3.1.

Diese vergleichsweise geringe finanzielle Bedeutung vom OP des Bundes Ziel 1 wird relativiert, wenn die spezifischen inhaltlichen bzw. förderpolitischen Intentionen der Förderung nach dem OP des Bundes Ziel 1 betrachtet und in die Förderstrategien der anderen, für Ostdeutschland relevanten arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Interventionen eingeordnet werden. Dies geschieht im folgenden Abschnitt.

3.3 Fachpolitische Einordnung des OP des Bundes im Ziel 1

Das OP des Bundes Ziel 1 wurde, gemessen an finanziellen und materiellen Indikatoren, in den Jahren 2000-2004 durch die folgenden Interventionen in besonderem Maße geprägt, die breit aufgestellt waren und **ergänzend Förderbereiche** abdeckten, die von anderen Akteuren bzw. Förderlinien gar nicht oder nicht vollständig unterstützt wurden:

- Das ESF-BA-Programm ergänzte über den gesamten Förderzeitraum im Ziel 1-Gebiet bestimmte Interventionen des SGB III durch zusätzliche Förderangebote, die von dessen Förderinstrumentarium nicht hinreichend abgedeckt werden konnten. Zu nennen sind insbesondere Aktivitäten der sozialpädagogischen Betreuung, individuelle Hilfen für Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen von Arbeitslosen bzw. Arbeit suchenden sowie das Coaching von Existenzgründer/-innen.

- Das BMWA-Programm XENOS – Leben und Arbeiten in Vielfalt dient vor dem Hintergrund zunehmender Fremdenfeindlichkeit seit 2000 dazu, Projekte in den Bereichen Schule, Ausbildung, Beruf, Wohnumfeld sowie Öffentlicher Sektor zu unterstützen. Ziel dieses Programms ist es, durch Aktivitäten mit und für verschiedene Zielgruppen (Einheimische, Migrant/-innen sowie Gruppen aus Einheimischen und Migrant/-innen) sowie Multiplikator/-innen interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln, Konfliktmanagement zu ermöglichen sowie politische und berufliche Qualifikationen aufzubauen. Mit all diesen Vorhaben soll Fremdenfeindlichkeit begegnet und sukzessive abgebaut werden.

- Das vom BMFSFJ verantwortete und seit Beginn der laufenden Förderperiode umgesetzte Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ) diente dazu, individuell und sozial besonders benachteiligte junge Frauen sowie junge Männer zu unterstützen und ihnen Hilfen in Vorbereitung der beruflichen Erstausbildung anzubieten.

- Das ebenfalls vom BMFSFJ verantwortete und seit 2003 aus dem OP des Bundes Ziel 1 geförderte Programm LOS kommt insbesondere in sozialen Brennpunkten zum Einsatz und soll mittels Förderung von Mikroprojekten auf lokaler Ebene die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale sowie berufliche Integration insbesondere von Arbeitsmarkt-

und Bildungsbenachteiligten erhöhen und darüber hinaus Toleranz und Demokratie stärken.

Mit weiteren, zumeist temporär umgesetzten, Interventionen reagierte das OP des Bundes Ziel 1 auf sich **akut** heraus kristallisierende **Problemlagen** des ostdeutschen Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt, die trotz vielfältiger Aktivitäten anderer Akteure und Förderlinien – vor allem derjenigen der Bundesagentur für Arbeit, der Länder sowie der Kommunen – nicht bewältigt werden konnten:

- Das in Teilen[24] in den Jahren 2000 bis 2003 aus dem OP des Bundes Ziel 1 unterstützte Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JuSoPro) sollte dabei helfen, den Übergang von Jugendlichen an der so genannten ersten Schwelle von der allgemein bildenden Schule in die berufliche Erstausbildung zu unterstützen.

- Das ausschließlich im Jahr 2004 mit ESF-Mitteln kofinanzierte Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose" sollte der im Ziel 1-Gebiet deutlich ansteigenden Langzeitarbeitslosigkeit begegnen und richtete sich daher insbesondere an Bezieher/-innen von Arbeitslosenhilfe, ggf. solche mit ergänzendem Sozialhilfebezug.

Schließlich dienten eine Reihe von Interventionen im Rahmen der Umsetzung vom OP des Bundes Ziel 1 – ergänzend zu den netzwerkfokussierten und transnational ausgerichteten Vorhaben der Gemeinschaftsinitiative EQUAL – dazu, neue **experimentelle** und dabei möglichst modellhafte **Ansätze** der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungsförderung zu erproben. Dazu gehörten beispielsweise die Folgenden:

- Mit dem Sonderprogramm des BMWA „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten" (CAST) wurden zwei Kombilohn-Modelle in ausgewählten Regionen erprobt. Dabei handelt es sich um das so genannte „Mainzer Modell" und das „SGI-Modell". Damit sollte untersucht werden, ob die entwickelten Modelle geeignet sind, Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslose zu erschließen.

- Mehrere Förderprogramme des BMBF – wie etwa das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken", das BLK-Programm „Lebenslanges Lernen" sowie das Programm „Lernkultur Kompetenzentwicklung" zielten darauf ab, neue Wege der allgemeinen und beruflichen Bildung zu beschreiten, neue Möglichkeiten zur Herausbildung

[24] Aus dem ESF gefördert wurden die Artikel 2, 3, 7 und 8 des JuSoPro.

einer Kultur lebenslangen Lernens zu erschließen sowie bislang bildungsferne Personen durch neue Unterstützungsformen für eine stärkere Bildungsbeteiligung zu gewinnen.

Mit diesen unterschiedlichen Interventionsformen setzte das OP des Bundes Ziel 1 mit Hilfe des ESF vielfach ganz spezifische förderpolitische Akzente, die von anderen arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitisch ausgerichteten Förderlinien gar nicht oder nicht in diesen Formen und Intentionen bedient wurden.

Gleichwohl ist auch darauf hinzuweisen, dass – wie einzelne Ausführungen in Kapitel 7 zeigen werden – nicht alle Interventionen nach dem OP des Bundes Ziel 1 stringent in Aktivitäten anderer Akteure und Förderlinien eingeordnet werden konnten. Diese Einschätzung gilt insbesondere für die äußerst zahlreichen und teilweise für die Akteure vor Ort kaum noch zu überschauenden Förderangebote im Bereich der Berufsvorbereitung, hinsichtlich der Angebote zur Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten der beruflichen Erstausbildung sowie in Bezug auf Unterstützungsangebote für Existenzgründungswillige. Auch im Bereich experimentell und modellhaft angelegter Interventionen konnte angesichts der Vielzahl diesbezüglich aktiver Förderlinien nicht immer Überschneidungsfreiheit hergestellt werden. Die Programmevaluation empfiehlt, diese Hinweise bei der künftigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung arbeitsmarkt-, beschäftigungs- sowie berufsbildungspolitischer Förderungen der verschiedenen beteiligten Akteure aufzugreifen. Dies gilt umso mehr, als das durch die Einführung des SGB II mit den Kommunen – insbesondere in Form der Arbeitsgemeinschaften zwischen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit und Trägern der Grundsicherung für Arbeit Suchende sowie in Form der so genannten Optionskommunen – zu Beginn des Jahres 2005 ein bereits agierender Akteur der Arbeitsmarktpolitik in seinem Verantwortungsbereich wesentlich gestärkt wurde. In dieser Rolle wird er künftig wohl in weitaus stärkerem Maße eigene Akzente setzen, als dies in der Vergangenheit unter den vormaligen gesetzlichen Regelungen der Fall war.

4. Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Arbeitsmarktpolitik sowie die ESF-Förderung im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1

Die Bundesförderung ist in grundsätzlich anderer Weise von den Veränderungen im Zuge der Hartz-Reformen betroffen als die Länderförderung. Die Auswirkungen der Hartz-Reformen auf die Länderförderung wurden im Rahmen des Berichts zum EPPD Ziel 3 ausführlich diskutiert (vgl. Abschnitt 4.3 im Ziel 3-Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung). Da aber die Bundesförderung sich nicht grundsätzlich zwischen den Ziel 1- und Ziel 3-Ländern unterscheidet, treffen die meisten Aussagen aus dem Ziel 3-Bericht zu den Auswirkungen der Hartz-Reformen auch auf die Förderung im OP des Bundes Ziel 1 zu. Der folgende Abschnitt stellt dennoch den Gesamtzusammenhang dar, wobei jeweils im Text auf grundsätzliche Unterschiede zwischen den Auswirkungen im Ziel 1- und Ziel 3-Kontext eingegangen wird, wo diese vorhanden sind.

4.1 Vorüberlegungen: Die veränderte Rolle des ESF im Zuge der Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

Im Verlauf der gegenwärtigen Förderperiode hat in Deutschland ein grundsätzlicher Wandel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit tief greifenden Auswirkungen auf die ESF-Förderung sowohl des Bundes als auch der Länder stattgefunden. Die Hartz-Reformen führten zu einer grundsätzlichen Neuordnung der Arbeitsmarktpolitik. Diese erstreckte sich auf den veränderten gesetzlichen Rahmen (insbesondere im Zusammenhang mit dem neuen SGB II), die Neuorganisation der Bundesagentur (vorher Bundesanstalt) für Arbeit sowie deren veränderte Geschäftspolitik.

Die neu gestaltete aktive Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich deutlich stärker als vormals auf die schnellstmögliche Rückkehr der Versicherten bzw. erwerbsfähigen Bedürftigen in den ungeförderten Arbeitsmarkt. Zentraler Akteur ist dabei die Bundesagentur für Arbeit, die in ihrer neuen Philosophie verstärkt Kosteneffizienz im Blick hat. Auch im Rahmen der Arbeitsgemeinschaften auf kommunaler Ebene liegen auf Grund der gesetzlichen Regelungen die arbeitsmarktpolitischen Integrationsleistungen auf der Seite der Bundesagentur für Arbeit.

Der ESF hatte in der Vergangenheit seine Aktivitäten stark auf die Förderlücken der nationalen Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet. Eine Zielgruppe waren Arbeitslose oder Arbeit Suchende, die keinen Anspruch auf Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung im Rahmen des SGB III hatten. Andere Förderleistungen wurden, wo es aus arbeitsmarktpolitischen Erwä-

gungen heraus als sinnvoll erschien, in Ergänzung zur Förderung durch den Bund oder die Kommunen angeboten (etwa Qualifizierungsmodule im Rahmen von ABM/SAM oder von Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG). In wieder anderen Förderbereichen (Weiterbildung von Beschäftigten) beschritt der ESF bewusst eigene Wege, die sich nicht mit der nationalen Förderung überschnitten. Damit wurden in Einklang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie gezielt eigene Akzente gegenüber der nationalen Förderung gesetzt.

Entsprechend der neuen Förderphilosophie des Bundes können sowohl den im Rahmen des SGB III als auch den im Rahmen des SGB II förderfähigen bzw. bedürftigen Personen zahlreiche Unterstützungsangebote unterbreitet werden, die an die Palette der Förderinstrumente von Kapitel 2 (Eingliederungstitel) und Kapitel 3 des Haushaltes der BA anknüpfen. Systematische Förderlücken, insbesondere zuvor bestehende bei ehemaligen Sozialhilfeempfangenden, konnten damit zu bestimmten Teilen jedoch nicht gänzlich, etwa bei Berufsrückkehrer/-innen oder nicht förderfähigen bzw. nicht bedürftigen Personen, geschlossen werden.

Neben dieser grundsätzlichen Wandlung des Förderfelds hat sich durch die angespannte Haushaltslage das Kofinanzierungsproblem sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene verschärft. Der Bund hat naturgemäß seine arbeitsmarktpolitischen Mittel sehr stark auf die von der Bundesagentur für Arbeit umgesetzte nationale Förderung nach dem SGB III konzentriert.

In der Gesamtheit der Veränderungen ergibt sich damit für den ESF eine Situation, in der teilweise angestammte Förderfelder verschwinden oder sich verengen (etwa bei der Kopplung mit dem SGB III oder der Existenzgründerförderung). Dafür bieten sich in der Anknüpfung mit dem SGB II neue Fördermöglichkeiten. Letztlich stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob bzw. mit welchen Schwerpunkten der ESF in Zukunft einen sinnvollen Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und zur Europäischen Beschäftigungsstrategie leisten kann. Bevor diese Frage zu diskutieren ist, wird jedoch im Folgenden untersucht, wie die ESF-Förderung auf Bundes- und Länderebene auf die Veränderungen in den arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen reagiert hat. Im Mittelpunkt stehen

- die Auswirkungen, die sich für die Bundesförderung nach dem OP des Bundes Ziel 1 im Einzelnen ergeben haben,
- die Anpassungen in den Fördermustern, die zu beobachten sind,
- sowie die Gründe, die die Veränderungen im Einzelnen hatten.

Die Antworten auf diese Fragen werden nachfolgend herausgearbeitet und diskutiert.

4.2 Auswirkungen der Hartz-Reform auf die Förderung auf Bundesebene

An anderer Stelle wurde bereits gezeigt, dass das Gros der ESF-Mittel im Rahmen der Umsetzung des OP des Bundes Ziel 1 im Zeitraum 2000-2004 an das Jugendsofortprogramm und an die Umsetzung des ESF-BA-Programms durch die Bundesagentur für Arbeit gebunden war; wenn auch mit einer deutlich rückläufigen Tendenz. Diese Veränderungen haben wiederum Anpassungen in anderen Bereichen der Bundesförderung erforderlich gemacht. Dementsprechend soll im Folgenden zunächst den Auswirkungen der Hartz-Reformen auf das ESF-BA-Programm nachgegangen werden, um anschließend die Konsequenzen dieser Reformen für die anderen Förderbereiche zu diskutieren, die das OP des Bundes Ziel 1 mit Unterstützung des ESF gefördert hat.

4.2.1 Auswirkungen auf das ESF-BA-Programm

Die in Folge der Vorschläge der Hartz-Kommission eingeleiteten Reformen der Arbeitsmarktpolitik haben auch im Ziel 1-Gebiet Veränderungen in verschiedenen Bereichen des ESF-BA-Programms bewirkt, teilweise mit Unterschieden zum Ziel 3-Gebiet. Mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die ESF-Module und die ESF-Finanzierung einer sozialpädagogischen Betreuung vor, während und nach der Maßnahmeteilnahme ersatzlos gestrichen (Deeke 2005b: 12f.). Mit der Streichung der Module und der sozialpädagogischen Betreuung verminderten sich die Fördermöglichkeiten durch den ESF erheblich: Arbeitslose Leistungsbeziehende des SGB III konnten von nun an im Bereich der beruflichen Weiterbildung nicht mehr ergänzend gefördert werden. Die ESF-Förderung einer Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme war ohnehin von Beginn an auf diejenigen Personen beschränkt, die während der Teilnahme keine Leistung zum Lebensunterhalt nach dem SGB III beziehen können.

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu Beginn des Jahres 2005 reduzierte sich der durch den ESF förderbare Personenkreis im Bereich des ESF-BA-Programms weiter. Für die ESF-Leistungen bei der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder an einer Trainingsmaßnahme kommen damit nur noch diejenigen Personen in Frage, die das Arbeitslosengeld I nicht erhalten und zugleich im Sinne des SGB II zwar erwerbsfähig, aber nicht hilfebedürftig sind, also auch kein Arbeitslosengeld II erhalten (Deeke 2005b: 14). Daher zielt die Fortsetzung des ESF-Unterhaltsgeldes nach den ab Jahresbeginn 2005 gültigen Richtlinien zum ESF-BA-Programm vor allem auf Personen, die nach längerer Zeit in ihren

ursprünglichen Beruf zurückkehren wollen, da deren erleichterter Anspruch auf ein reguläres Unterhaltsgeld zum Jahresende 2004 fortgefallen ist.

In Reaktion auf das zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde im Frühjahr 2003 das Instrument der Existenzgründungsseminare aus dem Spektrum der ESF-BA-Förderung gestrichen und das Coaching-Angebot auf diejenigen ausgeweitet, die mit Hilfe des neuen Existenzgründungzuschusses eine so genannte „Ich-AG" gründen (Deeke 2005b: 15). Existenzgründungsseminare können seit 2003 aus Mitteln des SGB III finanziert werden. Die Ausweitung des Angebots des ESF-finanzierten Coachings auch auf jene Personen, die einen Existenzgründerzuschusses beziehen, lag nahe, weil letzterer zunächst kein positives Gutachten zum Gründungsplan durch eine sachkundige Stelle benötigte, also von einem höheren Risiko des Scheiterns dieser Gründungen ausgegangen werden konnte.

Im dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden ab 2004 die vormaligen Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen als Transfermaßnahme und die strukturell bedingte Kurzarbeit als Transferkurzarbeit neu definiert. Auf die Inaussichtstellung finanzieller Anreize wurde für das SGB III weiter verzichtet. Diese Förderlücke kann nach wie vor mit der Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Kurzarbeitenden aus dem ESF-BA-Programm gefüllt werden (Deeke 2005b:16). Die in Ausnahmefällen mögliche Übernahme der Sozialversicherungskosten während der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme durch den ESF wurde aufgehoben.

Bezüglich der Kurse zur Förderung berufsbezogener Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund ergeben sich Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Seit Herbst 2004 können in Westdeutschland einschließlich Berlin West Personen mit Migrationshintergrund aus dem ESF-BA-Programm finanziert werden (Vollzeit bis zu drei, Teilzeit bis zu sechs Monate) – unter der Voraussetzung, dass die Personen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen (Deeke 2005b: 18f). Mit Beginn des Jahres 2005 ist diese Art der Förderung auch im Ziel 1-Gebiet möglich. In den Durchführungsanweisungen der BA werden als Zielgruppe Personen genannt, für die – unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Zuwanderungszeitpunkt – Deutsch eine Zweit- oder Fremdsprache ist.

Mit der Einführung des Bildungsgutscheins und der geschäftspolitischen Entscheidung zum Abbau der Förderung länger dauernder Maßnahmen beruflicher Weiterbildung (FbW der Regelförderung) zu Gunsten von kurzzeitigen Trainingsmaßnahmen und vor allem von so genannten beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen (Eingliederungszuschüsse, Existenzgründungshilfen) kam es – ähnlich wie im Westen – auch im Ziel 1-Gebiet zu

einem starken Rückgang der Zahl der Eintritte in FbW. Parallel dazu sank die Zahl der FbW-Fälle mit ergänzender ESF-Förderung (Deeke 2005b:25, vgl. ***Tabelle 4.1***). Umgekehrt stieg die Zahl der Eintritte in eine Trainingsmaßnahme bei der Regelförderung. Die ergänzende ESF-BA-Förderung einer Teilnahme von Nichtleistungsbeziehern an einer Trainingsmaßnahme war jedoch bereits von Programmbeginn an nur in sehr geringer Zahl erfolgt. Mit der seit 2003 verstärkten Konzentration der Arbeitsförderung auf Arbeitslose im Leistungsbezug wurde der Anteil der ESF-geförderten Trainingsmaßnahmen an der Gesamtförderung praktisch irrelevant (Deeke 2005: 28).

Tabelle 4.1
Materieller Verlauf des ESF-BA-Programms in Ostdeutschland

Eintritte insgesamt	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
FbW ohne Modul	10.820	9.142	7.768	4.194	1.816	33.740
FbW mit Modul	6.499	7.182	5.282	736	8	19.707
Trainingsmaßnahmen	3.456	3.635	2.785	1.633	786	12.295
Gründungsseminar	1.896	1.645	1.522	82	-	5145
Gründungscoaching	2.255	3.729	6.261	17.140	34.407	63.792
Qualif. b. Kurzarbeit	1.067	841	1.207	1.368	961	5.444
Sprachförderung	-	-	-	-	987	987

Quelle: Deeke 2005b: 24, eigene Berechnungen.

Umgekehrt verlief die Entwicklung im Bereich der ESF-BA-Existenzgründungsförderung: Im Jahr 2000 gab es in Ostdeutschland 4.151 Eintritte in eine ergänzende Existenzgründungshilfe. Diese Zahl stieg bis 2004 auf insgesamt 34.407 Fälle an, wobei in diesem Jahr das Gründungsseminar nicht mehr enthalten, dafür aber die zusätzliche Förderung für Beziehende eines Existenzgründungszuschusses hinzugekommen war. Ende 2004 hatte sich damit das ESF-BA-Programm sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland zu einem Programm gewandelt, mit dem überwiegend Existenzgründungen gefördert werden (ebenda).

Unterschiede ergaben sich, wie bereits erwähnt, bei der Förderung berufsbezogener Sprachkompetenzen von Personen mit Migrationshintergrund. Der spätere Einführungszeitpunkt der Förderung in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost begründet wohl hauptsächlich die unterschiedlichen Eintrittszahlen: Im Ziel 1-Gebiet traten bislang 987 Arbeitslosenhilfebeziehende in diese Förderung ein (Deeke 2005b: 31), im Ziel 3-Gebiet waren es

über 22.000. Die extreme Differenz dürfte zum Großteil auf die noch unvollständige Information über die Zahl der Eintritte zurückzuführen sein.

Einen zum Westen unterschiedlichen Verlauf – allerdings aus anderen Gründen – nahm auch die Entwicklung der Qualifizierung bei Kurzarbeit: Während im Ziel 3-Gebiet die Zahl der Eintritte in dieses Instrument stark anstieg (von 4.100 in 2000 auf 9.100 in 2004), sank diese im Ziel 1-Gebiet (von 1.067 im Jahr 2000 auf rund 961 im Jahr 2004). Offenbar ist das Potenzial für eine Qualifizierung von Kurzarbeitenden im Westen höher (Deeke 2005b: 31). Möglicherweise gibt es aber auch Unterschiede in der betrieblichen Inanspruchnahme dieser Förderung zwischen Ost- und Westdeutschland (ebenda). Die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programms vermutet, dass dies mit unterschiedlichen Strukturmerkmalen der west- und ostdeutschen Betriebe (bzw. Beschäftigungsgesellschaften) zusammenhängen könnte. Hierzu sind jedoch weitere Untersuchungen erforderlich.

Welche Rolle die so genannten „Hartz-Gesetze“ bei der Entwicklung von Qualifizierung in Kurzarbeit spielten, ist unklar. Die Streichung der ESF-BA-Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen während der Teilnahme an einer Maßnahme und die gesetzliche Neuregelung der strukturellen Kurzarbeit könnten – dies vermutet die Begleitforschung des IAB – einen dämpfenden Effekt auf die Teilnahme gehabt haben (Deeke 2005b: 38). Den Nachweis können aber ebenfalls nur weitere Untersuchungen in Form von Wirkungsanalysen erbringen.

Das Resultat der „Hartz-Reform“, dass sich die Arbeitsagenturen bei der Umsetzung der ergänzenden ESF-Förderung an die nunmehr generelle geschäftspolitische Weisung zu einem möglichst wirtschaftlichen Einsatz der Mittel der aktiven Arbeitsförderung zu halten haben und die Tatsache, dass die ergänzende Förderung von Existenzgründungen mit dem Coaching zudem kostengünstiger als die ergänzende Förderung der Qualifizierung Arbeitsloser mit dem ESF-Unterhaltsgeld ist (Deeke 2005b: 34), haben schließlich auch im Ziel 1-Gebiet dazu geführt, dass – trotz des kräftigen Anstiegs der Zahl der Eintritte – die Ausgaben für das ESF-BA-Programm kräftig gesenkt werden konnten (vgl. ***Tabelle 4.2***).

Tabelle 4.2
Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 – 2004 in Millionen Euro im Ziel 1-Gebiet

	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
ESF-BA-Programm	58,7	118,2	113,9	80,6	66,7	438,1

Quelle: Deeke 2005b: 33.

4.2.2 Implikationen der Hartz-Reformen für die anderen Förderbereiche auf der Bundesebene

In einer *fiskalischen Betrachtung* ist zunächst festzustellen, dass sich, wie im vorstehenden Abschnitt gezeigt, mit den Hartz-Gesetzen und deren Implikationen die Einsatzmöglichkeiten und Einsatznotwendigkeiten von ESF-Mitteln zu Gunsten des ESF-BA-Programms sukzessive verringert haben. Entsprechend verfügte der Bund zum Ende des bisherigen Förderzeitraumes 2000-2004 über mehr ESF-Mittel zum Einsatz außerhalb des ESF-BA-Programms als zu Beginn der laufenden Förderperiode. Mithin eröffneten sich neue finanzielle Förderoptionen, die sich nicht zuletzt in den beiden Änderungsanträgen vom Dezember 2003 und September 2004 niederschlugen.

Die durch den Rückgang der Förderung beim ESF-BA-Programm zusätzlich verfügbaren Mittel wurden einerseits zu Gunsten von neu konzipierten, an aktuellen arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischen Problemlagen ansetzenden Interventionen eingesetzt, die es am Beginn der Förderperiode noch nicht gab. Dazu zählten etwa

- das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ (AfL bzw. SPALAR; 2003 implementiert, seit 2004 mit Hilfe des ESF finanziert),
- das Akademikerprogramm[25] des BMBF (AKP; 2004 implementiert und seither mit Hilfe des ESF finanziert),
- das „Begleitprogramm zum Ganztagsschulprogramm“[26] des BMBF (2004 implementiert und seither mit Hilfe des ESF finanziert) oder auch
- die Unterstützung lokaler Bündnisse für Familie[27] durch das BMFSFJ (2004 implementiert und seither mit Hilfe des ESF finanziert).

Andererseits konnten gleichwohl nicht alle frei gewordenen ESF-Mittel durch entsprechende nationale Mittel auf der Bundesebene gebunden werden. Auch dies führte, durch Änderungsanträge zum OP des Bundes Ziel 1 administrativ untersetzt, zur Umschichtung von ESF-Mitteln von der Bun-

[25] Das Programm zielt darauf ab, ein von deutschen Spätaussiedler/-innen sowie von Kontingentflüchtlingen und Asylberechtigten außerhalb Deutschlands erworbenen Hochschulabschluss beruflich verwerten zu können.

[26] Mit diesem Programm unterstützt das BMBF in Abstimmung mit den Ländern Schulen und Schulträger bei der inhaltlichen Gestaltung der neuen Ganztagsschulangebote.

[27] Die Intervention soll Kommunen bei der Schaffung familienfreundlicher Rahmenbedingungen unterstützen, z.B. die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern.

desebene auf die Länderebene, d.h. zu Gunsten des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts des Ziel 1-Gebietes bzw. der Operationellen Programme der Länder.

Die außerhalb des ESF-BA-Programmes mit Unterstützung des ESF im Einzelnen finanzierten Interventionen auf der Bundesebene wurden, in einer eher engeren *fachpolitischen Betrachtung*, in ganz unterschiedlicher Art und Weise von den arbeitsmarktpolitischen Reformen im Zuge der Hartz-Gesetzgebung tangiert.

Die vielfach modellhaft bzw. experimentell angelegten Interventionen, die in die Verantwortungsbereiche des BMBF und des BMFSFJ fallen, wurden von den in den letzten Jahren voran getrieben arbeitsmarktpolitischen Reformen nur in einigen wenigen Einzelfällen beeinflusst. Zu diesen Ausnahmen zählt etwa das Förderprogramm des BMFSFJ „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr" (FSTJ), wobei in gewisser Weise ein Wechselspiel zwischen dem FSTJ auf der einen Seite und neuen berufsbildungspolitischen Weichenstellungen[28] auf der anderen Seite zu konstatieren ist. Während u.a. die Erfahrungen bei der konkreten Umsetzung des FSTJ in die Neufassung von § 1 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und in Folge auch in das neue Förderkonzept zur Berufsvorbereitung der Bundesagentur für Arbeit eingeflossen sind, wird künftig die Anwendung eben dieser neuen gesetzlichen und förderpolitischen Grundlagen die weitere Umsetzung des FSTJ tangieren.

Auch viele der in den Zuständigkeitsbereich des BMWA bzw. der Bundesagentur für Arbeit fallenden und aus dem ESF unterstützten Interventionen wurden von der Hartz-Gesetzgebung nicht oder nur marginal tangiert. Durchaus relevante Implikationen hatten demgegenüber die arbeitsmarktpolitischen Reformen zum Sofortprogramm des Bundes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (JuSoPro) und zum Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose" (AfL bzw. SPALAR). In Bezug auf das Sofortprogramm des Bundes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ist festzustellen, dass einige der besonders erfolgreich eingesetzten Förderinstrumente zum 1. Januar 2004 in die Regelförderung des SGB III überführt wurden. Dazu gehörten etwa die ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen „Arbeit und Qualifizierung für (noch) nicht ausbildungsgeeignete Jugendliche AQJ" (zunächst gefördert nach Artikel 6 JuSoPro), das „Nachholen des Hauptschulabschlusses" (Artikel 5) sowie „Beschäftigungsbegleitende Hilfen" (Artikel 10).

[28] Diese neuen berufsbildungspolitischen Weichenstellungen waren zwar nicht Gegenstand der Hartz-Gesetze I bis IV, können jedoch gleichwohl in den Kanon der 2002 eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen eingeordnet werden.

Im Unterschied dazu war das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ (AfL) in anderer Form in das Wechselspiel von Reform und Förderung einbezogen. Einerseits eröffnete sich, wie vorstehend bereits skizziert, die Möglichkeit für die Förderung des AfL aus dem ESF erst im Gefolge der neuen arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen. Andererseits diente das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ mit seiner auf 2003/2004 befristeten Umsetzung auch dazu, ein zentrales Element der Hartz-Gesetzgebung – nämlich die in das SGB II mündende Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – personell und instrumentell vorzubereiten.

5. Analyse und Bewertung des Programmvollzugs

5.1 Vorbemerkungen

Die Analysen des Programmvollzugs stellen ein Kernelement der ESF-Evaluierung dar. Sie ermöglichen die Untersuchung der Förderstruktur und zeigen Abweichungen von der geplanten Programmumsetzung auf. Aufbauend auf der Analyse und Bewertung des Programmvollzugs im Rahmen der Halbzeitbewertung[29] wird in diesem Kapitel eine Analyse und Bewertung des materiellen und finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen der Förderjahre 2000 bis 2004 im Fördergebiet des OP des Bundes Ziel 1 in Deutschland vorgenommen.[30]

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden Hinweise auf mögliche Umsetzungsdefizite der ESF-Förderung sowie Anpassungs- bzw. Neujustierungsbedarfe gefunden.[31] Der Programmvollzug in der zweiten Hälfte der Förderperiode ist dabei zum einen im Hinblick auf die weit reichenden Änderungen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zu analysieren, zum anderen der geänderten Zielvorgaben durch den Ende 2003 gestellten Änderungsantrag zum EPPD Ziel 3, der am 03.08.2004 von der EU genehmigt wurde. Die Änderungen der Programmplanung und der Förderziele reflektieren somit einerseits die während der ersten Hälfte der Förderperiode gesammelten Erfahrungen und die darauf fußenden Umsteuerungsempfehlungen der Halbzeitbewertung. Andererseits sind sie Ausdruck der geänderten Arbeitsmarktpolitik, beispielsweise mit Blick auf die damit einhergehenden geänderten Kofinanzierungsmöglichkeiten sowie Förderbedarfe.

Die Programmsteuerung der ESF-Förderung erfolgt in Form einer Inputsteuerung über Politikbereiche und Maßnahmen.[32] Es lag somit nahe, auch die Strukturierung der Verlaufsanalyse nach ESF-Politikbereichen und ESF-Maßnahmen vorzunehmen. Die Analyse und Bewertung des Programmvollzugs im Rahmen dieses Kapitels umfasst die Entwicklungen und Erfahrungen der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode (2000-2003)

[29] Diese umfasste die Jahre 2000 bis 2002.

[30] Die in diesem Kapitel erfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Analyse und Bewertung der ESF-Förderung. Eine weitergehende Darstellung der Zahl der Projekte und Eintritte sowie der finanziellen Aufwendungen auf Jahresbasis findet sich in Kapitel 7.3.

[31] Vgl. hierzu die Berichte zur Halbzeitbewertung, die von der Projekthomepage des RWI (http://www.rwi-essen.de/servlet/page?_pageid=438&_dad=portal30&_schema=PORTAL30) herunter geladen werden können.

[32] Zur Differenzierung der Politikbereiche und Maßnahmen siehe Kapitel 1.

und des ersten Jahres der zweiten Hälfte der Förderperiode (2004). Als Grundlage hierfür dienen insbesondere die folgenden Informationsquellen:

- Auswertung der vorliegenden evaluationsrelevanten Literatur und der Programmplanungsdokumente,
- Auswertung der Monitoring-Jahresberichte und der Monitoring-Daten zum materiellen und finanziellen Verlauf.

Die Verlaufsanalyse hinsichtlich des materiellen und finanziellen Programmvollzugs knüpft somit an das ESF-Monitoring und dem diesem zugrunde liegenden Datengerüst an (siehe Jahresberichte 2000 bis 2004 für das OP des Bundes Ziel 1). Sie soll aber eine darüber hinausgehende Analyse und Bewertung des Programmvollzugs enthalten. Im Folgenden wird der materielle und der finanzielle Verlauf separat analysiert und der Programmverlauf dann einer zusammenfassenden Bewertung im Hinblick auf die bisherige und die noch zu erwartende Programmumsetzung unterzogen.

5.2 Analyse und Bewertung des materiellen Verlaufs der ESF-Interventionen

In diesem Abschnitt wird zunächst die Programmänderung in Bezug auf die Planung der Teilnehmerzahlen erläutert. Im Anschluss wird eine Planabweichungsanalyse des materiellen Verlaufs der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode (2000-2003) unter Berücksichtigung der Programmänderung vorgenommen und die Programmumsetzung im Förderjahr 2004 analysiert.

5.2.1 Programmänderung in Bezug auf die Planung der Teilnehmerzahlen

Die geplante Teilnehmerzahl im Ziel-1-Gebiet lag für die gesamte Förderperiode (2000-2006) bei ursprünglich – ohne Maßnahme 6[33] – 235 Tsd. Personen. Die geplante Teilnehmerzahl für die gesamte Förderperiode steigt infolge der Mitte 2004 genehmigten Programmänderung auf nunmehr 493 Tsd. Personen (jeweils ohne Maßnahme 6). Dies entspricht einer Zunahme der geplanten Teilnehmerzahl auf mehr als das Doppelte. Verteilt man die im Zuge der Programmänderung ausgeweitete Teilnehmerzahl auf die sieben Förderjahre, ergibt sich ein Durchschnitt von 70 Tsd. jährlich anvisierten Maßnahmeeintritten.[34]

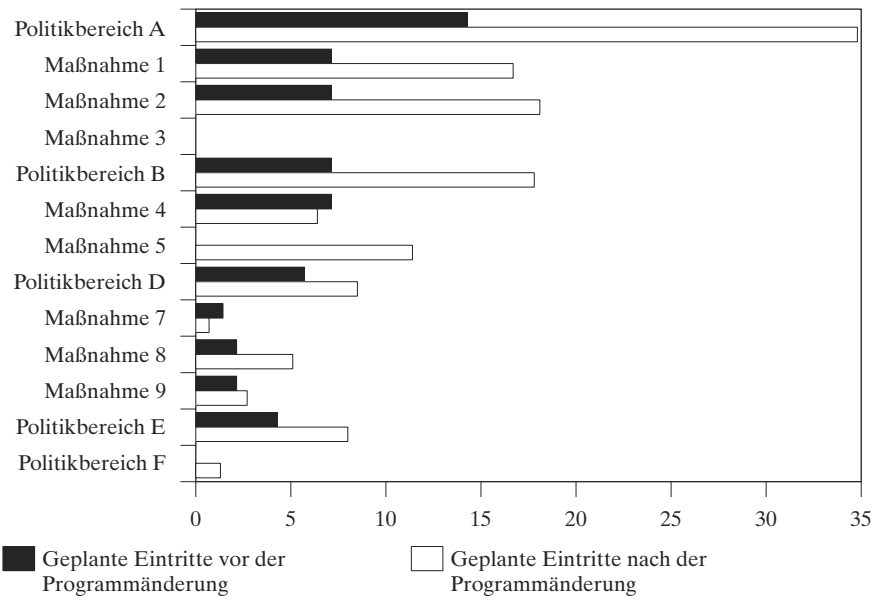
[33] Für Maßnahme 6 (Politikbereich C) wurde im EPPD auf Grund von Schätzproblemen keine Aussage getroffen. Wegen der fehlenden Plangrößen wird dieser Politikbereich deshalb generell bei den Analysen des materiellen Verlaufs nicht berücksichtigt.

[34] Um einen aussagekräftigen Vergleichsmaßstab zu gewährleisten und den effektiven Stand der Programmumsetzung auszuweisen, wird bei den Verlaufsanalysen im Rahmen dieses Kapitels faktisch unterstellt, die veränderten Planvorgaben würden bereits von Beginn der Förderperiode an gelten.

Schaubild 5.1

Geplante Maßnahmeteilnehmende pro Förderjahr im Ziel-1- Fördergebiet vor und nach der Programmänderung

Geplante Eintritte in 1 000



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Das ***Schaubild 5.1*** zeigt die Veränderung zwischen der ursprünglichen und der nach der Programmänderung geplanten Teilnehmerzahlen auf die verschiedenen Politikbereiche. Anhand der Veränderung wird erkennbar, in welche Richtung die Umsteuerung hinsichtlich der Vorgaben für den materiellen Verlauf geht. Der bereits vor der Programmänderung stark vertretene Politikbereich A soll demnach noch deutlich weiter gestärkt werden. Gleiches gilt für Politikbereich B. Die Politikbereich D und E werden zwar ebenfalls ausgeweitet, allerdings vergleichsweise weniger deutlich als die beiden erstgenannten Politikbereiche.

5.2.2 Planabweichungsanalyse in der ersten Hälfte der Förderperiode

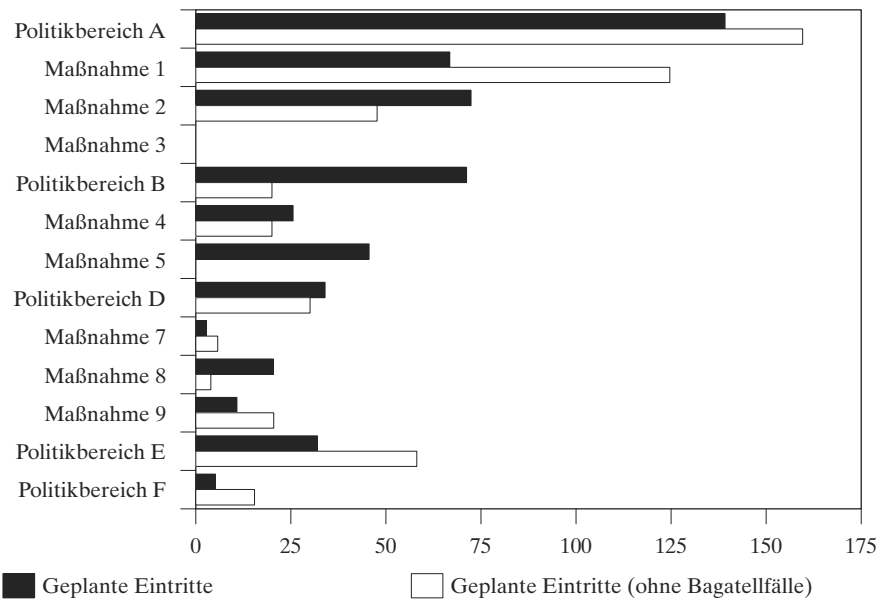
In der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode (2000-2003) lag die Zahl der Maßnahmeeintritte – ohne Maßnahme 6 und nach Herausrechnung der Bagatellfälle (Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen für Arbeitslose) – bei 283 Tsd., was sogar leicht über der unter Berücksichtigung der Programm-

änderung für diesen Zeitraum geplanten Teilnehmerzahl lag. Bedenkt man, dass die Maßnahme 5 erst in der zweiten Hälfte der Förderperiode umgesetzt wird und nimmt die anteiligen Planzahlen hierfür aus der Betrachtung der ersten vier Förderjahre heraus, wurden die Planzahlen insgesamt sogar relativ deutlich übertroffen (um 20 %).

Schaubild 5.2

Materieller Verlauf in den Jahren 2000 bis 2003 im Ziel-1- Fördergebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen[1]

Anzahl der Eintritte in 1 000



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring. – [1]Bereinigt um Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen.

Politikbereich A – Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik

In *Maßnahme 1* („Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit“) konnte die anvisierte Teilnehmerzahl um 87 % übertroffen werden (***Schaubild 5.2***). Dies hing im Wesentlichen mit der Einbeziehung des Jugendsofortprogramms (JuSoPro; berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen, Eingliederungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt) in die ESF-Förderung zusammen. Das Programm lief allerdings Ende 2003 aus und das Nachfolgeprogramm JUMP II steht aus politischen Gründen für die ESF-Förderung nicht zur Verfügung. Im Rahmen der *Maßnahme 2* („aktive und präventive Arbeits-

marktpolitik“) wurde nur zwei Drittel der geplanten Teilnehmerzahl erreicht. Die Umsetzung dieser Maßnahme wurde vom ESF-BA-Programm geprägt (berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen). Angesichts der anstehenden Veränderungen der Förderbedingungen des ESF-BA-Programms ist deshalb davon auszugehen, dass die Umsetzung dieser Maßnahme auch im weiteren Verlauf mit Schwierigkeiten verbunden sein wird, da die ergänzende ESF-Förderung im Rahmen der beruflichen Weiterbildung zurückgeführt wurde. *Maßnahme 3* („Förderung der Beschäftigung von Arbeitslosen“) wird vom Bund nicht durchgeführt.

Insgesamt betrachtet ist der materielle Verlauf in Politikbereich A als zufrieden stellend zu bewerten. In der ersten Hälfte der Förderperiode wurde die Zahl der geplanten Eintritte um 15 % übertroffen. Allerdings muss bedacht werden, dass dies in erster Linie auf das JuSoPro zurückzuführen war, während das ESF-BA-Programm lediglich zu einer teilweisen Erfüllung der Zielvorgaben beitragen konnte. Dies bedeutet für die weitere Entwicklung, dass die Umsetzung dieses Politikbereichs unter dem Vorbehalt der künftigen Ausrichtung der Bundesarbeitsmarktpolitik steht.

Politikbereich B – Gesellschaft ohne Ausgrenzung

In *Maßnahme 4* („Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen“) konnten fast vier Fünftel der angestrebten Teilnehmenden erreicht werden. Die Förderung bezog sich dabei auf das künftig geringer ausgestattete ESF-BA-Programm (Weiterbildung von Arbeitslosen), das Programm CAST (das Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt als Instrument einsetzte, inzwischen aber ausgelaufen ist) und das Programm XENOS (Integrationsmaßnahmen für schwer vermittelbare Zielgruppen wie z.B. Ausländer, Migranten und Behinderte im Bereich der Berufsvorbereitung). In *Maßnahme 5* („Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen“) werden erstmals im Jahr 2004 im Rahmen des Programms des Bundes zum (Wieder-)Einstieg Langzeitarbeitsloser ab 25 Jahren in die Beschäftigung („Sonderprogramm Arbeit für Langzeitarbeitslose“ SPALAR) Teilnehmende gefördert.

Politikbereich D – Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist

In *Maßnahme 7* („Berufliche Weiterbildung“) konnten mehr als doppelt so viele Eintritte wie geplant realisiert werden. Dies war fast ausschließlich auf das Programms XENOS zurückzuführen. In *Maßnahme 8* („Kurzarbeit und Qualifizierung“) wurde dagegen nicht einmal ein Fünftel der geplanten Teilnehmenden erreicht. In *Maßnahme 9* („Unternehmergeist und Existenzgründung“) wurde die geplante Teilnehmerzahl wiederum um 90 % übertroffen. Im Politikbereich D konnten somit insgesamt betrachtet 88 % der geplanten Eintritte realisiert werden.

Politikbereich E – Chancengleichheit

Die geplanten Eintritte in *Maßnahme 10* („Chancengleichheit von Frauen und Männern“) wurden um 82 % übertroffen und. Politikbereich E profitiert dabei ebenfalls vom JuSoPro (Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt) und dem ESF-BA-Programm (Coaching für Existenzgründerinnen).

Politikbereich F – Lokales Kapital für soziale Zwecke

Maßnahme 11 („Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung“) lief erst in 2003 an. Im ersten Förderjahr wurden mittels des Programms LOS mehr Eintritte realisiert als für die gesamte Förderperiode geplant waren.

5.2.3 Planabweichungsanalyse des Förderjahres 2004

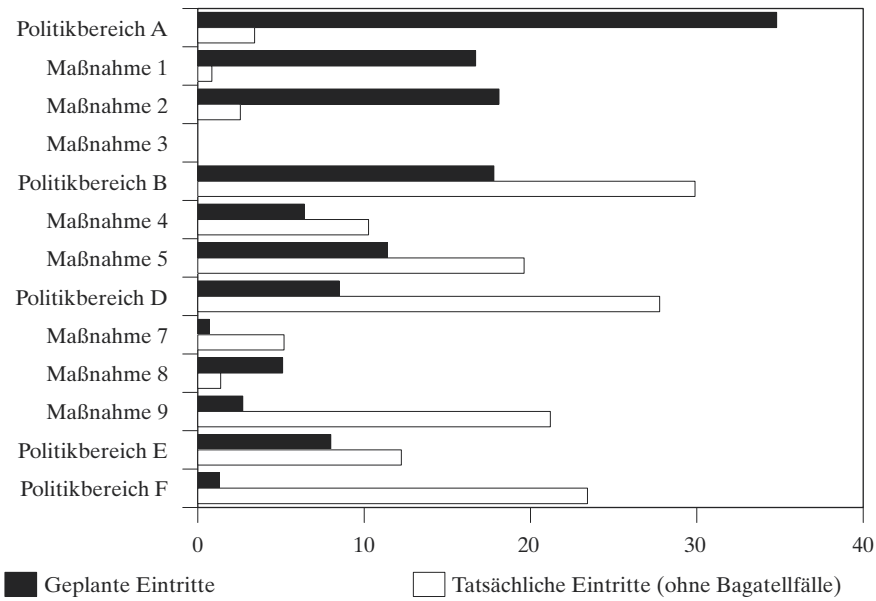
Im Jahr 2004 wurden – ohne Bagatellfälle und Maßnahme 6 – 97 Tsd. Maßnahmeeintritte registriert. Damit wurde die geplante Teilnehmerzahl insgesamt um 37 % übertroffen. Allerdings zeigten sich auf der Politikbereichs- und Maßnahmeebene erhebliche Unterschiede (siehe ***Schaubild 5.3***).

In ***Politikbereich A*** wurden lediglich 10 % der geplanten Eintritte erreicht. Damit hat sich in diesem Politikbereich wie erwartet die Änderung der Bundesarbeitsmarktpolitik in sinkenden Teilnehmerzahlen niedergeschlagen. In Maßnahme 1 kam dabei zum Ausdruck, dass das JuSoPro inzwischen ausgelaufen ist, während sich auf die Umsetzung von Maßnahme 2 die Veränderungen beim ESF-BA-Programm auswirkten.

In ***Politikbereich B*** wurden die geplanten Teilnehmerzahlen um mehr als zwei Drittel übertroffen. In Maßnahme 4 lag die Planübererfüllung bei 60 %. Die Steigerung der Teilnehmerzahl war u.a. auf eine erhebliche Ausweitung der berufsvorbereitenden Maßnahmen des Bundesprogramms XENOS und die Förderung von Migranten durch Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des ESF-BA-Programms zurückzuführen. In Maßnahme 5 wurden im Jahr 2004 erstmals Maßnahmeeintritte registriert. Dies ging auf das neu angelaufene Programm zum (Wieder-)Einstieg Langzeitarbeitsloser ab 25 Jahren in Beschäftigung („Sonderprogramm Arbeit für Langzeitarbeitslose“ SPALAR) zurück, das bis zum August 2005 weiterlief.

Schaubild 5.3

Materieller Verlauf im Jahr 2004 im OP-Ziel-1-Gebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen[1]
Anzahl der Eintritte in 1 000



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring. – [1]Bereinigt um Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen.

Der materielle Verlauf im ***Politikbereich D*** im Jahr 2004 kann als insgesamt sehr zufrieden stellend bezeichnet werden. Zwar konnten in Maßnahme 8 nur etwas mehr als ein Viertel der geplanten Teilnehmenden erreicht werden, dafür wurden die Planungen in den Maßnahmen 7 und 9 deutlich übertroffen. Insbesondere die Maßnahmeeintritte im Programm XENOS (Maßnahme 7) und im Förderinstrument Coaching für Existenzgründer des ESF-BA-Programms (Maßnahme 9) wurden deutlich ausgeweitet.

In ***Politikbereich E*** konnte die geplante Teilnehmerzahl 2004 um mehr als die Hälfte übertroffen werden, wenngleich die sie im Vergleich zu 2003 zurückgingen. Das 2003 ausgelaufene JuSoPro konne somit durch die Ausweitung des Existenzgründer-Coachings des ESF-BA-Programms nicht vollständig wettgemacht werden.

Politikbereich F (Maßnahme 11) verzeichnete in 2004 mehr als 23 Tsd. Eintritte und profitierte dabei von dem 2003 angelaufenen Programm LOS.

5.3 Analyse und Bewertung des finanziellen Verlaufs der ESF-Interventionen

Im Folgenden wird zunächst die Struktur der ESF-Förderung im Ziel-1-Gebiet seit Beginn der laufenden Förderperiode beschrieben. Danach wird die Programmänderung in Bezug auf die indikative Finanzplanung der ESF-Ausgaben erläutert. Im Anschluss erfolgt eine Planabweichungsanalyse des finanziellen Verlaufs in der ersten Hälfte der Förderperiode (2000-2003) unter Berücksichtigung der Programmänderung. Schließlich wird die finanzielle Programmumsetzung im Förderjahr 2004 analysiert.

5.3.1 Struktur der ESF-Förderung

Dem ESF stehen für die gesamte Förderperiode EU-weit 195 Mrd. € zur Verfügung, von denen rund 70 % in die Ziel-1-Gebiete fließen. 1,2 % der Ziel-1-Mittel (etwa 1,7 Mrd. €) entfallen dabei auf das OP des Bundes Ziel 1 in Ostdeutschland. ***Tabelle 5.1*** gibt einen Überblick über die Ausgabenstruktur der ESF-Förderung seit Beginn der laufenden Förderperiode.

Mehr als neun Zehnteln der ESF-Mittel im Ziel-1-Fördergebiet entfallen auf Programme der Bundesagentur für Arbeit (z.B. das ESF-BA-Programm, das Ende 2003 ausgelaufene JuSoPro, das ebenfalls im Jahr 2003 eingestellte Programm CAST/Mainzer Modell und das im August 2005 ausgelaufene SPALAR), die übrigen Mittel auf das BMBF (z.B. das Programm „Lebensbegleitendes Lernen“), das BMFSFJ (z.B. das 2003 gestartete Programm LOS) und das BMWA (z.B. das Programm XENOS).

Von herausragender Bedeutung waren in der ersten Hälfte der Förderperiode vor allem das ESF-BA-Programm und das JuSoPro, die zusammen 94 % der ESF-Mittel für das OP des Bundes Ziel 1 auf sich vereinigten. Beide Programme hatten mit einem Anteil von über 60 % der der jeweils verausgabten ESF-Mittel ihren Schwerpunkt in Politikbereich A. Durchschnittlich 18 % bzw. 13 % der Mittel verteilten sich beim ESF-BA-Programm zudem auf die Politikbereiche B und D. Beim JuSoPro lag mit etwa 35 % der verausgabten Mittel ein weiterer Schwerpunkt im Politikbereich E.

Im Jahr 2004 sank hingegen der Anteil der beiden zuvor bedeutendsten Programme auf zusammengenommenen weniger die Hälfte der insgesamt im Ziel-1-Fördergebiet verausgabten ESF-Mittel. Dagegen erreichte das neu aufgelegte Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose SPALAR (Politikbereich B, Maßnahme 5) mit einem Anteil von fast zwei Fünfteln an den ESF-Mitteln den höchsten Anteil. Diese Entwicklung muss allerdings vor dem Hintergrund gesehen werden, dass sich das JuSoPro in 2004 bereits in der Ausfinanzierungsphase befand und das ESF-BA-Programm infolge der

Veränderungen der Bundesarbeitsmarktpolitik finanziell in zunehmendem Maße schwächer ausgestattet wurde.

Tabelle 5.1
Struktur der ESF-Förderung im Ziel-1-Fördergebiet seit Beginn der Förderperiode
2000-2004, in Tsd. € und in %

	2000	2001	2002	2003	2004
			in Tsd. €		
ESF-BA-Programm	58.669	118.230	113.900	80.560	71.241
SPALAR	0	0	0	0	114.269
JuSoPro	95.630	153.702	174.752	167.647	70.002
Cast/Mainzer Modell	2	49	1.073	2.269	1.858
BMBF-Programme	74	6.202	9.968	12.848	12.390
BMFSFJ-Programme	382	1.705	1.129	3.929	6.505
XENOS	0	837	6.938	10.389	11.461
Sonstiges	149	1.088	2.210	2.272	2.788
ESF-Mittel insgesamt	154.906	281.813	309.970	279.914	290.540
davon:					
Politikbereich A	98.752	172.135	186.268	148.585	65.077
Politikbereich B	11.285	26.666	23.016	19.285	138.572
Politikbereich C	1.138	7.936	14.950	18.845	14.908
Politikbereich D	8.787	14.782	14.580	18.664	27.573
Politikbereich E	34.805	59.776	69.981	70.270	37.468
Politikbereich F	0	0	0	2.613	4.758
Technische Hilfe	139	518	1.175	1.652	2.185
			in %		
ESF-BA-Programm	37,9	42,0	36,7	28,8	24,5
SPALAR	0,0	0,0	0,0	0,0	39,3
JuSoPro	61,7	54,5	56,4	59,9	24,1
Cast/Mainzer Modell	0,0	0,0	0,3	0,8	0,6
BMBF-Programme	0,0	2,2	3,2	4,6	4,3
BMFSFJ-Programme	0,2	0,6	0,4	1,4	2,2
XENOS	0,0	0,3	2,2	3,7	3,9
Sonstiges	0,1	0,4	0,7	0,8	1,0
ESF-Mittel insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
davon:					
Politikbereich A	63,7	61,1	60,1	53,1	22,4
Politikbereich B	7,3	9,5	7,4	6,9	47,7
Politikbereich C	0,7	2,8	4,8	6,7	5,1
Politikbereich D	5,7	5,2	4,7	6,7	9,5
Politikbereich E	22,5	21,2	22,6	25,1	12,9
Politikbereich F	0,0	0,0	0,0	0,9	1,6
Technische Hilfe	0,1	0,2	0,4	0,6	0,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Die Veränderungen in der Programmstruktur schlagen sich auch in den Anteilen der verschiedenen Politikbereiche an den verausgabten ESF-Mitteln nieder. Insbesondere die Anteile der Politikbereiche A und E gingen im Jahr 2004 deutlich zurück, während fast die Hälfte der Mittel im Politikbereich B verausgabt wurde. Die Bedeutung des Politikbereichs D nahm zwar ebenfalls deutlich zu, der am Mittelfluss lag aber weiterhin bei nur knapp 10 %.

5.3.2 Programmänderung in Bezug auf die indikative Finanzplanung

Die verschärften Probleme auf dem Arbeitsmarkt hatten eine Veränderung der Förderbedarfe zur Folge, woraus auch Änderungen der Bundesarbeitsmarktpolitik resultierten. Diese Entwicklungen führten im Verbund mit den Ergebnissen der Halbzeitbewertung zu einer Programmänderung der ESF-Förderung und damit für die zweite Hälfte der laufenden Förderperiode zu deren Umsteuerung. Die Auswirkung der Programmänderung auf die ESF-Mittelverausgabung in den einzelnen Politikbereichen und Maßnahmen ist ***Schaubild 5.4*** zu entnehmen.[35]

Die Veränderungen halten sich in überschaubarem Rahmen. Politikbereich A wurde insgesamt ausgeweitet, was aber auf eine relativ deutlich verbesserte Ausstattung von Maßnahme 1 lag, ganz im Sinne der „Erhöhung der Chancen der nachwachsenden Generation". Maßnahme 2 wurde hingegen reduziert. Die Mittelausstattung von Politikbereich B blieb insgesamt im Sinne der Zielsetzung „Vermeidung des sozialen Ausschlusses" relativ konstant. Es kam allerdings zu einer deutlichen Mittelumschichtung von Maßnahme 4 zu Maßnahme 5. Letztere wird erst ab dem Jahr 2004 umgesetzt. Es werden somit in erstärktem Maße Beschäftigungsmaßnahmen gefördert, die auch Qualifizierungselemente einschließen.

Die Politikbereiche C und D erfuhren Mittelreduzierungen. Die Reduzierung des Politikbereichs D bedeutet allerdings keineswegs die Aufgabe des Prinzips der „Förderung einer unternehmerisch orientierten Gesellschaft". Die Einschränkungen betreffen somit auch primär die Maßnahme 8 („Kurzarbeit und Qualifizierung"), was vor allem eine Konsequenz der geänderten Bundesarbeitsmarktpolitik darstellt. Politikbereich E (Maßnahme 10) wird dagegen im Sinne der „Chancengleichheit von Frauen und Männern" besser ausgestattet. Wie bei Maßnahme 1 hängt dies aber auch damit zusammen, dass die Programmumsetzung infolge des JuSoPro in der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode relativ positiv verlief. Während Politikbereich F, dessen Umsetzung erst 2004 gestartet wurde, etwas besser ausgestattet wur-

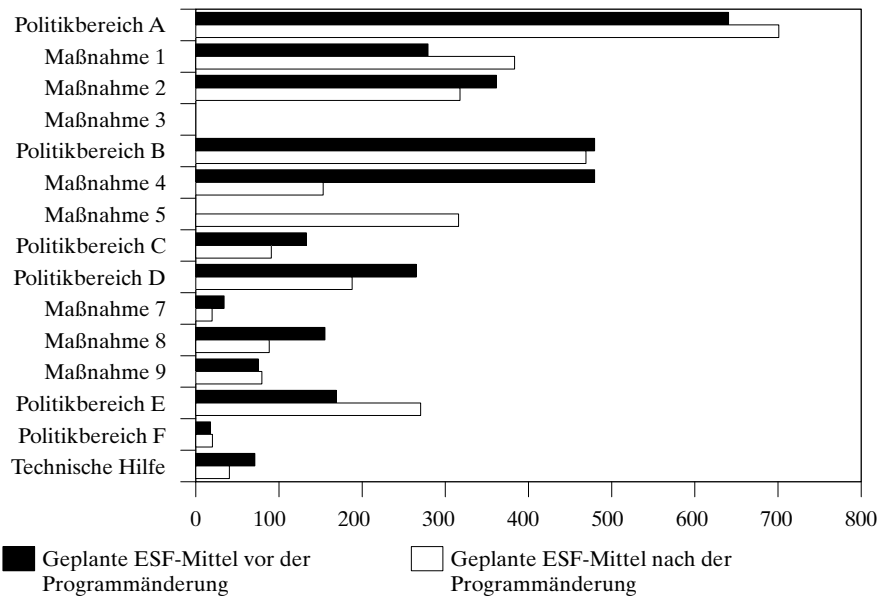
[35] Ein Ende 2004 gestellter weiterer Änderungsantrag ist hier noch nicht berücksichtigt.

de, werden die für die Technische Hilfe in der zweiten Hälfte der Förderperiode vorgesehenen Mittel nicht mehr benötigt und stattdessen in den anderen Politikbereichen verwendet.

Schaubild 5.4

ESF-Ausgaben im Ziel-1- Fördergebiet für die gesamte Förderperiode 2000 bis 2006 vor und nach der Programmänderung (einschließlich Effiziezreserve)

in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Knapp zwei Fünftel der geplanten ESF-Mittel entfallen nach der Programmänderung auf Politikbereich A. Hierin kommt die auch weiterhin gegebene Ausrichtung des ESF auf präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit zum Ausdruck. Politikbereich B, der Maßnahmen für Zielgruppen umfasst, die von erheblichen Integrationsproblemen und Langzeitarbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, vereinigt ein Viertel der geplanten Mittel auf sich. Gut ein Zwanzigstel der Mittelplanung entfällt auf Politikbereich C und ein Zehntel auf Politikbereich D, 15 % sollen in Politikbereich E verausgabt werden.

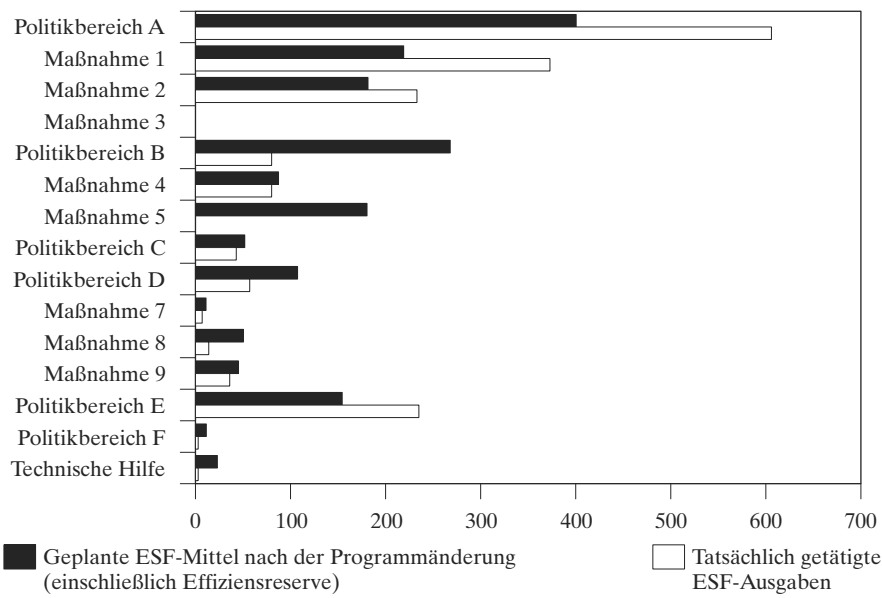
5.3.3 Planabweichungsanalyse des finanziellen Verlaufs der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode nach der Programmänderung

Die in den verschiedenen Politikbereichen und Maßnahmen zu verzeichnenden Abweichungen der tatsächlich verausgabten ESF-Mittel gegenüber den für die erste Hälfte der laufenden Förderperiode (2000-2003) geplanten ESF-Ausgaben sind in ***Schaubild 5.5*** dargestellt.

Schaubild 5.5

Finanzieller Verlauf in den Jahren 2000 bis 2003 im Ziel-1- Fördergebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen – geplante und tatsächliche Verausgabung von ESF-Mitteln

in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Für die geplanten ESF-Ausgaben wurden dabei die auf die ersten vier Förderjahre umgelegten Planvorgaben für die gesamte Förderperiode nach der oben besprochenen Programmänderung zugrunde gelegt. In den ersten vier Förderjahren sind gemäß der konsolidierten Jahresmeldung mit 1,03 Mrd. € die für diesen Zeitraum geplanten ESF-Ausgaben (einschließlich der auf diese vier Jahre umgelegten anteiligen Effizienzreserve 1,02 Mrd. €) vollständig abgeflossen.

Im ***Politikbereich A*** („aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“) flossen 51 % mehr an ESF-Mitteln ab als nach Berücksichtigung der erfolgten Programmänderung für die erste Hälfte der Förderperiode geplant. Dies war auf das JuSoPro in Maßnahme 1, aber auch das ESF-BA-Programm in Maßnahme 2 zurückzuführen. Der finanzielle Verlauf im Politikbereich A war somit sehr zufrieden stellend. Im ***Politikbereich B*** („Gesellschaft ohne Ausgrenzung“) wurde in den ersten vier Förderjahren nur Maßnahme 4 („Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen“) umgesetzt, und zwar weitgehend plangemäß. Die Umsetzung der Maßnahme 5 („Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen“) startet erst im Förderjahr 2004. Im ***Politikbereich C*** („berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen“) wurden bislang 83 % der geplanten ESF-Mittel verausgabt, obwohl die Planung im Rahmen der Programmänderung reduziert worden war.

Politikbereich D (Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist) verzeichnete in der ersten Hälfte der Förderperiode nur einen Abfluss von etwas mehr als der Hälfte der für diesen Zeitraum vorgesehen ESF-Mittel, obwohl die Planungen reduziert wurden. Insbesondere die reduzierte Maßnahme 8 („Kurzarbeit und Qualifizierung“) verzeichnete erhebliche Umsetzungsdefizite. ***Politikbereich E*** („Chancengleichheit von Frauen und Männern“) profitierte wie auch Politikbereich A vom JuSoPro (Einstellungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt) und das ESF-BA-Programm (Coaching für Existenzgründer). ***Politikbereich F*** („lokales Kapital für soziale Zwecke“) startet mit dem Programm LOS erst im Jahr 2003.

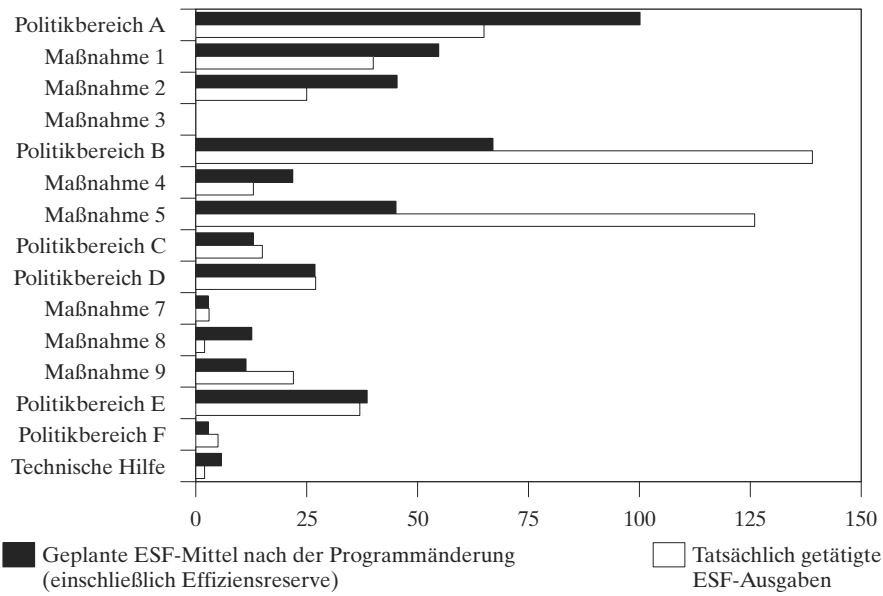
5.3.4 Planabweichungsanalyse des Förderjahres 2004 und Mittelbindung

Es sind derzeit 82 % der für den gesamten Förderzeitraum geplanten ESF-Mittel entweder verausgabt oder für die Jahre 2005 und 2006 bereits gebunden. Einen Überblick über den Programmvollzug im Förderjahr 2004 gibt ***Schaubild 5.6***, den Stand der Mittelverausgabung sowie der Mittelbindung bis zum Ende der Förderperiode im Vergleich zur Finanzplanung vermittelt ***Schaubild 5.7***.

Schaubild 5.6

Finanzieller Verlauf im Jahr 2004 im Ziel-1- Fördergebiet nach Politikbereichen und Maßnahmen – geplante und tatsächliche Verausgabung von ESF-Mitteln

in Mill. €

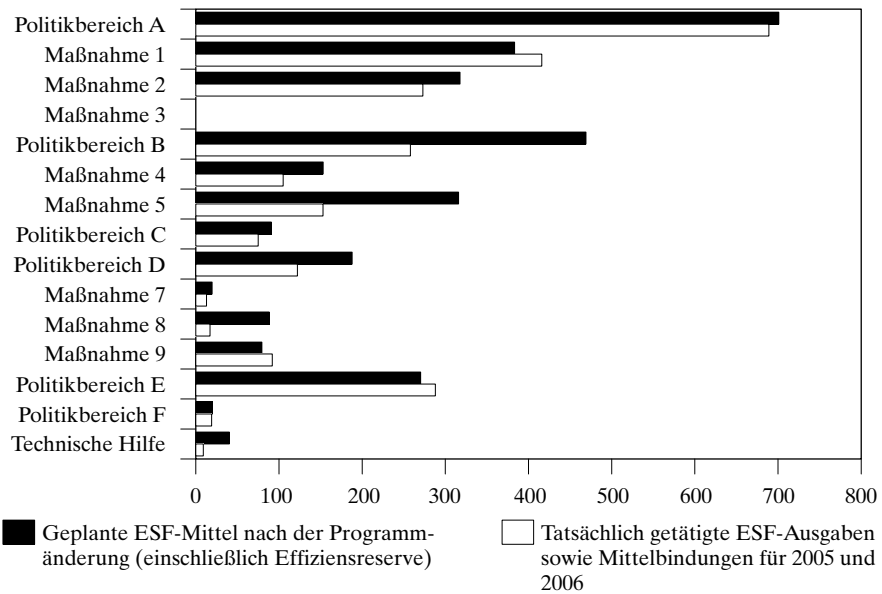


Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Schaubild 5.7

ESF-Mittelverausgabung und -Mittelbindung bis zum Ende der Förderperiode im Ziel-1-Fördergebiet im Vergleich zur Finanzplanung nach Politikbereichen und

in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Während in der ersten Hälfte der laufenden Förderperiode die Planzahlen im ***Politikbereich A*** noch deutlich übererfüllt wurden, flossen im Jahr 2004 lediglich zwei Drittel der geplanten Mittel ab. Dieser Rückgang ist Folge des Auslaufens des JuSoPro – das sich in 2004 bereits in der Ausfinanzierungsphase befand – und mit der Reduzierung der finanziellen Ausstattung des ESF-BA-Programms. Der Mittelabfluss zusammen mit der ESF-Mittelbindung bis zum Ende der Förderperiode beträgt aber bereits 98 %. In Politikbereich A ist demnach mit einer insgesamt sehr zufrieden stellenden Programmumsetzung zu rechnen.

Im ***Politikbereich B*** wurden 2004 mehr als doppelt so viele ESF-Mittel verausgabt wie unter Einbeziehung der Programmänderung durchschnittlich pro Förderjahr geplant. Dies hing damit zusammen, dass die Umsetzung der Maßnahme 5 erst 2004 begann, indem das Programm SPALAR für die ESF-Förderung bereitgestellt wurde, das allerdings bereits zum 31. Dezember

2004 wieder auslief. Bis zum Ende der Förderperiode sind somit in Politikbereich B bislang erst 55 % der Mittel verausgabt oder gebunden.

In ***Politikbereich C*** konnte im Jahr 2004 die Planung der durchschnittlich pro Förderjahr zu verausgabenden ESF-Mittel um 16 % übertroffen werden. Auch die Mittelverausgabung einschließlich der Mittelbindung bis Ende der Förderperiode ist mit derzeit 83 % recht zufrieden stellend.

Im ***Politikbereich D*** wurden im Jahr 2004 die bereitstehenden Mittel vollständig abgerufen. Allerdings sind erst knapp zwei Drittel der bis Ende der Förderperiode geplanten ESF-Mittel verausgabt oder gebunden. Vor allem in Maßnahme 8 liegt die Bindungsquote bei nicht einmal einem Fünftel.

Die Umsetzung von ***Politikbereich E*** wird ähnlich wie Politikbereich A vom Auslaufen des JuSoPro und den Veränderungen beim ESF-BA-Programm beeinflusst. Im Jahr 2004 konnten die geplanten ESF-Mittel dennoch fast vollständig abgerufen werden. Es handelt sich hier zudem um den bislang einzigen Politikbereich, bei dem bereits mehr ESF-Mittel verausgabt oder gebunden sind (um 7 %) als für die gesamte Förderperiode geplant. Der Programmvollzug kann somit als sehr zufrieden stellend angesehen werden.

Politikbereich F profitiert von dem Programm LOS. Bis zum Ende der Förderperiode sind bereits 95 % der geplanten Mittel entweder verausgabt oder gebunden. Insofern dürfte es keine Probleme im Hinblick auf die Programmumsetzung geben.

Angesichts geänderter Vorgaben für die Mittelverausgabung erscheint es bei der ***Technischen Hilfe*** fraglich, inwieweit die eingeplanten Mittel bis zum Ende der Förderperiode abgerufen werden können. Bislang ist – trotz der erheblichen Reduzierung im Rahmen der Programmänderung – nicht einmal die Hälfte der geplanten Mittel verausgabt oder gebunden.

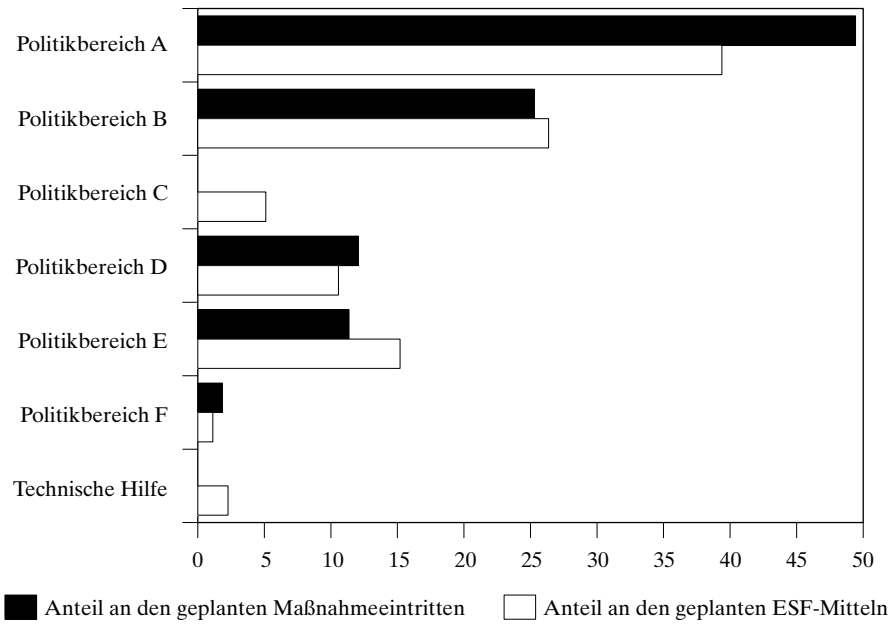
5.4 Zusammenfassende Bewertung des Programmverlaufs

Anhand des Anteils der einzelnen Politikbereiche an den geplanten Eintritten und an den geplanten ESF-Mitteln lässt sich deren relative Bedeutung verdeutlichen (siehe ***Schaubild 5.8***).

Politikbereich A hat demzufolge mit knapp der Hälfte der geplanten Teilnehmenden und zwei Fünfteln der geplanten ESF-Mittel die mit Abstand größte Bedeutung. Es folgt mit je etwa einem Fünftel der Eintritte und ESF-Mittel Politikbereiche B. Die Politikbereiche D und E liegen bei Anteilen zwischen 10 und 15 %.

Schaubild 5.8

Relative Bedeutung der einzelnen Politikbereiche im Ziel-1-Fördergebiet
Anteil in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Sowohl der materielle als auch der finanzielle Verlauf der ESF-Interventionen im Ziel-1-Fördergebiet stellte sich in den ersten fünf Jahren der laufenden Förderperiode sehr zufrieden stellend dar. Vor dem Hintergrund der Programmänderung und der bei einer Realisierung solcher Programme üblichen Anlaufschwierigkeiten (mit den hieraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen) konnten die geplanten Maßnahmeeintritte inzwischen realisiert und die geplanten ESF-Mittel vollständig abgerufen werden. Der bisherige Mittelabfluss einschließlich der Mittelbindung bis Ende der Förderperiode liegt bezogen auf die für die gesamte Förderperiode geplanten ESF-Mittel derzeit bei 82 %. In Bezug auf die Programmumsetzung traten allerdings Unterschiede zwischen den Politikbereichen zu Tage, die in ***Schaubild 5.9*** überblicksartig aufgezeigt werden.

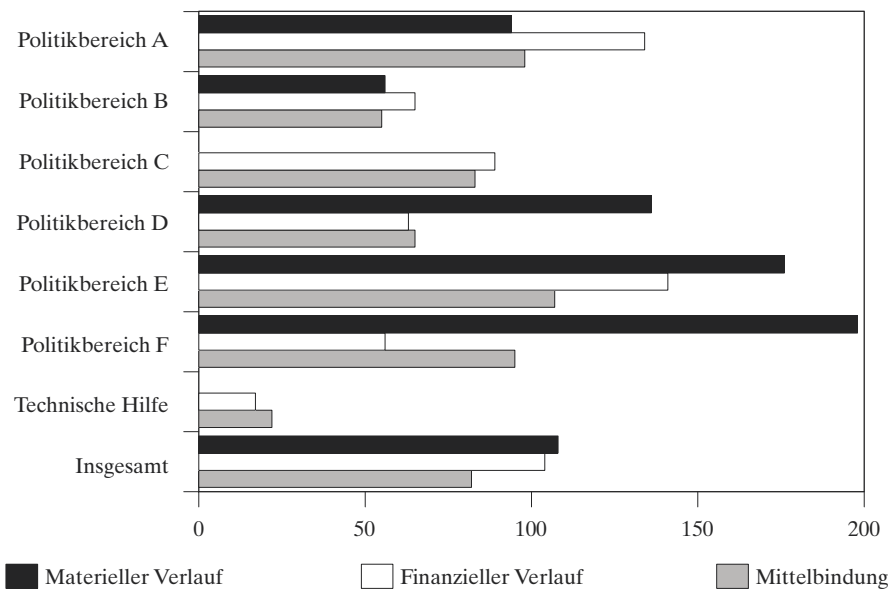
Vor allem die Politikbereiche B und D sind von Umsetzungsdefiziten gekennzeichnet. Dies kommt in Politikbereich B sowohl in dem vergleichsweise unbefriedigenden materiellen Verlauf als auch in den relativ geringen

ESF-Mittelabflüssen und Mittelbindungen zum Ausdruck. Der Programmvollzug dürfte somit auch im Hinblick auf den weiteren Verlauf der Förderperiode unbefriedigend bleiben. Ähnliches gilt in Bezug auf den finanziellen verlauf und die Bindungsquote auch für Politikbereich D. Vor allem hinsichtlich dieses Politikbereichs besteht erheblicher Handlungsbedarf, da mit Blick auf die kommende Förderperiode die Akquirierung privater Mittel angesichts knapper werdender öffentlicher ESF-Kofinanzierungsmöglichkeiten sowie der Neuorientierung der Bundesarbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewinnen wird.

Schaubild 5.9

Materieller und finanzieller Verlauf sowie Mittelbindung bis zum Ende der Förderperiode im OP Ziel-1-Fördergebiet

Anteil in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Keine Vollzugesprobleme wird es in den Politikbereichen A und E geben, die maßgeblich vom JuSoPro und vom ESF-BA-Programm profitierten. Auch im Politikbereich F sind bereits 95 % der geplanten Mittel entweder bereits verausgabt oder gebunden, wofür das Programm LOS verantwortlich ist. In Politikbereich C dürfte es zumindest keine größeren Umsetzungsprobleme geben, da die Bindungsquote immerhin bei 83 % liegt. Ins-

gesamt gesehen ist somit davon auszugehen, dass es bis zum Ende der Förderperiode gelingen dürfte, das ESF-Programm im OP des Bundes Ziel 1 weitgehend in dem geplanten Umfang umzusetzen.

6. Möglichkeiten und Grenzen der Programmsteuerung

6.1 Interventionslogik und Implementation: Programmsteuerung der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Beschäftigungsstrategie und Fachpolitiken

6.1.1 Aufgaben und Ziele der Untersuchung

Im Rahmen der Arbeiten zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde das ESF-Steuerungssystem im Spannungsfeld zwischen Europäischer Beschäftigungsstrategie und den Interessen verschiedener dezentraler Implementationsstrukturen untersucht.[36] Die Untersuchung hatte u.a. zum Ziel, Steuerungsmuster zu identifizieren und Faktoren zu benennen, die die Steuerung der ESF-Interventionen fördern oder behindern. Bei diesen Untersuchungen ging es schwerpunktmäßig um das Steuerungssystem insgesamt in den dabei bestehenden Wechselwirkungen zwischen EU, Bund und Ländern. Aus diesen Analysen lassen sich eine Reihe von Implikationen auch für die Steuerung des OP des Bundes im Ziel 1 herausarbeiten, geht es bei der Umsetzung dieses Programms in erster Linie doch um Abstimmungsprozesse zwischen der EU und dem Bund sowie den das OP umsetzenden Akteuren – insbesondere der BA und den Bundesministerien. Zugleich hat die Evaluierung des ESF-BA-Programms Spezifika der Programmsteuerung herausgearbeitet, die an dieser Stelle ebenfalls zu reflektieren sind.[37]

6.1.2 Zur Spezifik der Steuerung des ESF-BA-Programms

Die Evaluierung des ESF-BA-Programms kommt bereits in der Halbzeitbewertung bei ihrer Analyse des Programmverlaufs zu dem Ergebnis, dass das Gesamtprogramm – sowohl in materieller als auch finanzieller Hinsicht im Wesentlichen bis Ende 2002 entsprechend den Zielen und quantitativen Vorgaben des OP des Bundes Ziel 1 umgesetzt wurde. Gleichwohl wird konstatiert, dass dieses Ergebnis nicht auf eine entsprechende Steuerung des Programms zurückgeführt werden kann. Als eine Ursache dieses Be-

[36] Zentrale Ergebnisse wurden bereits im dritten Zwischenbericht diskutiert, vgl. RWI/SÖSTRA/Ronning: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland. Aktualisierung der Halbzeitbewertung, Dritter Zwischenbericht, Essen/Berlin, August 2005, S. 52-70.

[37] Vgl. A. Deeke et al.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms. IAB-Projektbericht, Nürnberg, August 2005 und A. Deeke: Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit, IAB-Förderungsbericht, Nr. 26/2005.

fundes wurde auf die alleinige Entscheidungskompetenz der regionalen Arbeitsagenturen hinsichtlich des Einsatzes der Förderinstrumente und Leistungen des SGB III hingewiesen, die sich aus einer fortgeschrittenen Dezentralisierung der BA-Strukturen ergibt. Eine weitere Ursache ist die Mischfinanzierung der ESF-Förderung mit den Beitragsmitteln des SGB III. Da ein wesentliches Förderprinzip das SGB III in der Individualförderung besteht, haben deren Ziele und leistungsrechtlichen Konditionen Priorität auch für Entscheidungen der dazu ergänzenden ESF-BA-Förderung.

Gleichwohl wurden zwei Ursachen ausgemacht, weshalb das Programm dennoch seine Ziele und quantitativen Vorgaben im Großen und Ganzen erfüllt hat. Eine Ursache ist bereits im Planungsprozess des Programms zu finden, bei dem vor allem auf Erfahrungen bei der Umsetzung des Vorgängerprogramms – das ESF Ergänzungsprogramm „AFG-Plus“ – zurückgegriffen wurde und auch zurückgegriffen werden konnte, da sowohl Förderansätze als auch der Mix eingesetzter Förderinstrumente aus dem Vorgängerprogramm weit gehend fortgeführt wurden. Eine weitere positiv wirkende Ursache ist darin zu sehen, dass es bis Ende 2002 „keine ‘externen Schocks’ (gab), die einer planmäßige Umsetzung entgegengestanden hätten wie z.B. in den neunziger Jahren aufgrund des damaligen *Stop-and-go* der gesetzlichen Regelförderung beim AFG-Plus“.[38]

Zu einem solchen „Schock“ haben dann allerdings die beiden ersten Gesetze zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geführt. Vor allem die völlig neue Umsetzungspraxis der Förderung beruflicher Weiterbildung (Einführung von Bildungsgutscheinen) hat dazu geführt, dass sich im Ergebnis dieses Prozesses ebenfalls deutliche Einschränkungen bei den ergänzenden Förderinstrumenten des ESF-BA-Programms ergaben. Vor dem Hintergrund dieses Bedingungsgefüges hatte bereits die Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms auf erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung in der zweiten Hälfte der Förderperiode aufmerksam gemacht. Diese Einschätzung wurde auch unter dem Blickwinkel getroffen, dass mit den in der Diskussion befindlichen weiteren Gesetzen zur Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt weitere erschwerende Umsetzungsbedingungen für das ESF-BA-Programm absehbar wurden.

Vor diesem Hintergrund schlug die Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms eine Neukonstruktion des Programms dergestalt vor. Erstens sollte seine Finanzierungsgrundlage von einer beitrags- auf eine steuerfinanzierte Grundlage gestellt und zweitens die Förderentscheidungen der Arbeitsagenturen von den leistungsrechtlichen Entscheidungen der Individualförderung abgekoppelt werden. Diese Vorschläge für die zweite Hälfte der Pro-

[38] Vgl. A. Deeke u. a. (2005).

grammperiode wurden jedoch nicht aufgegriffen. Änderungen in den Richtlinien und Durchführungsanweisungen zum ESF-BA-Programm betrafen kleinere Modifikationen oder aber die Einführung eines neuen Förderschwerpunkts – der Förderung berufsbezogener Sprachkompetenz von Personen mit Migrationshintergrund.

Diese grundsätzlichen Überlegungen zur Steuerungsfähigkeit des ESF-BA-Programms wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms wieder aufgegriffen – vor allem unter dem Gesichtspunkt des künftigen Einsatzes des ESF in der Förderperiode 2007 bis 2013.[39] Dabei wurde zugleich berücksichtigt, dass der Umbau der BA zu einer Dienstleistungsagentur mit einer neuen geschäftspolitischen Ausrichtung die institutionellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des ESF-BA-Programms fundamental verändert hat. Zugleich wurde durch die oben erwähnten so genannten Hartz-Gesetze auch der „Instrumentenkasten" der BA-Förderung nach dem SGB III neu strukturiert und modifiziert. Teilweise sind auch völlig neue Förderinstrumente hinzugekommen. Ebenfalls hatte die Einführung des SGB II auf die Umsetzungsbedingungen des ESF-BA-Programms einen nachhaltigen Einfluss, da damit auch Veränderungen in den Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik verbunden sind, die hinsichtlich der Zuständigkeiten des SGB III bzw. des SGB II neu „aufgeteilt" wurden (ALG-II-Beziehende als vormals Nicht-Leistungsbeziehende des SGB III).

Das ESF-BA-Programm wird durch die o.g. Einführung des Bildungsgutscheines ebenso wie durch die ab 2004 geltenden neuen Regelungen zum Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall im SGB III unmittelbar in seinen Komponenten ergänzender beruflicher Qualifizierung tangiert. Aber auch die auf die Gründungsförderung bezogenen Leistungen des ESF-BA-Programms waren durch Neuregelungen im so genannten zweiten Hartz-Gesetz unmittelbar berührt. Während die Förderung von Existenzgründungsseminaren aus dem ESF-BA-Programm eingestellt wurde, ist das Gründungscoaching auf diejenigen Personen ausgedehnt worden, die einen Existenzgründungszuschuss zur Gründung einer so genannten „ICH-AG" erhalten.

Unter diesen Bedingungen schließen sich die Gutachter der in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms begründeten Position an, wonach eine Neuschneidung der Förderansätze dieses Programms nach wie vor zu empfehlen ist. Die weiterhin bestehende Mischfinanzierung dieses Programms aus ESF- und Beitragsmitteln sollte wenn möglich zu

[39] Vgl. ebenda, S. 54.

Gunsten einer Steuerfinanzierung aufgegeben werden.[40] Dies gilt vor allem für die Programmierung der neuen Förderperiode ab 2007.

6.1.3 Steuerungsaspekte bei der Umsetzung anderer Bundesprogramme

Ähnlich wie die Bundesländer konnte auch der Bund zu Beginn der Förderperiode mit dem ihm zugewiesenen Budget eigenständig Schwerpunkte entsprechend seinen bundespolitischen Zielen und Interessen und im Rahmen der ESF-Politikbereiche planen.

Die Modellprogramme der verschiedenen Bundesministerien folgen dabei weit gehend einem spezifischen Steuerungsmodell, das auf der Grundlage allgemeiner Mindestvorgaben und grundsätzlicher politischer Ziele den Korridor für Interventionen auf lokaler und regionaler Ebene vorzeichnet. Die technische Durchführung liegt i.d.R. in den Händen einer Regiestelle, die im Rahmen von Wettbewerben und Antragsverfahren lokale und regionale Akteursnetzwerke mit der Durchführung der Programme beauftragen. Die Frage nach der lokalen und regionalen Feinjustierung und Anpassung von Zielen, Strategien und Maßnahmen muss von Fall zu Fall und für jedes ausführende Netzwerk neu beantwortet werden.

Auf der Ebene der programmatischen Gestaltung der Modellprogramme erfolgt eine offene Koordinierung zwischen den jeweiligen Fachressorts in den Bundesministerien und den ESF-Fondsverwaltungen. Die Fachressorts können in der Phase der Programmierung relativ flexibel eigene Programmziele mit den Prinzipien der EBS abstimmen. Der inhaltliche Gestaltungsrahmen der EBS lässt den Fachressorts i.d.R. so viele Spielräume, dass kaum Zielkonflikte und Abstimmungsprobleme die Programmierung einschränken. Im Prinzip haben also die Fachressorts auf der Ebene der Programmplanung einen weiten Gestaltungsrahmen, innerhalb dem sie die Ziele, Strategien, ggf. Mindeststandards und Bedingungen für die Einhaltung z.B. der Querschnittsziele für die nachfolgenden operativen Akteure definieren können.

Den lokalen Akteuren bleibt die ortsspezifische Interpretation und Anpassung der programmatischen Vorgaben überlassen. Lokale Netzwerke sind in dem vorgegebenen Rahmen in der Lage, den top-down formulierten Programmrahmen durch lokale Kompetenz bottom-up zu konkretisieren und zu operationalisieren. Im Vergleich zum EPPD Ziel 3 des Bundes „fehlt“ im OP des Bundes im Ziel 1 die landespolitische Ebene mit ihren jeweils eigenständigen Interessen. Anders als im Ziel 3 können im OP des Bundes im

[40] Vgl. Ebenda S. 55.

Ziel 1 die Bundesministerien direkt (bzw. über die Regiestellen) die ausführenden lokalen und regionalen Akteure ansprechen und umgekehrt.

6.1.4 Empirische Befunde und ihre Interpretation

In den Gesprächen mit den Fondsverwaltungen wurde deutlich, dass die strategischen Ziele im Wesentlichen realisiert werden konnten. Die Gründung lokaler oder regionaler Akteursnetzwerke und die Entwicklung partnerschaftlicher Verfahren gehörten i.d.R. zu den strategischen Rahmenbedingungen, die von den Ministerien für die Implementierung vorgegeben wurden. Der ESF hat aber nicht nur die Verfahren und Strukturen der Arbeitsmarktpolitik beeinflusst, sondern auch inhaltlichen Akzente gesetzt bzw. vorhandene innovative Schwerpunkte in der Arbeitsmarktpolitik bestätigt und verstärkt.

Mit dem ESF ist es möglich, im Land gewünschte und notwendige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu unterstützen. Der ESF hat in vielerlei Hinsicht als Katalysator gewirkt, indem vorhandene Ideen und Ressourcen im ESF-Sinn aufgegriffen und akzentuiert werden konnten. Es ist darüber hinaus jedoch auch gelungen, 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".

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.

Das Thema *Regionalisierung:* Zu den zentralen Voraussetzungen für Modellprogramme zählen lokale Akteursnetzwerke, die in der Lage sind, Probleme und Bedarfe ortsspezifisch zu definieren und Entwicklungsstrategien auf die endogenen Potenziale abzustimmen. Diese In-Wertsetzung der lokalen und regionalen Ebene hat in einigen ostdeutschen Bundesländern wich-

tige Impulse zur Gründung von Pakten, Bündnissen und anderen regionalen Netzwerken gegeben, von denen einige, nach einer Phase des Experimentierens und der Ernüchterung zu professionellen Partnern bei der Implementation von politischen Programmen heran gereift sind.

Als besonders fruchtbar wurde auch seitens der befragten Bundesministerien der Einfluss des ESF auf die Verbesserung von Strukturen und Verfahren der Arbeitsmarktpolitik beschrieben:

1. Aus der Sicht von Gesprächspartnern beim Bund hat der ESF – ebenso wie aus Sicht von Ländervertretern – einen wichtigen Beitrag zu längerfristigen Planungshorizonten in der Arbeitsmarktpolitik geleistet und damit einer sprunghaften ad hoc-Politik und reaktiven Strategien entgegen gewirkt.

2. Mit seinen Begleitsystemen hat der ESF weiterhin eine stärker wirkungsorientierte Politik mit unterstützt. Die Diskussion über Wirkungen von politischen Programmen sei letztendlich auch eine Folge der ESF-Begleitstrukturen.

3. Der ESF hat aber auch 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.

4. 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.

6.1.5 Schlussfolgerungen

Die Programme der Bundesministerien nehmen im Hinblick auf ihren finanziellen Umfang und die Zahl der geförderten Personen nur einen kleinen Bruchteil dessen ein, was insgesamt vom Bund und der BA für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben wird. Die Bewertung ihrer Steuerungswirkung ist vor diesem Hintergrund der eingeschränkten finanziellen Ressourcen für eigenständige politische Akzente in der Arbeitsmarktpolitik zu sehen. Dies betrifft ganz besonders stark das BMWA, das Arbeitsmarktpolitik in der Hauptsache über die BA und das ESF-BA-Programm durchführt. Wie bereits im Abschnitt über die Spezifik der Steuerung des ESF-BA-Programms

erläutert, lässt die Versicherungs- und Beitragslogik der BA-Leistungen wenig Spielräume für eigenständige politische Akzente unabhängig von der Individualförderung des SGB III zu. Abgesehen davon haben die Bundesfondsverwaltungen im OP des Bundes im Ziel 1 aber die Freiheit, ihre Modellprogramme entsprechend ihren fachlichen und politischen Schwerpunkten zu gestalten und sie je nach inhaltlicher Nähe zu ESF-Politikbereichen kofinanzieren zu lassen.

BMBF und BMFSFJ führen zahlreiche Modellprogramme durch, u.a. die Programme „Lernende Regionen", „Schule – Wirtschaft/ Arbeitsleben", „Lokales Kapital für Soziale Zwecke" oder das „Freiwillige Soziale Trainingsjahr". Grundsätzlich ist allen ESF-geförderten Programmen der Bundesministerien ihr Modellcharakter gemeinsam. Sie konzentrieren sich auf spezifische und klar definierte Problemlagen, Zielgruppen oder Themen und versuchen, in ihrem jeweiligen Feld einen vorbildlichen Weg zur Lösung von Problemen zu gehen. Dazu zählt, dass sie Arbeitsmarktpolitik in neue und für das Fach noch immer ungewöhnliche Kontexte stellen: Besonders wichtig sind dabei gleichstellungspolitische Perspektiven und lokale bzw. regionale Kontexte.

Planung, Programmierung und Durchführung von Modellprogrammen des Bundes lassen sich mit ESF-Zielen ohne weiteres vereinbaren. Ein Steuerungsproblem vom Standpunkt der Bundesfondsverwaltungen liegt lediglich in der richtigen Balance zwischen Wissenserzeugung in modellhaft-innovativen Lösungsansätzen und Wissenstransfer in Fachöffentlichkeit und Praxis. Daran geknüpft ist die Frage nach der Gewichtung von Handlungsschwerpunkten: Ist es sinnvoller weiter auf Modellprojekte zu setzen, um neue arbeitsmarktpolitische Handlungsfelder zu erschließen oder mangelt es an einem systematischen Transfer und der Verankerung vorbildlicher Modelle und best-practices im Alltag der Arbeitsmarktpolitik? Je nach dem wie die Antwort auf diese Frage ausfällt, wären auch die Gewichte neu zu justieren: Von Programmen und Projekten hin zu Lernveranstaltungen, Tagungen, Veröffentlichungen und innovativen Internetportalen und -foren.[41]

[41] Selbstverständlich sollen sich beide Handlungsbereiche ergänzen und nicht gegenseitig ausschließen. Es geht dabei um ein „sowohl als auch", nicht um ein „entweder oder". Die Frage nach der richtigen Feinjustierung zielt auf eine möglicherweise sinnvolle Verschiebung der Gewichte, nicht auf eine vollständige Änderung der Strategie. Eine Antwort auf diese Frage hätte Folgendes zur Voraussetzung: Erstens ist ein Überblick zu Modellprogrammen und -projekten zu ähnlichen Themen sinnvoll. Z.B. fördert auch EQUAL modellhaft-innovative Lösungsansätze im Bereich besonderer Zielgruppen. Zweitens wäre die Wirkung der bislang erfolgten Transferaktivitäten zu überprüfen und drittens schließlich wäre zu fragen, auf welchen Handlungsfeldern neues Wissen entwickelt werden sollte.

6.1.6 Empfehlungen zur künftigen Gestaltung des Steuerungssystems

Vom Standpunkt der Bundesfondsverwaltungen aus gesehen lässt der ESF genügend Spielräume für die Gestaltung eigenständiger politischer Akzente.[42] Anders als im EPPD Ziel 3 gibt es im OP des Bundes im Ziel 1 keine Probleme mit den Rigiditäten indikativer Planungsvorgaben. Die offenen Grenzen der Politikbereiche erlauben eine flexible Zuordnung von Modellprogrammen und während der Programmimplementation sind kaum Umschichtungen zwischen Maßnahmen und Politikbereichen notwendig.

Vor diesem Hintergrund lässt sich folgende Schlussfolgerung ziehen: Um dem Bund – wie auch den Bundesländern – die für sie notwendigen Spielräume zur Anpassung von Zielen an veränderte sozioökonomische Verhältnisse oder auch bundespolitische Bedarfslagen zu erhalten, sollten Änderungen der Strategie leichter und unbürokratischer möglich sein. Deswegen wird folgender Vorschlag zur Diskussion gestellt: Anstelle eines ausdifferenzierten OP – wie hier im Ziel 1 – und genauen Festlegungen nach Art der Programmergänzung wird ein Politikpapier über die nationale Entwicklungsstrategie konzipiert. Dieses bildet den Rahmen für die Ausarbeitung thematischer Ziele bzw. Politikbereiche, nicht aber – wie beim OP – die Rolle eines differenzierten Finanzverwaltungsinstruments. 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.[43]

6.2 ESF-Monitoring: Erfahrungen der alten und Anforderungen der neuen Förderperiode

Hinsichtlich des ESF-Monitoring ergeben sich aus Sicht der Evaluierung für das OP des Bundes Ziel 1 die gleichen grundsätzlichen Resultate wie für das gesamte Förderfeld, so dass dieser Abschnitt die Ergebnisse aus dem Ziel 3-Bericht noch einmal zusammengefasst wiedergibt.

6.2.1 Erfahrungen im Umgang mit dem Stammblattverfahren in der laufenden Förderperiode

Ein funktionierendes Monitoringsystem liefert die wohl entscheidendsten Informationen hinsichtlich des materiellen und finanziellen Verlaufs einer

[42] Eine Ausnahme bildet das BMWA, das mit dem ESF-BA-Programm kaum Möglichkeiten zu einer unabhängigen Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Programme hat.

[43] Dieser Vorschlag lehnt sich an den Entwurf der Kommission für die Strukturfonds in der kommenden Förderperiode von 2007 bis 2013 an (vgl. KOM 2004: 10ff.).

Intervention. Auf seiner Grundlage können relevante Informationen über den Verlauf der Interventionen ebenso wie für ihre Steuerung gewonnen werden. Darüber hinaus stellt das Monitoring jene Daten bereit, auf denen die Wirkungsanalyse aufsetzen muss, da es nicht ihre Aufgabe sein kann, eben diese prozessproduzierten Daten selbst zu erheben. Im Kontext der ESF-Interventionen in Deutschland bindet sich die Analyse des Monitoring an den Begriff des so genannten Stammblattverfahrens. Auf seine Einführung wie auch auf den dabei erreichten Stand in der Bundesrepublik wurde im Bericht Halbzeitbewertung 2003 ausführlich eingegangen.[44] Vor diesem Hintergrund wird an dieser Stelle ein Resümee hinsichtlich der insgesamt mit dem Monitoringsystem des ESF gesammelten Erfahrungen – auf Bundes- wie auf Länderebene – gezogen und Empfehlungen für seine Weiterentwicklung in der kommenden Förderperiode gegeben.

Ohne Zweifel hat sich auch in den Folgejahren die bereits in der Halbzeitbewertung getroffene Einschätzung bestätigt, dass mit dem Stammblattverfahren ein qualitativer Fortschritt im ESF-Monitoring erreicht worden ist. Auch im Vergleich zu Monitoringsystemen anderer Strukturfonds kann sich das Stammblattverfahren und vor allem das dahinter stehende konzeptionelle Herangehen – durchaus sehen lassen. Dieses Verfahren ist in den Bundesländern – wenn auch in unterschiedlicher „Tiefe" – eingeführt. Ein gewisser Meilenstein war das im Nachgang zur Halbzeitbewertung erarbeitete Handbuch, in dem vor allem den unmittelbar mit der Dateneingabe befassten Akteure eine Arbeitshilfe an die Hand gegeben wurde.[45]

Bewährt hat sich aus Sicht der Gutachter wie auch der befragten Akteure vor allem die zu Beginn der Förderperiode vereinbarte ***Instrumententypologie***. Sie hat sich als ***das zentrale Bindeglied*** zwischen einer wirkungsanalytischen Betrachtung der Arbeitsförderung auf Ebene von Förderinstrumenten und den von einer ESF-Evaluierung geforderten Einschätzungen und Empfehlungen auf den strategischen Ebenen der Strukturfondsinterventionen mit ihren Politikbereichen und ESF-Maßnahmen erwiesen.

Dabei sind in den an der Umsetzung des OP des Bundes im Ziel 1 beteiligten Bundesministerien eher vergleichbare Tendenzen in der Anwendung des ESF-Stammblattverfahrens festzustellen.

Gleichwohl wird ***der Nutzen des ESF-Monitoring*** aus der Perspektive einzelner Fachressorts der Bundesministerien unterschiedlich beurteilt. So

[44] Vgl. RWI/ SÖSTRA/ Ronning (2003c), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006. Halbzeitbewertung für das EPPD Ziel 3, Abschnitt 4.5 Zur Leistungsfähigkeit des Monitoringsystems, Essen/Berlin, 18. Dezember 2003, S. 125-137.

[45] Vgl. ISG: Benutzer-Handbuch. ESF-Stammblattverfahren, Köln, Dezember 2004.

haben einige Ressorts das Stammblattverfahren auch für ihr eigenes Fachmonitoring angenommen, andere wiederum führen nach wie vor ihr eigenständiges Fachmonitoring „neben“ dem oder parallel zum ESF-Monitoring. Der dabei vor allem für programmumsetzende Einrichtungen entstehende Aufwand könnte in ganz erheblichem Maße reduziert werden, wenn künftig entsprechende Abstimmungen zwischen diesen Monitoringsystemen vorgenommen werden würden. Nimmt man die skizzierten Befunde hinsichtlich des Stellenwertes des ESF-Monitoring in den Bundesministerien als Grundlage für seine Weiterentwicklung in der kommenden Förderperiode, so ergeben sich auch für die Umsetzung eines Bundes-OP's eine Reihe von Empfehlungen.

6.2.2 Empfehlungen für die Weiterentwicklung des ESF-Monitoring in der kommenden Förderperiode ab 2007

Die in den Verordnungsentwürfen formulierten Anforderung an die Begleitung und Bewertung der Strukturfondsinterventionen in der kommenden Förderperiode stellen nach wie vor hohe Ansprüche an die Aussagekraft und Validität der im Monitoring zu erhebenden Angaben über den materiellen und finanziellen Verlauf der Förderung.[46] Wenn diesen Anforderungen entsprochen werden soll, dann gilt es das ESF-Monitoring unter diesen Zielsetzungen weiterzuentwickeln.

Die unmittelbar bevorstehende Programmierungsphase der Strukturfonds für die neue Förderperiode von 2007 bis 2013 bietet eine optimale Gelegenheit, die bisher erzielten Fortschritte des ESF-Monitoring zu stabilisieren und den neuen Bedingungen anzupassen. Vor dem Hintergrund der skizzierten Heterogenität der Interventionsformen des ESF und dem Umstand, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die konkrete Struktur der künftig durch den ESF unterstützten Arbeitsförderung in Deutschland noch weit gehend offen ist, werden an dieser Stelle fünf Vorschläge zur Weiterentwicklung des Monitoringsystems zur Diskussion gestellt.

1. *Das ESF-Monitoring sollte auf jene Indikatoren konzentriert werden, die für das Programmcontrolling und eine effiziente Programmsteuerung der operativen ESF-Förderung unbedingt erforderlich sind. Hier ergäbe sich für die anstehenden Ex-ante-Bewertungen die Aufgabe, den Informationsbedarf für eine effiziente Programmsteuerung sowohl bei den Fondsverwaltungen als auch bei den beteiligten Fachreferaten zu ermitteln und daraus einen in sich konsistenten Vorschlag für den vom Monitoring zu erhebenden Datenkranz abzuleiten. Ein*

[46] Vgl. KOM 2004.

Ausgangspunkt könnte dabei sein, dass das ESF-Monitoring künftig deutlicher von der Erhebung von Wirkungsindikatoren – der ureigensten Aufgabe der Evaluierung – abgegrenzt wird. Unter diesem Gesichtspunkt wiederum ist die Wirkungsforschung gefordert, genau zu definieren und zu begründen, welchen unabdingbaren prozessproduzierten Datenbedarf sie hat, damit sie ihre Kernaufgaben erfüllen kann. Da es für diese „Arbeitsteilung" zwischen Monitoring und Evaluierung jedoch (noch) keine gesicherten Aufgabenzuweisungen gibt, sollten die vom Monitoring zu erhebenden Angaben so gewählt werden, dass eine künftige Evaluierung „nahtlos" (meint ohne eine erneute Erhebung von Prozessdaten) aufsetzen kann.

2. *Im Rahmen der Weiterentwicklung des Monitoringsystems sollten Indikatoren zur Abbildung des materiellen und finanziellen Verlaufs so definiert werden, dass die entsprechenden Angaben unmittelbar im Kontext des Förderprozesses erhoben werden können.*[47] *Hier gilt es auch jene Schnittstellen zu identifiziert, die es zwischen den verschiedenen Ebenen arbeitsmarktpolitischer Berichterstattungen in Deutschland gibt. Insbesondere auf die folgenden drei Berichtssysteme ist hierbei hinzuweisen:* ***Erstens*** *auf die Berichterstattung zur Arbeitsförderung des Bundes und der Länder im Rahmen der Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne,* ***zweitens*** *auf die Berichterstattung im Rahmen des so genannten ESSOSS-Verfahrens und* ***drittens*** *ggf. auf Berichtsanforderungen zur Arbeitsförderung in den beteiligten Bundesländern und Kommunen. Gerade letztere haben mit Einführung des SGB II zum Teil völlig neue Aufgaben im Rahmen der Arbeitsförderung übertragen bekommen. Das ESF-Monitoring wird insofern mit den Förderinstrumenten des SGB II konfrontiert sein, das künftige Strukturfondsinterventionen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in diesen Förderfeldern zum Einsatz kommen werden. Zumindest sollten die o.g. drei Ebenen der Berichterstattung von der Ex-ante-Evaluierung im Blick behalten werden.*

3. *Das Monitoringsystem für die ESF-Interventionen sollte künftig so ausgelegt sein, dass mit seiner Hilfe Aussagen sowohl zum materiellen als auch finanziellen Verlauf der Förderung in einem Prozess getroffen werden können. Eine wesentliche Schwachstelle der aktuellen Monitoringsysteme des ESF besteht in ihrer weithin anzutreffenden*

[47] Konkret würde dies z.B. bedeuten, dass Angaben zum Verbleib der Teilnehmenden vom Monitoring nur für den Zeitpunkt unmittelbar nach Maßnahmeende erhoben werden – also in der dreimonatigen Zeitspanne bis zur Abgabe der Endberichte durch die Projekte. Angaben zum längerfristigen Verbleib sowie zur Stabilität und Qualität anschließender Beschäftigung sind dann im Rahmen der Evaluierung zu erbringen.

„Arbeitsteilung" zwischen dem Nachweis des materiellen Verlaufs in einem Monitoringsystem und seiner finanziellen Abbildung in einem anderen. Erst eine Zusammenführung dieser beiden Aspekte ein und desselben Förderprozesses in einem in sich konsistenten Fördermonitoring wird ein effizientes und zeitnahes Fördercontrolling wie auch eine fundierte Programmsteuerung ermöglichen.

4. *Unter erhebungstechnischen Gesichtspunkten sollte ein weiterentwickeltes ESF-Monitoring so aufgebaut werden, dass nicht die unterschiedlichen Interventionsformen – im Sinne von Beratung, beruflicher Weiterbildung, geförderter Beschäftigung (ob als sv-pflichtige Beschäftigung, als Arbeitsgelegenheit oder in Form von Lohnkostenzuschüssen in Unternehmen), Coaching oder Ähnliches – mit einem einheitlich zu erhebenden Datenkranz konfrontiert werden. Konkret würde dies bedeuten, an dem zurzeit bestehenden „gestuften" Stammblattverfahren anzuknüpfen und es gezielt entlang der vereinbarten Instrumententypologie weiterzuentwickeln. Generell ließe sich sein Aufbau so denken, dass ein minimaler Datensatz einheitlich von allen Interventionsformen und ein erweiterter nur im Rahmen der jeweiligen Interventionsform erhoben wird.[48] Allerdings würde ein solcher Aufbau in der Tat ein hohes Maß an Abstimmung in Vorbereitung der neuen Förderperiode – beispielsweise als eine Aufgabe der Ex-ante-Evaluierungen – bedeuten.*

5. *Die letzte Empfehlung trägt eher perspektivischen Charakter und soll an dieser Stelle des Berichts eher zur Sensibilisierung und Diskussion anregen: In verschiedenen – nicht nur arbeitsmarktpolitisch intendierten Förderbereichen – kommt einer einzelfallbezognen Förderung ein qualitativ völlig neues Gewicht zu. So erlangt das Fallmanagement mit dem neuen Fachkonzept der BA künftig beispielsweise auch in der Berufsorientierung einen qualitativ neuen Stellenwert. Dies hat u.a. zur Konsequenz, dass ein breites Spektrum personenbezogener Angaben über die zu fördernde Person bereits im Rahmen dieses Fallmanagements erhoben – vor allem aber auch für eine spätere Weiterbearbeitung des Falls vorgehalten werden muss. Wenn ein fundiertes Fallmanagement künftig in der Tat alltägliche Praxis werden sollte, dann werden – entsprechend den unterschiedlichen Interventionsformen – einzelfallbezogene Angaben bereits im laufenden Bearbeitungs-*

[48] Die zurzeit praktizierte Definition von Bagatelleprojekten hat u.a. dazu geführt, dass diese Projekte in einige gleichwohl erfasst werden, in anderen wiederum nicht. Bei der länderübergreifenden Zusammenführung der Daten auf EPPD-Ebene kann dies durchaus zu Verzerrungen führen, je nach dem welchen Umfang die Bagatelleförderung im Rahmen der jeweiligen ESF-Interventionen insgesamt einnimmt.

prozess erfasst. Da es für deren datentechnische Aufbereitung DV-seitig im Wesentlichen keine Restriktionen mehr gibt, würde sich für die Steuerung des Förderprozesses insgesamt ein gravierender Effizienzgewinn daraus ergeben, wenn sich nicht nur fachspezifische Monitoringsysteme dieser Datenerhebung bedienen, sondern parallel dazu aus diesen Primärdaten auch übergreifende – auf aggregierten Daten basierende – Monitoringsysteme wie die des ESF speisen würden.

Zentrale Voraussetzungen hierfür sind jedoch: Erstens erfordert dies eine frühzeitige Abstimmung zwischen dem im Einzelfallmanagement ohnehin zu generierenden Datensatz und dem aggregierten Datenbedarf des jeweiligen Fach- sowie des übergreifenden Arbeitsmarkt- bzw. ESF-Monitorings. Zweitens wird für ein solches Vorhaben eine frühzeitige Abstimmung mit den jeweils verantwortlichen Stellen des Datenschutzes unabdingbar sein, um ein Monitoringsystem aufzubauen, welches von vornherein den Anforderungen dieses Bereiches entspricht.

Gleichwohl liegen mindestens zwei wesentliche Vorteile für ein solches Herangehen auf der Hand: Erstens entfallen arbeits- und damit kostenaufwändige Doppelerhebungen – einschließlich des permanenten Abstimmungsbedarfs zwischen den einzelnen Monitoringsystemen, da alle Angaben in der Tat nur einmal – nämlich im Prozess der Einzelfallbearbeitung – erhoben werden. Zweitens eröffnet dieses Herangehen Möglichkeiten, die aggregierten Ergebnisse des Monitorings wirklich zeitnah an die umsetzenden Akteure zurückkoppeln zu können. Diese schon oft eingeforderten – gleichwohl nur selten bedienten – Rückkopplungsschleifen wären zugleich ein entscheidender Impuls für eine Verbesserung der Datenqualität, da die erhebenden Akteure die von ihnen erhobenen Daten unmittelbar in ihrem Arbeitsprozess benötigen und ggf. aus der Rückkopplung einen zusätzlichen Informationsgewinn für ihre eigene Arbeit ziehen können.

Dabei kann insgesamt gesehen bei der Programmierung der neuen Förderperiode ohne Zweifel auf eine Reihe begünstigender Umstände zurückgegriffen werden. In den geführten Gesprächen wurde weit gehend bestätigt, dass die programmumsetzenden Institutionen wie auch die Trägerlandschaft insgesamt in den letzten Jahren gelernt hat, mit diesem Verfahren umzugehen und entsprechende Abwehrhaltungen deutlich zurückgenommen wurden. Zugleich haben sich auch Fachverwaltungen davon überzeugt, dass ein solches Verfahren – einheitlich angewendet – durchaus den Prozess des Controllings befördern kann. Wenn – beispielsweise im Rahmen der Ex-ante-Bewertung – an die vor Ort gesammelten Erfahrungen angeknüpft wird und beteiligte Akteure von Beginn an in die Weiterentwicklung einbezogen werden, dürfte damit ein weiterer nachhaltiger Beitrag zur Verbesserung des ESF-Monitoring geleistet werden.

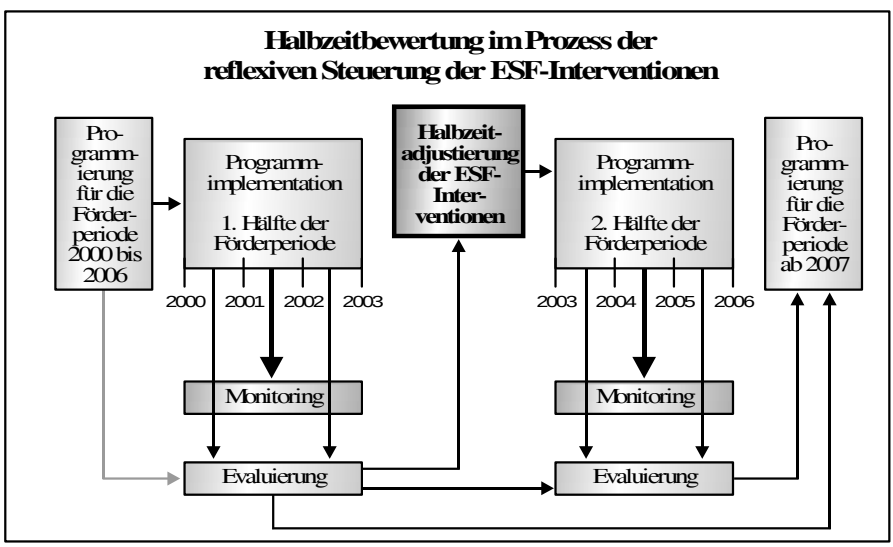
7. Zwischenfazit: Überblick über die Ergebnisse für das OP des Bundes Ziel 1

7.1. Rückblick auf den Prozess der Halbzeitbewertung: Empfehlungen, Umsetzung und erzielte Verbesserungen

7.1.1 Methodische Vorbemerkungen

Das Modell der reflexiven Steuerung der ESF-Interventionen sieht vor, dass die Halbzeitbewertung die ersten Ergebnisse der verschiedenen Interventionsformen beurteilt und Empfehlungen für Änderungen formuliert, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die Interventionsziele erreicht werden (Arbeitspapier 8; 3). Eine etwaige Umorientierung der ESF-Förderung zur Mitte der Förderung soll daher auf den Empfehlungen der Evaluierung im Rahmen der Halbzeitbewertung aufsetzen (***Schaubild 7.1***).

Schaubild 7.1
Die Halbzeitbewertung im Prozess der reflexiven Steuerung der ESF-Interventionen



Das „Guidance Paper on ESF final evaluation“ schlägt vor diesem Hintergrund für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung bzw. für die Final Evaluation eine systematische Überprüfung dahingehend vor, ob die von der Evaluierung zur Halbzeit vorgeschlagenen Veränderungen implementiert

wurden und ob die damit intendierten Ziele – Erhöhung von Effektivität und Effizienz der ESF-Förderung – erreicht wurden.

Tatsächlich wurden im zeitlichen Gefolge der Halbzeitbewertung verschiedene Anpassungen am OP des Bundes Ziel 1 vorgenommen – insbesondere mittels zweier Änderungsanträge vom Dezember 2003 bzw. vom September 2004. Diese Änderungsanträge haben teilweise, wie nachstehend zu zeigen sein wird, Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung zur Umorientierung der Förderung aufgegriffen. Allerdings ist der Einfluss der Programmevaluierung nicht monokausal zu interpretieren, da auch weitere Akteure auf die Umsetzung vom OP des Bundes Ziel 1 einwirken. Die Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung waren eine Handlungsgrundlage für die maßgeblichen programmsteuernden Akteure, die sich jedoch auch von anderen Handlungsrationalitäten und gegebenenfalls auch Handlungsalternativen leiten lassen konnten. Nachfolgend wird vor diesem Hintergrund nunmehr untersucht, in welchem Maße die Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung übernommen wurden.

7.1.2 Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung und deren Umsetzung

Die Empfehlungen der Evaluierung aus der Halbzeitbewertung orientierten sich einerseits an den neuen Beschäftigungspolitischen Leitlinien und Säulen der Beschäftigungsstrategie des Jahres 2003. Andererseits wurde bei diesen Empfehlungen die von der Bundesebene eingeleitete Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt. Im Einzelnen wurden im Rahmen der Halbzeitbewertung die nachstehenden Handlungsempfehlungen ausgesprochen und von den programmsteuernden Akteuren des OP des Bundes Ziel 1 wie folgt aufgegriffen.

Empfehlungen zur Gesamtstrategie

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

Ein genereller Kurswechsel ist – entsprechend der Empfehlung – nicht vollzogen worden. Dieser wäre in der seinerzeitigen Situation insbesondere deshalb nicht sachdienlich gewesen, als dass wichtige arbeitsmarktpolitische Reformen zwar angekündigt, aber noch nicht eingeleitet und noch weniger in ihren kurz- und mittelfristigen Implikationen erkennbar waren. Insofern hat sich im Nachhinein betrachtet, sowohl die Empfehlung als auch deren Beachtung als situationsadäquat herausgestellt.

2. *Ein zentrales Anliegen der ESF-Förderung besteht darin, die Chancen der jungen Generation auf eine friktionslose berufliche Integration nachhaltig zu verbessern. Aus Sicht der Gutachter sollten sowohl die Länder als auch der Bund verstärkt Maßnahmen für Jugendliche anbieten, insbesondere auch solche schulischer Natur (Schwerpunkt A, Maßnahme 1). Hierbei geht es einerseits um die Verbesserung der Bildungsangebote an den allgemein bildenden Schulen mit Blick auf die Vorbereitung des Berufslebens. Andererseits geht es um die qualitative Verbesserung der beruflichen Erstausbildung (insbesondere in den Berufsschulen).*

Die Förderinstrumente Berufsvorbereitung und berufliche Erstausbildung betreffen in erster Linie bestimmte Maßnahmen, die im Zuge der Programmänderungen finanziell auch besser ausgestattet wurden. Damit ist zu konstatieren, dass die programmsteuernden Akteure den Empfehlungen der Halbzeitbewertung gefolgt sind. Insgesamt ist trotz dieser stärkeren Mittelausstattung und den darauf fußenden Interventionen die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt nach wie vor außerordentlich angespannt; auch wenn für die Zukunft demographisch bedingte Entlastungen zu erwarten sind. Um allen Jugendlichen die Chance auf einen aussichtsreichen Start in das Erwerbsleben zu ermöglichen, werden daher die Interventionen zugunsten der hier in Rede stehenden Förderinstrumente noch einige Jahre auf einem hohen Niveau fortzusetzen sein.

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

Die Förderpraxis in der Bundesrepublik zeigt zwar eine rückläufige ergänzende bzw. aufstockende Förderung von Intervention des SGB III durch ESF-Mittel, gleichwohl sind nach wie vor einige Akteure der Auffassung, dass das SGB III partielle Förderlücken aufweist, die mit Hilfe des ESF zu füllen sind (z.B. Interventionen zugunsten von Berufsrückkehrer/-innen). Entsprechend gibt es derartige Förderungen durch den ESF noch immer. Diese Förderpraxis ist nach gutachterlicher Einschätzung noch so lange erforderlich und insofern positiv zu bewerten, so lange die mittel- bis längerfristigen Effekte der arbeitsmarktpolitischen Reformen – etwa hinsichtlich

ihrer Auswirkungen auf besonders förderungsbedürftige Personengruppe – noch nicht klar erkennbar sind.[49]

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

Der Empfehlung der ESF-BA-Evaluierung, eine neue Finanzgrundlage für das ESF-BA-Programm aus Steuermitteln und ESF-Mitteln zu bilden, wurde nicht gefolgt. Die Aufhebung der Mischfinanzierung aus Beitragsmitteln und Steuern und somit eine Trennung der ESF-Förderung von der Mittelverausgabung durch die Bundesagentur für Arbeit sollte für die ESF-Förderung auf Bundesebene für die neue Förderperiode gleichwohl weiter angestrebt werden.

Empfehlungen zu einzelnen Instrumenten

5. *Die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit – vor allem in den neuen Ländern – erfordert erfahrungsgemäß auch den Einsatz von Instrumenten, die diese Entwicklungen sozial abfedern (Schwerpunkt B). Wenn diese Maßnahmen jedoch allein mit gängigen Effizienzindikatoren bewertet werden, sind sie kaum noch zu begründen. Es bedarf hier einer politischen Entscheidung, wie groß der Anteil des ESF im Bereich der Umsetzung primär sozialpolitischer Zielsetzungen sein soll.*

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist in der zweiten Hälfte der laufenden Förderperiode im Ziel 1-Gebiet, aber nicht nur dort, weiter angestiegen, so dass sich die Empfehlung grundsätzlich als richtig erwiesen hat. Mit der Implementation des Sonderprogramms „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ (AfL bzw. SPALAR)[50] wurde seitens der programmsteuernden Akteure sowohl auf die Problemsituation als auch auf die Empfehlung im Sinne der von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Personen reagiert. Die Messung dieses Programms ausschließlich an herkömmlichen Effektivitäts- und Effizienzindikatoren ist insofern wenig zielführend, als dass das – zeitlich eng befristete – Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ dezidiert auch dazu dienen sollte, einen möglichst reibungslosen Übergang in die SGB II-

[49] Die Ergebnisse der derzeit laufenden Evaluationen zum Ersten, Zweiten und Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie die Befunde der demnächst zu vergebenden Evaluation des Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (des SGB II) werden darüber Auskunft geben.

[50] Vergleiche dazu ausführlicher Abschnitt 8.2.2.

Förderung zu ermöglichen. Für die Zukunft kommt es gleichwohl darauf an, für explizit zugunsten von besonders förderungsbedürftigen Personengruppen eingerichteten Interventionen solche Bewertungskriterien zu entwickelnd, die sowohl der Ausgangssituation des Förderklientels als auch den konkreten Förderansätzen und Förderintentionen gerecht werden.

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

Die für diese Empfehlung relevanten Politikbereiche wurden durch die vollzogenen Programmänderungen stärker ausgestattet, so dass der Handlungsempfehlung der Halbzeitbewertung im Wesentlichen gefolgt wurde. Im gesamten Kontext bundesweiter ESF-Förderung zeigt sich im Übrigen in der Tat eine stärkere Hinwendung zu unternehmerisch und wirtschaftsnah ausgerichteten Interventionen. Im Bereich des lebenslangen Lernens besteht trotz des selektiven Ausbaus diesbezüglicher Förderansätze gleichwohl noch immer Handlungsdruck, vor allem um die Beschäftigungsfähigkeit von bildungsfernen und am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Personengruppen sowie deren Integrationschancen in das Beschäftigungssystem zu erhöhen. Die künftigen Entwicklungen und Ausrichtungen in den Bereichen der SGB III und SGB II-Förderung werden mit entscheidend darüber sein, in welchem Maße der ESF künftig hinsichtlich des lebenslangen Lernens ergänzende und aufstockende Akzente setzen muss, um die Vorhaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie unterstützen zu können.

7. *Die Mitteilung der Kommission vom 25.4.2003 („Vereinfachungsrichtlinie", Punkt 1.1.) eröffnet die Möglichkeit privater ESF-Kofinanzierung. Wir sehen gewisse Berührungsflächen von unternehmerischem Interesse und genuinen Förderfeldern des ESF, sind allerdings skeptisch bezüglich des Entwicklungspotenzials dieser (Ko-) Finanzierungsquelle (vor allem für Maßnahme 7).*

Sowohl die hier vorliegenden Untersuchungsergebnisse als auch die Befunde anderer Analysen zeigen, dass die Mobilisierung privater Mittel für die Kofinanzierung des ESF möglich ist und, beispielsweise bei der Beteiligung von KMU zu Gunsten der Qualifizierung ihrer Beschäftigten, Effektivitäts- sowie Effizienzgewinne mit sich bringen kann. Allerdings wird in diesen Untersuchungen auch deutlich, dass einerseits auf diesem Finanzierungswege nur begrenzte private Mittel zu Gunsten arbeitsmarktpolitischer Interventionen mobilisiert werden können. Andererseits erwächst aus dieser Kofinanzierungsform die Gefahr von Creamingeffekten, so dass besonders förderungsbedürftige Personengruppen, die im Mittelpunkt des ESF-

Interesses stehen, benachteiligt werden. Künftige Interventionen sollten diese Erkenntnisse berücksichtigen, wodurch die mit dieser Finanzierungsvariante verbundenen Vorteile genutzt und die damit verbundenen Nachteile so weit wie möglich begrenzt werden.

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

Den vorstehend benannten Empfehlungen wurde sowohl durch die vorgenommenen Programmänderungen als auch durch die Förderpraxis weit gehend nachgekommen. Damit ist es in Übereinstimmung mit den Intentionen der Europäischen Beschäftigungsstrategie etwas besser als zuvor gelungen, insbesondere bislang bildungsferne Personengruppen an berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen zu beteiligen. Da die Weiterbildungsquoten bei diesen Personengruppen trotz der skizzierten Verbesserungen gleichwohl immer noch unterproportional stark ausgeprägt sind, ist an der im Zuge der Halbzeitbewertung vorgelegten Empfehlung weiter festzuhalten.

Empfehlungen zu Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen

9. *Zur Erhöhung der Programmflexibilität sollten sozioökonomisch und förderpolitisch begründete Mittelumschichtungen in kürzeren Abständen vorgenommen werden können. Derartige Änderungen sollten durch Entscheidungen des Begleitausschusses realisiert werden können, wobei das Volumen der umschichtbaren Mittel absolut und relativ begrenzt werden sollte, um grundsätzlichen Umstrukturierungen des Programms vorzubauen. Dafür sollte nach wie vor das Prozedere der Änderungsanträge gelten. Ein anderer, wenngleich grundsätzlich in der gleichen Intention liegender Verfahrensweg wäre es, die Mittel zuvor konkret zu bestimmender Politikbereiche und Maßnahmen bis zu einer gewissen Höhe gegenseitig deckungsfähig zu gestalten. Dies würde die Verfahren weiter vereinfachen.*

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

Die beiden vorstehenden Handlungsempfehlungen entziehen sich der Gestaltung durch die programmumsetzenden Akteure vom OP des Bundes Ziel 1 in der Bundesrepublik und sind damit auf europäischer Ebene zu entscheiden. Mit den derzeitigen Entwürfen den Strukturfondsverordnungen zeichnet sich derzeit keine maßgebliche Übernahme der unterbreiteten Empfehlungen ab.

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

Das Stammblattverfahren ist flächendeckend eingeführt worden. Diese Etablierung eines mittlerweile hinreichend zuverlässigen, einheitlichen Systems zur Erfassung des Förderverlaufs kann als Erfolg sowohl im Vergleich zur letzten Förderperiode als auch im Vergleich zur diesbezüglichen Situation in anderen EU-Mitgliedsstaaten betrachtet werden. Dies deshalb, weil damit eine zeitnahe Bewertung von Effektivität und Effizienz der Durchführung besser als zuvor eingeschätzt werden kann. Der Empfehlung zur Halbzeitbewertung ist insofern gefolgt worden, als dass intensive Diskussionen über die Möglichkeiten und Grenzen einer Vereinfachung des Monitoringsystems einschließlich des Stammblattverfahrens geführt wurden. Aus gutachterlicher Sicht sollten sich die daran anschließenden Entscheidungsprozesse darauf richten, das bislang getrennte materielle und finanzielle Monitoring zusammen zu führen, um die Konsistenz der Datengrundlage für die Programmsteuerung und -bewertung weiter zu verbessern.

7.2 Ergebnisse der Untersuchung der Bundes- und Länderförderung im Überblick

Um die im Folgenden darzustellenden Wirkungen des ESF-Förderung des Bundes – hier konkret nach dem OP des Bundes im Ziel 1 – in das Spektrum der Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern insgesamt einordnen zu können, wurden die für aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel der BA, des Bundes, der Länder wie auch der Kommunen in den neuen Bundesländern einer vergleichenden Analyse unterzogen.[51] Bei dieser Untersuchung ging es im Kern darum, das finanzielle Gewicht des ESF an der Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern insgesamt zu bestimmen.

Beim Herangehen an diese Fragestellung im Ziel 1-Gebiet musste der im Rahmen der Analyse der Ziel 3-Interventionen gewählte Untersuchungsansatz etwas modifiziert werden. Da die ESF-Interventionen der neuen Bundesländer im Einzelnen nicht Gegenstand des Untersuchungsauftrages sind,

[51] Vgl. hierzu ausführlicher den Abschnitt 3 des vorliegenden Berichts.

wurden hier auch die Länderhaushalte nicht im Detail analysiert. An Stelle dieser Auswertung wurde auf Ergebnisse einer Studie zurückgegriffen, in der 2003 die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern untersucht wurde.[52] Da die Relationen zwischen den Ausgaben der BA in den neuen Bundesländern und den von den neuen Ländern selbst verausgabten Landesmitteln mit denen in den alten Bundesländern sind, konnte hier auf die dort gewählte Unterscheidung zwischen einer Arbeitsmarktpolitik im weiteren und engeren Sinne verzichtet werden. Diese Unterscheidung hatte im Ziel 3-Gebiet ergeben, dass sich der Anteil der verausgabten Landes- als auch ESF-Mittel an den Gesamtausgaben in diesen Ländern in beiden Betrachtungsweisen nur geringfügig verändert.[53]

Fasst man im Ergebnis der Untersuchungen die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Ziel 1-Gebiet zusammen, so werden von Bund und Ländern in diesem Politikfeld etwas über 10 Mrd. € pro Jahr verausgabt. Davon entfallen auf die BA und den Bund (einschließlich seiner verschiedenen Sonderprogramme) etwa 9 Mrd. €. Die neuen Bundesländer wiederum haben im Untersuchungszeitraum jahresdurchschnittlich etwa 1,3 Mill. € an Landesmitteln für Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt. Dieses gegenüber den alten Bundesländern deutlich höhere Engagement der neuen Länder – gemessen am Anteil der vom Bund verausgabten Arbeitsförderung – in diesem Politikfeld erklärt sich in erster Linie vor dem Hintergrund der in Ostdeutschland bestehenden Arbeitsmarktprobleme. Gleichwohl erweist sich der Bund (mit den von der BA sowie im Rahmen seiner Bundesprogramme bereitgestellten Mitteln) trotz dieses deutlich höheren Engagements der Ziel 1-Länder als der entscheidende Akteur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland.

Stellt man in diesen Kontext die Relation zwischen den im Rahmen des OP des Bundes und den von den neuen Ländern im Rahmen ihrer Länder-OP's im Ziel 1-Gebiet verausgabten ESF-Mittel, so bestätigt sich der auch schon im Ziel 3-Gebiet beobachtete Befund, dass sich der Stellenwert der ESF-Interventionen ganz unterschiedlich darstellt, wenn man sie in Bezug zu den Arbeitsmarktinterventionen im Ziel 1-Gebiet insgesamt oder in Relation zu den von den Ländern aufgewendeten Landesmitteln stellt. Legt man als Maßstab die etwa 10 Mrd. € zu Grunde, die sich aus den Bundes- und Landesmitteln für aktive Arbeitsmarktförderung insgesamt ergeben, so kommt dem ESF rein rechnerisch ein Anteil von ca. 3 % zu.

[52] Vgl. hier ausführlicher Temps et al. (2003).

[53] Vgl. Abschnitt 7.2 im Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung der ESF-Interventionen nach dem EPPD Ziel 3.

Durch das übergroße Gewicht der Arbeitsmarktpolitik des Bund verändert sich der Anteil des ESF kaum – egal ob man die ESF-Mittel des Bundes und der Länder zusammen betrachtet oder gesondert. Aus Perspektive der neuen Länder kommt dem ESF jedoch ein deutlich anderes Gewicht zu. Für sie stellt sich die Relation – ebenso wie im Ziel 3-Gebiet – anders dar: Betrachtet man zunächst die ESF-Mittel der Länder so haben sie bereits einen Anteil an den Landesmitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik von etwa zwei Dritteln. Rechnet man die ESF-Mittel des Bundes-OP zu den ESF-Mitteln der Länder noch hinzu, so verdoppeln sich die in den Ländern verausgabten Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Diese Unterschiede in den Relationen sind von entscheidender Bedeutung wenn später der Frage nachgegangen werden soll, welcher Mehrwert mit den durch den ESF in den neuen Ländern bereitgestellten Mitteln aktiver Arbeitsmarktförderung erreicht werden kann. Eine nur globale Beantwortung der Frage auf Ebene der nationalen Arbeitsmarktpolitik insgesamt muss unweigerlich zu völlig anderen Einschätzungen kommen, als wenn die beiden zentralen Akteure, die in Deutschland an der Umsetzung der ESF-Interventionen beteiligt sind: also der Bund und die Länder getrennt betrachtet werden. Die skizzierten Untersuchungen zum Gesamtumfang der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, dienten also in erster Linie dazu, diese zunächst als Arbeitshypothese aufgestellte These empirisch bestätigt zu bekommen.

7.3 ESF-Förderung in den Politikbereichen

7.3.1 Hintergrund

In diesem Abschnitt wird der Ressourceneinsatz und die Umsetzung auf Ebene des Gesamtprogramms darstellt. Dies geschieht mittels verschiedener Indikatoren, die als sog. „gemeinsames Minimum“ („common minimum“) bezeichnet werden. Hierbei handelt es sich um physische und finanzielle Größen, die in den „Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000-2006“ (S. 6ff.) dargelegt sind. Im Einzelnen betrifft dies

- die Anzahl der Projekte,
- die Anzahl der ESF-Teilnehmenden,
- die zielgruppenspezifische Verteilung der Maßnahmeteilnehmenden und
- die verausgabten ESF-Mittel.

Aufbauend auf den Ausführungen in den Abschnitten 3 und 5 werden diese Indikatoren zunächst für das Ziel-1-Fördergebiet in Deutschland für die Jahre 2000 bis 2004 auf Politikbereichs- und Maßnahmeebene dargestellt und schließlich in einem zusammenfassenden Abschnitt zusammengeführt. Gegenstand von Abschnitt 3 war u.a. eine differenzierte Wiedergabe der ESF-Mitteabflüsse des OP des Bundes Ziel 1. Kapitel 5 umfasste eine Analyse und Bewertung der ESF-Förderung im Rahmen des Gesamtprogramms, wobei die geplanten den tatsächlichen Teilnehmerzahlen bzw. Mittelabflüssen gegenübergestellt wurden. Zentrale Datenbasis stellte dabei jeweils das ESF-Monitoring dar (siehe Jahresberichte 2000 bis 2004 für das EPPD Ziel 3). Im vorliegenden Abschnitt geht es nun in erster Linie darum, aufzuzeigen, wie viele Teilnehmende letztendlich mit den in verschiedenen Politikbereichen und Maßnahmen verausgabten ESF-Mitteln gefördert wurden.

7.3.2 Anzahl der Projekte

Tabelle 7.1 zeigt die Anzahl und Verteilung der ESF-Projekte im Ziel-1-Fördergebiet differenziert nach Politikbereichen und Maßnahmen. Wegen der anfänglich unzureichenden Datenbasis konnte allerdings für das Jahr 2000 keine Verteilung der Projekte auf die einzelnen Maßnahmen vorgenommen werden. In jedem Förderjahr wurden jeweils mehr als 3 Tsd. neue Projekte bewilligt, wobei in 2002 die bislang höchste Zahl zu verzeichnen war (4.057).

In den Förderjahren 2001 und 2002 waren allerdings nahezu alle Projekte sog. virtuelle Projekte. Die Bundesprogramme sind primär von der Individualförderung geprägt. Um diese an sich nicht projektgebundene Förderung trotzdem als Projekte ausweisen zu können, wurde die Individualförderung in sog. virtuelle Projekte umgerechnet, wobei jeweils 25 Teilnehmende zu einem virtuellen Projekt zusammengefasst werden. Die verwendete Zahl der für diese Abgrenzung zugrunde gelegten Teilnehmenden ist allerdings umstritten und eher willkürlich gewählt. Dadurch wird die Aussagekraft der so definierten Zahl von Projekten einschränkt. In den Jahren 2003 und 2004 sank der Anteil der virtuellen Projekte allerdings auf vier Fünftel bzw. drei Viertel aller Projekte ab. Dies hing vor allem mit dem Programm LOS in Maßnahme 11 zusammen, dass auf Projektförderung basiert.

Tabelle 7.1
Zahl und Verteilung der ESF-Projekte nach Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet auf Jahresbasis
2001-2004, Anzahl, in %

	2001	2002	2003	2004
		Anzahl		
Zahl der Projekte	3606	4057	4043	3065
dar. virtuelle Projekte	3523	3960	3284	2283
		in % (einschließlich virtueller Projekte)		
Politikbereich A	*75*	*63*	*46*	*4*
Maßnahme 1	34	24	32	0
Maßnahme 2	41	39	14	4
Maßnahme 3	0	0	0	0
Politikbereich B	*15*	*14*	*5*	*26*
Maßnahme 4	15	14	5	1
Maßnahme 5	0	0	0	25
Politikbereich C	*3*	*2*	*2*	*1*
Politikbereich D	*5*	*6*	*11*	*30*
Maßnahme 7	0	0	0	0
Maßnahme 8	1	1	1	2
Maßnahme 9	4	5	10	28
Politikbereich E	*2*	*15*	*19*	*16*
Politikbereich F	*0*	*0*	*16*	*24*
insgesamt	100	100	100	100

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Betrachtet man die Anteile der Projekte (einschließlich der virtuellen) in den einzelnen Politikbereichen und Maßnahmen, zeigt sich, dass der Schwerpunkt bis 2003 im Politikbereich A lag. So wurden in 2001 drei Viertel der Projekte in den Maßnahmen 1 und 2 abgewickelt. In 2004 war hier allerdings ein deutlicher Einbruch zu verzeichnen. Dieser Rückgang kann in erster Linie mit dem Auslaufen des JuSoPro und der Reduzierung der Ausstattung des ESF-BA-Programms erklärt werden. Gleichzeitig wurde der Umfang der Projekte in einigen Maßnahmen deutlich ausgeweitet: So wurden in Maßnahme 5 (Politikbereich B) und 11 (Politikbereich F) je ein Viertel der Projekte realisiert. Auch Maßnahme 6 wurde stark ausgeweitet und vereinigte 30 % der Projekte auf sich.

7.3.3 Anzahl der ESF-Teilnehmenden

In ***Tabelle 7.2*** sind die ESF-Maßnahmeeintritte differenziert nach Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet seit Beginn der Förderperiode auf Jahresbasis ausgewiesen. Die Eintritte wurden hier allerdings nicht – wie etwa bei den Verlaufsanalysen in Kapitel 4 – um Bagatellfälle (Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen für Arbeitslose) bereinigt. In den ersten fünf Förderjahren sind demnach insgesamt 1,8 Mill. Maßnahmeeintritte registriert worden. Dabei hat sich die Zahl der Eintritte in 2004 gegenüber dem Jahr 2000 annähernd verdoppelt.

Mit einem durchschnittlichen Anteil von 44 % hatte Politikbereich A die größte Bedeutung (wobei Maßnahme 3 keine Rolle spielte). Der Anteil der Maßnahmeeintritte in diesen Politikbereich ging von anfangs fast drei Vierteln (im Jahr 2000) auf zuletzt nur noch 3 % (2004) zurück. Politikbereich B verzeichnete über die gesamte Förderperiode hinweg bislang einen Anteil an allen Teilnehmenden von 17 %. Dank des Sonderprogramms „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ (SPALAR), durch das in 2004 in Maßnahme 5 erstmals Eintritte zu verzeichnen waren, stieg der Anteil in diesem Förderjahr auf mehr als ein Drittel. Politikbereich C kam auf einen Anteil von 7 %. Zuletzt war allerdings ein deutlicher Anstieg des Anteils an allen Maßnahmeeintritten zu verzeichnen.

Die Teilnehmerzahl in Politikbereich D legte in den Förderjahren 2003 und 2004 deutlich zu. Dies war in erster Linie auf Maßnahme 9 zurückzuführen, die von der Ausweitung der Coaching-Maßnahmen für Existenzgründer zurückzuführen war. Politikbereich E hatte im Durchschnitt einen Anteil an den Maßnahmeeintritten von 13 %. Im Jahr 2004 brach die Zahl der Eintritte jedoch deutlich ein. Ähnlich wie bei Politikbereich A hing dieser Rückgang vor allem mit der Einstellung des JuSoPro und der geringeren Ausstattung des ESF-BA-Programms zusammen. Der Politikbereich F wurde erst verspätet gestartet und verzeichnete in den ersten drei Förderjahren keinerlei Eintritte. Dies änderte sich allerdings mit dem Start des Bundesprogramms LOS im Jahr 2003. In 2004 lag der Anteil an allen Eintritten bereits bei einem Fünftel.

Tabelle 7.2
ESF-Maßnahmeeintritte insgesamt nach Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet seit Beginn der Förderperiode auf Jahresbasis
2000-2004, Anzahl, in %

	2000	2001	2002	2003	2004	Summe
				Anzahl		
Politikbereich A	*52.603*	*69.218*	*67.597*	*48.053*	*3.603*	*241.074*
Maßnahme 1	34.303	32.397	24.623	33.412	844	125.579
Maßnahme 2	18.300	36.821	42.974	14.641	2.759	115.495
Maßnahme 3	0	0	0	0	0	0
Politikbereich B	*5.798*	*13.978*	*14.524*	*11.563*	*47.755*	*93.618*
Maßnahme 4	5.798	13.978	14.524	11.563	12.874	58.737
Maßnahme 5	0	0	0	0	34.881	34.881
Politikbereich C	*0*	*6.006*	*1.720*	*12.919*	*16.999*	*37.644*
Politikbereich D	*2.814*	*4.511*	*7.019*	*16.476*	*28.108*	*59.928*
Maßnahme 7	0	72	959	5.326	5.530	11.887
Maßnahme 8	477	978	1.248	1.269	1.380	5.352
Maßnahme 9	2.337	3.461	4.812	9.881	21.198	41.689
Politikbereich E	*10.043*	*12.529*	*15.198*	*20.427*	*12.239*	*70.436*
Politikbereich F	*0*	*0*	*0*	*16.381*	*26.605*	*42.986*
insgesamt	*71.258*	*106.242*	*106.058*	*125.819*	*135.309*	*544.686*
				in %		
Politikbereich A	*74*	*65*	*64*	*38*	*3*	*44*
Maßnahme 1	48	30	23	27	1	23
Maßnahme 2	26	35	41	12	2	21
Maßnahme 3	0	0	0	0	0	0
Politikbereich B	*8*	*13*	*14*	*9*	*35*	*17*
Maßnahme 4	8	13	14	9	10	11
Maßnahme 5	0	0	0	0	25	6
Politikbereich C	*0*	*6*	*2*	*10*	*13*	*7*
Politikbereich D	*4*	*4*	*7*	*13*	*21*	*11*
Maßnahme 7	0	0	1	4	4	2
Maßnahme 8	1	1	1	1	1	1
Maßnahme 9	3	3	5	8	16	8
Politikbereich E	*14*	*12*	*14*	*16*	*9*	*13*
Politikbereich F	*0*	*0*	*0*	*13*	*20*	*8*
Insgesamt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

7.3.4 Zielgruppenspezifische Verteilung der Maßnahmeteilnehmenden

Tabelle 7.3 gibt die Entwicklung der Anteile einzelner Zielgruppen an den gesamten ESF-Teilnehmenden seit Beginn der Förderperiode wieder. Über die gesamte Förderperiode hinweg waren mehr als sechs Zehntel der ESF-Teilnehmenden Jugendliche. Infolge des Auslaufens des JuSoPro sank der Anteil der Jugendlichen im Jahr 2004 allerdings auf weniger als die Hälfte. Der Frauenanteil lag in den einzelnen Jahren zwischen 46 und 48 %, der Anteil der Langzeitarbeitslosen betrug durchschnittlich 14 %.

Tabelle 7.3
Anteile ausgewählter Zielgruppen an den ESF-Maßnahmeeintritten im Ziel-1-Fördergebiet
2000-2004, in %

Zielgruppe	2001	2002	2003	2004	2001-2004
Jugendliche	71	61	71	49	61
Frauen	46	48	46	48	47
Langzeitarbeitslose	12	13	8	21	14

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Die Zielgruppenanteile wichen zum Teil deutlich von den jeweiligen Anteilen an den Arbeitslosen insgesamt ab. Während über die Jahre hinweg etwas mehr als 60 % der ESF-Maßnahmeeintritte auf Jugendliche entfielen, lag deren Anteil an den Arbeitslosen bei nur etwas mehr als einem Zehntel. Der Frauenanteil an den Maßnahmeeintritten war hingegen nur leicht höher als der Anteil an den Arbeitslosen. Die Langzeitarbeitslosen waren dagegen durchgängig weit unterrepräsentiert.

Tabelle 7.4 zeigt die Verteilung der Zielgruppen auf die einzelnen Maßnahmen. Während der Anteil der Jugendlichen erwartungsgemäß vor allem in den Maßnahmen 1 und 6 besonders hoch ausfällt, gilt dies bei den Frauen für Maßnahme 10 und bei den Langzeitarbeitslosen für Maßnahme 5.

Tabelle 7.4
Anteile ausgewählter Zielgruppen in einzelnen ESF-Maßnahmen
2001-2004, in %

Maßnahme	Jugendliche	Frauen	Langzeitarbeitslose
Politikbereich A	*79*	*29*	*6*
Maßnahme 1	100	20	8
Maßnahme 2	23	52	0
Maßnahme 3	0	0	0
Politikbereich B	*49*	*49*	*42*
Maßnahme 4	65	47	24
Maßnahme 5	0	53	100
Politikbereich C	*76*	*56*	*0*
Politikbereich D	*27*	*19*	*11*
Maßnahme 7	60	48	1
Maßnahme 8	2	30	0
Maßnahme 9	10	0	18
Politikbereich E	*65*	*98*	*12*
Politikbereich F	*52*	*51*	*25*
insgesamt	61	47	14

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

7.3.5 Mittelverausgabung

Tabelle 7.5 weist den ESF-Mittelabfluss nach Politikbereichen und Maßnahmen für den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2004 aus. Die Hälfte der ESF-Mittel wurde im Politikbereich A verausgabt, mit allerdings deutlich rückläufiger Tendenz in 2004. Auf Politikbereich B entfielen 17 % der ESF-Ausgaben. Dies war zu einem erheblichen Teil aber auf Maßnahme 5 zurückzuführen. Zwar wurden hier erstmals im Jahr 2004 Mittel verausgabt, diese umfassten aber gleich 43 % der in 2004 abgeflossenen ESF-Mittel. Die Ausgabenanteile der Politikbereiche C und D waren – bei durchschnittlich 4 bzw. 6 % – im Zeitablauf von einer leichten Aufwärtstendenz gekennzeichnet. Im Durchschnitt vereinigte sich ein Fünftel der ESF-Mittel auf Politikbereich E.

Tabelle 7.5
ESF-Mittelverausgabung nach Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet
2000-2004, Anzahl, in %

	2000	2001	2002	2003	2004	Summe
				in Mill. €		
ESF-Mittel insgesamt	*155*	*281*	*309*	*280*	*290*	*1.315*
				in %		
Politikbereich A	*64*	*31*	*60*	*53*	*22*	*51*
Maßnahme 1	41	35	35	37	14	31
Maßnahme 2	23	26	25	16	9	20
Maßnahme 3	0	0	0	0	0	0
Politikbereich B	*7*	*10*	*7*	*7*	*48*	*17*
Maßnahme 4	7	10	7	7	4	7
Maßnahme 5	0	0	0	0	43	10
Politikbereich C	*1*	*2*	*5*	*6*	*5*	*4*
Politikbereich D	*6*	*5*	*5*	*7*	*9*	*6*
Maßnahme 7	0	0	1	1	1	1
Maßnahme 8	2	2	1	1	1	1
Maßnahme 9	4	3	3	4	8	4
Politikbereich E	*23*	*21*	*23*	*25*	*13*	*21*
Politikbereich F	*0*	*0*	*0*	*1*	*2*	*1*
Technische Hilfe	*0*	*0*	*0*	*1*	*1*	*0*
insgesamt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Tabelle 7.6 verdeutlicht die ESF-Mittelverausgabung nach Finanzierungsarten differenziert in Politikbereiche und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet in den ersten fünf Förderjahren. Die gesamte Fördersumme lag im Zeitraum von 2000 bis 2004 bei knapp 2,1 Mrd. €. 62 % dieser Gesamtmittel (1,3 Mrd. €) entfielen auf ESF-Mittel. Den niedrigsten ESF-Anteil verzeichnet Maßnahme 5 mit lediglich 50 %. Weitere 0,8 Mrd. € oder 38 % wurden durch die nationale Kofinanzierung in Form von Bundes-, Landes- oder kommunalen Mitteln beigesteuert. Der Beitrag privater Mittel lag mit 7 Mill. € bei nur 0,3 %. Lediglich in Maßnahme 7 konnte mit 13 % an den gesamten Mitteln ein nennenswerter Anteil verausgabt werden.

Tabelle 7.6
ESF-Mittelverausgabung nach Finanzierungsarten bzw. Politikbereichen und Maßnahmen im Ziel-1-Fördergebiet seit Beginn der Förderperiode
2000-2004, in Mill. €, in %

	ESF-Mittel	nat. Kofi.	private Mittel	Summe
		in Mill. €		
Politikbereich A	*671*	*393*	*0*	*1.064*
Maßnahme 1	413	245	0	658
Maßnahme 2	258	148	0	406
Maßnahme 3	0	0	0	0
Politikbereich B	*219*	*182*	*3*	*404*
Maßnahme 4	94	58	1	153
Maßnahme 5	125	124	1	251
Politikbereich C	*55*	*30*	*2*	*87*
Politikbereich D	*85*	*47*	*2*	*133*
Maßnahme 7	10	5	2	16
Maßnahme 8	17	9	0	26
Maßnahme 9	58	33	0	91
Politikbereich E	*272*	*157*	*0*	*429*
Politikbereich F	*8*	*0*	*0*	*8*
Technische Hilfe	*5*	*3*	*0*	*9*
insgesamt	1.315	812	7	2.134
		in %		
Politikbereich A	*62*	*37*	*0*	*100*
Maßnahme 1	63	37	0	100
Maßnahme 2	64	36	0	100
Maßnahme 3	0	0	0	0
Politikbereich B	*54*	*45*	*1*	*100*
Maßnahme 4	61	38	1	100
Maßnahme 5	50	49	0	100
Politikbereich C	*63*	*34*	*2*	*100*
Politikbereich D	*64*	*35*	*2*	*100*
Maßnahme 7	63	31	13	100
Maßnahme 8	65	35	0	100
Maßnahme 9	64	36	0	100
Politikbereich E	*63*	*37*	*0*	*100*
Politikbereich F	*100*	*0*	*0*	*100*
Technische Hilfe	*56*	*33*	*0*	*100*
insgesamt	62	38	0,3	100

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

7.3.6 Zusammenfassung

Die in diesem Abschnitt vorgestellten „common minimum“-Indikatoren vermitteln ein Bild über das Ausmaß und die Struktur der realisierten ESF-Förderung in den ersten fünf Jahren der laufenden Förderperiode im Ziel-1-Gebiet auf der Politikbereichs- und Maßnahmeebene (weiteren Indikatoren zu den Wirkungen der Förderung in den Politikbereichen und Maßnahmen,

die über das „common minimum“ hinausgehen, werden in Abschnitt 11 vorgestellt). Mit 1,3 Mrd. € an ESF-Mitteln und einer Gesamtfördersumme von 2,1 Mrd. € wurden, einschließlich Bagatellfällen 0,5 Mill. ESF-Teilnehmende neben der Individualförderung – etwa im Rahmen des ESF-BA-Programms – in jährlich mehr als 3 Tsd. neu bewilligten Projekten gefördert.

Mit einem Anteil von 44 % aller ESF-Teilnehmenden und der Hälfte der ESF-Mittel hatte Politikbereich A in den ersten fünf Förderjahren die mit Abstand größte Bedeutung. Hierin kommt die besondere Präferenz des ESF für aktive und präventive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und speziell zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zum Ausdruck. Mit 17 % der ESF-Mittel in Politikbereich B und einem Fünftel in Politikbereich E – bei je etwas niedrigeren Anteilen an den ESF-Maßnahmeteilnehmenden – wird zudem den Zielen „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ und „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ Rechnung getragen. Auf die berufliche und allgemeine Bildung sowie lebenslanges Lernen (Politikbereich C, Maßnahme 6) vereinigten sich in den ersten fünf Förderjahren nur 7 % der Teilnehmenden und 6 % der ESF-Mittel. Auch Politikbereich D war mit einem Anteil von 11 % an den Teilnehmenden und sogar nur 6 % an den verausgabten ESF-Mitteln bislang relativ unbedeutend.

Der Anteil der verschiedenen Zielgruppen an den ESF-Teilnehmenden wich zum Teil deutlich von dem an den Arbeitslosen insgesamt ab. Während mehr etwa sechs Zehntel der ESF-Maßnahmeteilnehmenden auf Jugendliche entfielen, lag deren Anteil an den Arbeitslosen bei nur etwas mehr als einem Zehntel. Die Langzeitarbeitslosen wiederum waren unterrepräsentiert, da ihr Anteil an den Arbeitslosen etwa dreimal so hoch wie der an den ESF-Teilnehmenden ist. Der Frauenanteil an den Maßnahmeeintritten entsprach über die Förderperiode hinweg dagegen in etwa dem Anteil an den Arbeitslosen.[54] Diese Relationen stehen im Einklang mit den von der EU vorgegebenen Förderzielen des ESF.

[54] Im Eingliederungstitel sind Überbrückungsgeld und Kurzarbeitergeld nicht enthalten. Bei der Einbeziehung der beiden Posten würde sich für die Bundesförderung eine entsprechend höhere Summe ergeben.

8. Wirkungsanalyse der ESF-Förderung im Ziel 1 Gebiet in den ausgewählten Politikbereichen

Im Zentrum dieses Abschnittes stehen die Wirkungen der Bundesförderung im Rahmen des ESF im Ziel 1-Fördergebiet. Im Rahmen des fokussierten Ansatzes wurde die Wirkungsanalyse für ausgewählte Programme der Bundesministerien durchgeführt. Um das gesamte Förderfeld in den Blick zu bekommen, werden darüber hinaus Ergebnisse eigenerer Teilnehmerbefragungen für zwei ausgewählte Instrumente der Länderförderung diskutiert.

8.1 Rahmen der Wirkungsanalyse und Konzept der Teilnehmerbefragungen

8.1.1 Analyserahmen

Die Wirkungsanalyse der Förderinstrumente der Ziel 1-Interventionen des Bundes bildet einen Schwerpunkt der Aktualisierung der Halbzeitbewertung, um wissenschaftlich fundierte Aussagen zur Effektivität des Förderinstrumentariums und damit zum Mehrwert des ESF zu erhalten (European Commission 2004a: 1). Das breite Instrumentarium des Förderprogramms des ESF erfordert dabei, die Förderinstrumente unter Berücksichtigung der jeweils spezifischen Zielsetzungen und Förderbedingungen zu untersuchen.

Dabei ist an dieser Stelle noch einmal auf die Spezifik der Ziel 1-Interventionen des Bundes zu verweisen. Das OP steckt als eigenständiges Programmdokument die Interventionen des Bundes im Ziel 1-Gebiete ab. Im Unterschied zur Situation im Ziel 3-Gebiet wird die ESF-Förderung der Länder innerhalb eigenständiger OP's realisiert, die ihr Dach wiederum im GFK für das Ziel 1 finden. Unmittelbare Gegenstand dieses Berichtes sind daher im Kern die Interventionen des Bundes – nicht aber die der Länder.

Die Förderprogramme des Bundes – im Wesentlichen also die von der BA umgesetzten Programme sowie die Förderung der beteiligten Bundesministerien – werden weit gehend durch eigene Programmevaluationen begleitet. Die Evaluierung des ESF-BA-Programms ist hierbei ein prominentes Beispiel. Aber auch die großen Programme der Bundesministerien wie beispielsweise das Programm XENOS des BMWA, das FSTJ des BMFSFJ oder auch die größeren Programme des BMBF werden von eigenen Programmevaluierungen begleitet. Damit stand also auch vor der Aktualisierung der Halbzeitbewertung die Aufgabe, die Ergebnisse dieser Programmevaluierungen aufzugreifen und aus der Perspektive der Ziel 1-Interventionen des Bundes zu interpretieren. Entsprechend des im Guidance Paper der Kommission formulierten fokussierten Ansatzes wurden die Untersu-

chungen auch beim OP des Bundes auf diejenigen Förderprogramme konzentriert, auf die der Hauptteil der eingesetzten ESF-Mittel des Bundes-OP entfallen und die damit auch auf der Wirkungsebene im Wesentlichen für die Ergebnisse der Bundesförderung im Ziel 1-Gebiet stehen.

Gleichwohl hat der Untersuchungsauftrag – die gemeinsame Halbzeitbewertung der Interventionen nach dem OP des Bundes im Ziel 1 und der ESF-Förderung nach dem EPPD Ziel 3 die Möglichkeit eröffnet, auch Aspekte der Länderförderung mit in den Blick zu nehmen. In der Evaluierung des EPPD Ziel 3 war dies ohnehin zwingender Bestandteil. Aber auch im Ziel 1-Gebiet konnte in Abstimmung mit den Ländern und der Evaluierung ihrer jeweiligen Länder-OP's ein Untersuchungsansatz gefunden und abgestimmt werden, der diese Förderung zumindest partiell in die Analyse mit einbezieht. So wurden u.a. in Sachsen und Sachsen-Anhalt die dort von den Ländern praktizierte Existenzgründungsförderung und in Thüringen die Landesförderung im Bereich der Berufsorientierung und Berufsvorbereitung in die Teilnehmerbefragung einbezogen. Für die Untersuchung der Förderinstrumente im EPPD Ziel 3 dienten diese Ergebnisse als eine weitere Referenzgröße, um die Wirksamkeit der Ziel 3-Interventionen des ESF beurteilen zu können.

Durch diesen Ansatz ergibt sich auf der anderen Seite nun auch im Ziel 1-Bericht die Möglichkeit, die Ergebnisse dieser Förderbemühungen der genannten ostdeutschen Länder – zumindest in Form eines Exkurses – in den Kontext der Förderung des OP des Bundes im Ziel 1 zu stellen. Betrachtet werden in diesem Zusammenhang:

- ***Vollzeitweiterbildung für Arbeitslose.*** Dieses Instrument ist von besonderem Interesse, weil der Paradigmenwechsel in der nationalen Arbeitsmarktpolitik hier zu besonders tief greifenden Veränderungen geführt hat. Zwar wurde im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Ziel 1-Gebiet keine eigene Vergleichsgruppenbefragung durchgeführt, die Untersuchungen zur Befragung von Arbeitslosen in Sachsen aus dem Jahr 2003 jedoch fortgeführt und verfeinert.

- ***Berufsorientierende und berufsvorbereitende Maßnahmen*** zielen schwerpunktmäßig darauf, jugendlichen Problemgruppen die Aufnahme einer Lehre zu ermöglichen, um diesen die Möglichkeit einer dauerhaften zukünftigen Beschäftigung zu eröffnen. Ob und in welchen Konstellationen die ESF-Förderung andere Fördermaßnahmen für Jugendliche – insbesondere diejenigen der Bundesagentur für Arbeit – dabei ergänzen kann, ist von grundlegender Bedeutung für die Bewertung des ESF.

- Die ***Existenzgründungsförderung*** wurde im ESF sowohl im Rahmen des Bundesprogramms (durch ein Existenzgründungscoaching und Existenzgründungsseminare) als auch im Rahmen der Länderförderung (zusätzlich zu ersteren beiden Instrumenten auch mit finanzieller Förderung) unterstützt. Die ESF-Gründungsförderung konkurriert mit einer Fülle von anderen Fördermöglichkeiten durch Bund, Länder und Kommunen. Für die Untersuchung der Fördereffekte ist insbesondere die Dauerhaftigkeit der Gründungen von Interesse. Daher konzentriert sich die folgende Analyse auf Gründungen der Jahre 2000 bis 2002, um einen Einblick in die Auswirkung der Förderung auf die Stabilität der Gründungen zu bekommen. Auf Grund der hohen Heterogenität des Gründungsgeschehens, stellt die Untersuchung der Wirkungen der Existenzförderung eine besondere Herausforderung an die Vergleichsgruppenanalyse dar.

Vor dem skizzierten Hintergrund – und in enger Absprache mit dem Auftraggeber und der Steuerungsgruppe – wurde vom Evaluationsteam ein Konzept für entsprechende Befragungen auf Länderebene entwickelt. Auf Bundesebene wurde auf eigene Befragungen verzichtet, da die vorliegende Evaluierung als Dachevaluation auf entsprechende Programmbewertungen, etwa des ESF-BA-Programms, zurückgreifen konnte.

Der methodische Rahmen für die vorliegende Wirkungsuntersuchung ist – wie zu Beginn des Berichts bereits erwähnt – durch die verschiedenen Arbeitspapiere der EU-Kommission, die MEANS-Bände zur Evaluierung sozioökonomischer Programme, eine Bewertungssystematik der EU-Kommission für die Ermittlung der Wirksamkeit und Effizienz von Maßnahmen vorgegeben. Dieser Rahmen wurde der vorliegenden Untersuchung zugrunde gelegt. Entsprechend der Vorgaben werden die Ergebnisse und Wirkungen in Hinblick auf die Ziele der Förderung beurteilt. Für die Bewertung der Effizienz der Förderung werden die Wirkungen mit den Kosten verglichen.

Die vorliegende Wirkungsanalyse erfolgt in drei Arbeitsschritten: In Arbeitsschritt 1 werden die Ziele der Förderung und die demographischen Merkmale der Geförderten diskutiert (Kapitel 7). Dabei stehen Passgenauigkeit und Wirksamkeit der Förderung im Mittelpunkt. Es werden Abbruchsquoten, die Qualität der Förderung aus Sicht der Teilnehmenden und Bruttoeffekte betrachtet. In Arbeitsschritt 2 werden die Nettoeffekte von ausgewählten Förderinstrumenten berechnet. Es wird unterstellt, dass ein Teil der Geförderten auch ohne die Förderung erfolgreich gewesen wäre (Kapitel 9). Die Nettoeffekte werden in einer Nutzen-Kosten-Betrachtung den Kosten der Förderung gegenübergestellt. In Arbeitsschritt 3 werden die Ergebnisse nach von der EU-Kommission vorgegebenen Fragestellungen

zusammengefasst (European Commission 2004: 6, 7), wobei auch indirekte Effekte der Förderung und die Programmimplementierung diskutiert werden (Kapitel 11). Die ESF-Förderung wird in den Kontext der nationalen Arbeitsmarktpolitik gesetzt und es wird nach den Wirkungen in Hinblick auf die ESF-Politikbereiche und -maßnahmen gefragt (EU-Kommission 1999: Leitlinie 14).

8.1.2 Konzept der Teilnehmerbefragungen

Bei der Ausarbeitung eines Konzepts für die Teilnehmerbefragungen konnte man auf Erkenntnisse der Halbzeitbewertung zurückgreifen. Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten ist es gelungen, ein Befragungsdesign zu realisieren, das sowohl die ESF-Förderung im Ziel 1-Gebiet in der Breite hinreichend abdeckt als auch den Erfordernissen der Ermittlung von Nettoeffekten der Förderung gerecht wird.

Übersicht 8.1
Ausgewählte Förderinstrumente des ESF

Schulische Ausbildung
Berufliche Orientierung, Berufsvorbereitung
Berufliche (Erst-)Ausbildung von Jugendlichen unter 25 Jahren
Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen/Arbeitssuchenden, Sozialhilfeempfängern
Qualifizierung im Rahmen von geförderter Beschäftigung (einschließlich ABM/SAM, „Hilfe zur Arbeit", „Arbeit statt Sozialhilfe")
Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen am 1. Arbeitsmarkt
Einstellungs- und Beschäftigungsbeihilfen am 2. Arbeitsmarkt
Berufliche Weiterbildung von Beschäftigten/Erwerbstätigen
Existenzgründerförderung

Eigene Darstellung, angelehnt an die differenziertere Maßnahmetypologie des Stammblattverfahrens (EPPD Programmergänzung 2001: 70).

Grundsätzliches Problem bei der Ausarbeitung eines Befragungskonzepts ist die Heterogenität der Förderung, die im Rahmen der Länderförderung verschiedene Dimensionen aufweist. So fördert der ESF eine breite Palette unterschiedlicher Zielgruppen mit gänzlich unterschiedlichen Arten von Maßnahmen (***Übersicht 8.1***). Diese Heterogenität wurde anhand der Bildung von Instrumententypen für die Wirkungsanalyse handhabbar gemacht. Die in der Übersicht hervorgehobenen Instrumententypen wurden in die

Befragungen im Ziel 1-Gebiet aufgenommen. Für die Existenzgründungsförderung wurden jeweils geeignete Vergleichsgruppen zur Ermittlung von Nettoeffekten gebildet. Eine weitere Vergleichsgruppenanalyse wurde zur beruflichen Orientierung und Berufsvorbereitung durchgeführt. Für die berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen wurden die Untersuchungen einer Vergleichsgruppenbefragung aus der Halbzeitbewertung fortgeführt und verfeinert. Zur beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten wurde eine Befragung der ESF-Teilnehmenden durchgeführt.

Aus verschiedenen Gründen war es nicht möglich, in jedem Bundesland Befragungen zu allen Förderinstrumenten durchzuführen. Daher wurden die Befragungen zu bestimmten Instrumententypen in denjenigen Bundesländern durchgeführt, die auf das jeweilige Instrument einen besonderen Schwerpunkt gelegt hatten.

Aufbauend auf einer Vorgehensweise, die sich bereits in der Halbzeitbewertung bewährt hat, erfolgte die Auswahl der Teilnehmenden für die Befragung auf Projektebene. Ausgangspunkt war der Ausgangsplan im Projektangebot, der in einem ersten Schritt aufbauend auf den Erfahrungen der ersten Befragungswelle weiter präzisiert wurde. Auf Basis dieses überarbeiteten Ausgangsplans wurde für die Projektauswahl eine Access-basierte Projektdatenbank auf der Grundlage von Monitoringdaten der Jahre 2002 und 2003 erstellt. Aus dieser Datei wurden diejenigen Projekte ausgewählt, die den von uns in die Befragung aufgenommenen Instrumententypen entsprechen (hypothetische Grundgesamtheit). Erhebungsrestriktionen durch andere, gleichzeitig laufende Befragungen ergaben sich im Ziel 1-Gebiet nicht. Um die in die Befragung einzubeziehenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu ermitteln, wurden Projekte ausgewählt, deren Ende vor dem 30. Juni 2004 lag und die einen Förderumfang von mindestens 60 Stunden hatten. Projekte, die inhaltlich oder in Hinblick auf die Zielgruppen stark von der Hauptförderung abwichen (etwa Projekte für Behinderte oder Strafgefangene), wurden ausgeschlossen.

Für die resultierende Projektauswahl wurden die entsprechenden Teilnehmeradressen teils von den Fondsverwaltungen, teils direkt von den Projektträgern erbeten. Für die Ziehung der Teilnehmerstichprobe waren schließlich das Quartal des Projektbeginns und der Förderschwerpunkte auf Länderebene ausschlaggebend. Insgesamt wurden 5.277 ESF-geförderte Personen im Ziel 1-Gebiet befragt. ***Übersicht 8.2*** zeigt, wie sich die befragten ESF-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer nach Instrumententypen auf die Bundesländer verteilen.

Übersicht 8.2
Verteilung der befragten ESF-Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf die Bundesländer

Instrument	Berufs-vorbereitung	Qualifizierung in Arbeitslosigkeit	Qualif. in geförderter Beschäftigung	Qualif. in Beschäftigung/ Beschäftigte	Qualif. in Beschäftigung/ Unternehmen	Existenzgründungsförderung
Baden-W.	X	X	X	X	X	
Bayern	X	X	X	X	X	X
Berlin						X
Brandenb.				X	X	
Bremen		X	X	X		
Hamburg	X	X	X			
Hessen	X		X			
Meckl.-V.						
Nieders.	X					
NRW	X	X	X	X	X	X
Rhl.-Pfalz	X			X	X	
Saarland	X		X	X	X	
Sachsen						X
Sachsen-A.						X
Schlesw.-H.			X			
Thüringen	X					

Eigene Darstellung.

Während bei der Halbzeitbewertung eine Vergleichsgruppenanalyse im Ziel 3-Gebiet (Weiterbildung für Beschäftigte) und eine im Ziel 1-Gebiet (Weiterbildung für Arbeitslose) durchgeführt wurde, konzentrieren sich beim Update der Halbzeitbewertung die Vergleichsgruppenanalysen stärker auf die Ziel 3-Länder. Ausnahmen bilden die Existenzgründungsförderung und die Berufsorientierung/ -vorbereitung, für die sowohl in Ziel 3- als auch in Ziel 1-Ländern Vergleichsgruppenbefragungen durchgeführt wurden. ***Tabelle 8.1*** gibt einen Überblick über die befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Vergleichsgruppenanalysen nach Förderinstrument.

Tabelle 8.1
Befragungsdesign

Instrumententyp	ESF-Teilnehmende			Kontrollgruppe		
	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt
Berufsvorbereitung	3.334	939	4.273	8.747	3.250	11.997
Weiterbildung von Arbeitslosen	4.566	-	4.566	18.633	-	18.633
Weiterbildung in geförderter Beschäftigung	4.384	-	4.384	-	-	-
Weiterbildung von Beschäftigten						
Befragung von Beschäftigten	3.857	837	4.694	7.940	-	7.940
Befragung von Unternehmen/ Betrieben*	558	60	618	1.766	-	1.766
Förderung von Existenzgründern	2.837	3.441	6.278	8.520	6.993	15.513
Gesamtfallzahl brutto	**19.536**	**5.277**	**24.813**	**45.606**	**10.243**	**55.849**

Eigene Darstellung. –*Die befragten Beschäftigten wurden gebeten, die Adresse des Betriebes, in dem sie arbeiten, zu nennen. Daher hat sich die Zahl der befragten Betriebe nachträglich noch geringfügig erhöht.

Die in der folgenden Tabelle ausgewiesenen Zahlen beziehen lediglich die in die Auswertung einbezogenen Antworten ein, deuten aber bereits auf einen insgesamt zufrieden stellenden Verlauf der Befragung hin (vgl. ***Tabelle 8.2***). Rechnet man die Antworten hinzu, die nicht mehr berücksichtigt werden konnten und bereinigt die Bruttofallzahlen um die fehlerhaften Adressen, ergibt sich folgendes Bild: Bei den Existenzgründern liegen die Rücklaufquoten bei 34 % (ESF-geförderte Gründer) und 19 % (Kontrollgruppe, jeweils gesamt). Bei den Arbeitslosen betragen die Rücklaufquoten 28 % (ESF-geförderte Personen gesamt) und 15 % (Kontrollgruppe gesamt). Von den angeschriebenen ESF-geförderten Beschäftigten haben 17 % geantwortet, bei der Vergleichsgruppe waren es 9 %. Die bereinigte Rücklaufquote der ESF-geförderten Unternehmen liegt bei 22 %, die der entsprechenden Vergleichsgruppe bei 10 %. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Berufsorientierungsmaßnahmen haben zu 18 % (ESF-gefördert) und 13 % (Vergleichsgruppe) geantwortet. Bei den in ABM/SAM qualifizierten Personen, für die keine Vergleichsgruppe befragt wurde, ergibt sich eine Quote von 17%. Der Gesamtrücklauf (ungewichtet) liegt bei 18 % (23 % Teilnehmergruppe, 14 % Vergleichgruppe).

Tabelle 8.2
Rücklauf bei ESF-Teilnehmenden und Kontrollgruppe

Instrumententyp	ESF-Teilnehmende			Kontrollgruppe		
	West	Ost	Gesamt	West	Ost	Gesamt
Berufsvorbereitung	376	140	516	766	252	1.018
Weiterbildung von Arbeitslosen	786	-	786	2.275	-	2.275
Weiterbildung in geförderter Beschäftigung	469	-	469	-	-	-
Weiterbildung von Beschäftigten						
Befragung von Beschäftigten	484	124	608	595	-	595
Befragung von Unternehmen/ Betrieben	88	26	114	75	-	75
Förderung von Existenzgründern	612	658	1.270	1.212	601	1.813
Gesamtfallzahl brutto	**2.815**	**948**	**3.763**	**4.923**	**853**	**5.776**

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005.

8.2 Ergebnisse und Wirkungen der Förderung des Bundes im Ziel 1 Gebiet

In diesem Abschnitt werden Ergebnisse und Wirkungen der Förderung des Bundes zur Diskussion gestellt. Entsprechend des fokussierten Untersuchungsansatzes sind auch hier jene Förderprogramme einer vertiefenden Untersuchung unterzogen worden, die für die Förderung des Bundes typisch sind und damit die Wirkungen dieses Teils des Gesamtprogramms im Wesentlichen determinieren. ***Übersicht 8.3*** gibt zunächst einen Überblick über die Programme des Bundes, die durch den ESF im Ziel 3-Gebiet kofinanziert werden. Zugleich kann der Übersicht entnommen werden, welchen Typen von Förderinstrumenten diese Programme zuzuordnen sind.

Übersicht 8.3
ESF-kofinanzierte Bundesprogramme und deren Instrumente

Programme/Instrumente	Berufsorientierung/ -vorbereitung	Qualifizierung von Arbeitslosen	Qualifizierung von Migrant/inn/en	Qualifizierung in gef. Beschäftigung	Systemische Maßnahmen	Qualifizierung in Kurzarbeit	Innovative Maßnahmen	Lokale Förderansätze	Genderspezifische Maßnahmen
ESF-BA-Programm	X	X	(X)			(X)	X		
Jugendsofortprogramm	X								
CAST									
XENOS									
Innovative Projekte					(X)			(X)	
Lernende Regionen					(X)				
BLK Modellprogramm					(X)				
Schule-Wirtschaft-Arbeitsl.					(X)				
Lernkultur/ Kompetenz					(X)				
BQF-Programm	X								
ÜBS-Förderkonzept					(X)				
Austausch Polen-Tschech.					(X)				
FSTJ	X								
Kon Texis	(X)								
Gender Seminare									(X)
CHAD Kompetenzzentrum									
IT Landfrauen									(X)
LOS Lokales Kapital								X	

Eigene Darstellung.

Im Einzelnen werden folgende Programme des Bundes hinsichtlich der mit ihnen erzielten Wirkungen untersucht.

8.2.1 Das ESF-BA-Programm

8.2.1.1 Qualifizierung von Arbeitslosen im ESF-BA-Programm

Im ESF-BA-Programm werden Arbeitslose im Rahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) und mit Trainingsmaßnahmen qualifiziert. Aufgrund der Unterschiede zwischen beiden Förderformen werden sie im Folgenden getrennt voneinander betrachtet.

Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung

Das ESF-BA-Programm ergänzt bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung die Regelförderung auf zwei Arten: Zum einen kann Personen, die an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen und keinen Anspruch auf SGB III-Unterhaltsgeld besitzen, ein solches aus dem ESF gewährt werden.

Zum anderen kann in Verbindung mit FbW-Maßnahmen die Teilnahme an zusätzlichen Modulen gefördert werden (Vermittlung von Sprachkenntnissen, Auslandspraktika, berufsbezogene oder allgemein bildende Inhalte, vgl. Kruppe 2004: 157f). Die Module stehen sowohl SGB III-Unterhaltsgeldbeziehern als auch Nicht-Beziehern dieser Leistung offen. Sie sollen die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung überhaupt erst ermöglichen oder die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern.

In den ***Tabellen 8.3 und 8.4*** sind die Verbleibswerte in Prozent für die FbW im Rahmen des ESF-BA-Programms – jeweils für Maßnahmen mit und ohne Modul – für das Ziel 1-Gebiet dargestellt. Alle Angaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Austritte, also sowohl auf Abbrecher als auch auf Personen, die die Maßnahme zum geplanten Zeitpunkt beendet haben.[55] Aufgrund der Generierung und Ziehung der Datensätze im Zusammenspiel mit evtl. verspäteter Eingabe der Abbruchinformation lassen sich keine exakten Aussagen über die tatsächliche Abbruch- und Durchfallquote treffen. Die Abbruchquote scheidet somit als Erfolgsindikator aus (Kruppe 2004: 198 u. 202f).

Bei der Förderung ohne Modul konnte für 12 % der in den Jahren 2000 bis 2004 ausgetretenen Personen ein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis Ende des ersten Monats nach Ende der Maßnahme nachgewiesen werden.[56] Bei der Förderung mit Modul lag der Anteil bei 12,2 %. Dieser Wert steigt Ende des sechsten Monats auf 21,7 % bei den Teilnehmenden an FbW ohne Modul und 18,3 % bei den Teilnehmenden an FbW ohne Modul.

[55] Die Austritte wurden entsprechend dem Austrittsdatum zugeordnet. Es wurden nur Austritte berücksichtigt, die im jeweiligen Jahr ausgetreten sind, unabhängig vom Eintrittsdatum. Hinsichtlich des Verbleibs nach 1. Monat sind im Jahr 2004 nur Austritte bis einschließlich November berücksichtigt, da aufgrund von Datenrestriktionen am aktuellen Rand noch keine Verbleibsinformationen vorliegen. Bezüglich des Verbleibs nach 6. Monat sind für das Jahr 2004 nur Austritte bis einschließlich Juni berücksichtigt (Deeke et al. 2005a, Tabellenanhang: 4).

[56] Bei Sozialversicherungspflichtig ungefördert Beschäftigten werden nur Personen mit gültiger Sozialversicherungsnummer einbezogen (ebenda).

Tabelle 8.3
FbW ohne Modul: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Weiterbildungsmaßnahme – 2000 bis 2004 – Ost

	Geschlecht		
	männlich	weiblich	insgesamt
Erster Monat nach Ende der Maßnahme		in %	
*Anzahl**	14835	15816	30651
Soz. Vers. pfl. ungefördert beschäftigt	12,9	11,1	12,0
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	1,7	1,5	1,6
Arbeitslos	47,5	53,6	50,7
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	11,5	15,3	13,5
Arbeitssuchend	11,7	10,6	11,1
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	3,7	3,7	3,7
Sonstiges	26,2	23,2	24,6
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	11,6	12,1	11,8
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	18,8	15,3	17,0
Förderungsstatus unbekannt	80,5	84,0	82,3
Sechster Monat nach Ende der Maßnahme			
*Anzahl**	14184	15124	29308
Soz. Vers. pfl. ungefördert beschäftigt	24,3	19,3	21,7
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	3,3	3,2	3,2
Arbeitslos	28,7	33,0	30,9
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	6,9	8,6	7,8
Arbeitssuchend	6,2	7,6	7,0
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	2,2	2,9	2,6
Sonstiges	37,5	36,8	37,1
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	18,5	20,2	19,4
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	18,2	17,7	17,9
Förderungsstatus unbekannt	81,8	82,3	82,1

Quelle: Deeke u. a. 2005, Tabellenanhang, eigene Berechnungen. – *Unterschiedliche Grundgesamtheiten an beiden Stichtagen.

Tabelle 8.4
FbW mit Modul: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Weiterbildungsmaßnahme – 2000 bis 2004 – Ost

	Geschlecht		
	männlich	weiblich	insgesamt
Erster Monat nach Ende der Maßnahme		in %	
*Anzahl **	8254	11086	19340
Soz. Vers. pfl. ungefördert beschäftigt	11,5	12,7	12,2
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	2,5	2,9	2,7
Arbeitslos	42,1	49,8	46,5
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	2,7	2,5	2,5
Arbeitssuchend	12,8	11,3	11,9
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	1,0	0,7	0,8
Sonstiges	31,1	23,3	26,6
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	3,2	2,7	2,9
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	35,3	28,4	31,4
Förderungsstatus unbekannt	64,7	71,6	68,6
Sechster Monat nach Ende der Maßnahme			
*Anzahl**	8156	10962	19118
Soz. Vers. pfl. ungefördert beschäftigt	18,2	18,3	18,3
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	5,1	6,6	6,0
Arbeitslos	30,4	37,5	34,5
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	2,0	1,9	1,9
Arbeitssuchend	11,4	10,7	11,0
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	0,8	0,8	0,8
Sonstiges	34,9	26,9	30,3
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	4,7	4,0	4,3
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	35,2	28,9	31,6
Förderungsstatus unbekannt	64,8	71,1	68,4

Quelle: Deeke u. a. 2005, Tabellenanhang, eigene Berechnungen. – *Unterschiedliche Grundgesamtheiten an beiden Stichtagen.

Umgekehrt nehmen die Anteile der arbeitslos und arbeitssuchend gemeldeten Teilnehmenden vom ersten bis zum sechsten Monat nach Maßnahmeende deutlich ab. Ein Teil dieser Personen taucht nun in der Kategorie „Sonstiges“ auf, die sich im Zeitablauf deutlich erhöht hat – kann dort aber auch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein (Kruppe 2004: 203).[57] Über den Status dieser Personen können keine eindeutigen Aussagen getroffen werden, weil fehlende Sozialversicherungsnummern in den Daten den Nachweis der Beschäftigung nicht möglich machen.[58]

Sinnvoller ist es daher, sich auf den Anteil der Arbeitslosen nach einem und nach sechs Monaten nach Austritt aus der Maßnahme zu konzentrieren. Für die FbW ohne Modul ist dieser Wert von 50,7 % auf 30,9 % gesunken, für die FbW mit Modul von 46,5 % auf 34,5 %. Männer scheinen bei dieser Entwicklung etwas schlechter als Frauen abzuschneiden, die Differenz zwischen den Anteilen zu beiden Zeitpunkten ist bei ihnen etwas kleiner (FbW ohne Modul: Männer 18,8 %-Punkte, Frauen 20,6 %-Punkte; FbW mit Modul: Männer 11,7 %-Punkte, Frauen 12,3 %-Punkte).

Bezüglich der Teilnahme an einer weiteren Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik[59] zeigen sich zwischen FbW mit Modul und FbW ohne Modul kaum Unterschiede: Bei FbW mit Modul steigt der Anteil derjenigen Personen, die eine weitere Maßnahme besuchen, zwischen den beiden Stichtagen von 31,4 % auf 31,6 %, bei FbW mit Modul von 17 % auf 17,9 %. Ein Teil dieser Erhöhung ist jedoch auf die möglicherweise nicht korrekte Erfassung von Modulteilnahmen zurückzuführen, die in der Verbleibsanalyse

[57] Unter „Sonstiges/darunter ohne Versicherungsnummer“ sind alle Personen aufgeführt, die weder arbeitslos noch arbeitssuchend gemeldet waren und keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten oder hierzu kein Nachweis gefunden werden konnte. Es ist aber nicht auszuschließen, dass ein Teil dieser Personen tatsächlich sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Auch könnten diese Personen selbständig oder „inaktiv“ sein, d.h. sich vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben oder in einer Arbeitsagentur nicht registriert sein (ebenda).

[58] Die unter „arbeitslos/arbeitssuchend, darunter ohne Versicherungsnummer“ aufgeführten Personen werden in den Daten zum Meldestatus als arbeitslos bzw. arbeitssuchend gemeldet geführt. Ob dennoch eine Beschäftigung vorlag, konnte für diese Untergruppe ebenfalls nicht festgestellt werden, da aufgrund des Fehlens einer Sozialversicherungsnummer kein Abgleich mit der Datenbank zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung möglich war. Da die letztgenannte Datenquelle eine bessere Qualität aufweist als die Bewerberangebotsdatei (BewA), kann es somit möglich sein, dass ein Teil der hier ausgewiesenen Personen in Wirklichkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist (Deeke et al. 2005a, Tabellenanhang: 4f).

[59] Unter „Andere Maßnahmen der aktiven Förderung“ werden alle Maßnahmen ausgewiesen, die nicht zu der „sozialversicherungspflichtigen geförderten Beschäftigung“ zählen (berufliche Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen etc.). Diese Maßnahmen können parallel zum Meldestatus „arbeitssuchend“ auftreten. Teilnehmende an Trainingsmaßnahmen hatten bis zum 31.12.2003 den Meldestatus „arbeitslos“. Ebenda.

wie eigenständige Maßnahmeteilnahmen behandelt werden (Kruppe 2004: 199).

Trainingsmaßnahmen

Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitssuchende können nach § 48 ff SGB III bei Tätigkeiten und bei der Teilnahme an Maßnahmen gefördert werden, die zur Verbesserung ihrer Eingliederungsaussichten beitragen (Kurtz 2004: 208). Konkret förderfähig sind nach § 49 SGB III Maßnahmen zur Eignungsfeststellung, Unterstützung der Selbstsuche und Vermittlung des Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden, Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit des Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden sowie Vermittlung notwendiger Kenntnisse und Fähigkeiten, um eine Vermittlung in Arbeit oder einen erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung zu erleichtern. (Kurtz 2004: 209). Aus Mitteln des ESF kann Nichtleistungsbeziehern, die an einer SGB III-Trainingsmaßnahme teilnehmen, ein Unterhaltsgeld gewährt werden.

In ***Tabelle 8.5*** werden die Verbleibszahlen von im Ziel 1 geförderten ESF-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern an Trainingsmaßnahmen wiedergegeben. Ebenso wie bei der FbW beziehen sich die Daten auf alle Personen, auch diejenigen, die die Maßnahme zu einem anderen als dem geplanten Zeitpunkt verlassen haben.

Die Anteile der ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen und sechs Monate nach Maßnahmeaustritt für Teilnehmende an Trainingsmaßnahmen betragen 12,1 % bzw. 19,5 %. Für die ausgewiesenen Verbleibswerte für Trainingsmaßnahmen gilt jedoch ebenso wie für FbW: Da für Personen mit fehlender Sozialversicherungsnummer der Beschäftigungsnachweis nicht möglich ist, sind die Angaben bezüglich „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“ als Untergrenzen anzusehen. Personen, die unter „Sonstiges, darunter ohne Versicherungsnummer“ geführt werden, können durchaus am jeweiligen Stichtag sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein. Selbst Personen, die unter „arbeitslos, darunter ohne Versicherungsnummer“ erfasst sind, können einer geringfügigen Beschäftigung nachgegangen sein (Kurtz 2004: 251).

Tabelle 8.5
Trainingsmaßnahmen: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Maßnahme – 2000 bis 2004 – Ost

	Geschlecht		
	männlich	weiblich	insgesamt
Erster Monat nach Ende der Maßnahme		in %	
*Anzahl **	4225	7940	12165
Soz. Vers. pfl. ungefördert beschäftigt	12,5	11,9	12,1
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	4,8	4,5	4,6
Arbeitslos	55,6	58,7	57,6
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	16,4	16,8	16,6
Arbeitssuchend	8,2	8,9	8,7
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	2,9	3,0	3,0
Sonstiges	18,9	16,0	17,0
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	9,3	8,8	9,0
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	17,4	15,9	16,4
Förderungsstatus unbekannt	82,6	84,1	83,6
Sechster Monat nach Ende der Maßnahme			
*Anzahl**	4116	7724	11840
Soz. Vers. pfl. ungefördert beschäftigt	21,8	18,2	19,5
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	5,7	6,7	6,3
Arbeitslos	28,2	33,7	31,8
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	8,2	8,2	8,2
Arbeitssuchend	8,2	9,0	8,8
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	3,1	2,8	2,9
Sonstiges	36,1	32,4	33,6
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	17,3	17,1	17,2
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	21,1	20,2	20,5
Förderungsstatus unbekannt	78,9	79,8	79,5

Quelle: Deeke u. a. 2005, Tabellenanhang, eigene Berechnungen. – *Unterschiedliche Grundgesamtheiten an beiden Stichtagen.

Verlässlicher ist es daher, sich auch hier wieder auf den Anteil der Arbeitslosen einen und sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme zu konzentrieren. Dieser Anteil halbiert sich nahezu (von 57,6 % auf 31,8 %). Bei den Männern beträgt die Differenz zwischen den Anteilen zu beiden Stichtagen 27,4, bei den Frauen 25 %-Punkte.

Der Anteil der Personen, die sich sechs Monate nach Austritt in einer weiteren Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik befanden, beträgt 20,5 % (bei Männern und Frauen ungefähr gleich hoch). Der vergleichsweise hohe Wert kann darauf zurückgeführt werden, dass es u.a. Aufgabe von Trainingsmaßnahmen ist, auf weiterführende Maßnahmen vorzubereiten oder eine Eignungsfeststellung für geeignete berufliche Weiterbildungsmaßnahmen vorzunehmen (Kurtz 2004: 251). Von daher gleichen sie beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und es stellt sich die Frage der Substituierbarkeit. Die Begleitforschung des IAB verweist an dieser Stelle auf die unterschiedlichen Anspruchsgrundlagen bei der Leistungsgewährung bei beiden Instrumenten und fordert verstärkt den Einsatz individuell zugeschnittener Maßnahmebündel (Kurtz 2004: 256).

Fazit

Insgesamt bleibt in Hinblick auf die Bruttoeffekte von FbW und Trainingsmaßnahmen im ESF-BA-Programm festzuhalten: Der Anteil der Personen, die nach Austritt aus der Maßnahme arbeitslos gemeldet waren, verringert sich bei Betrachtung der Stichtage einen bzw. sechs Monate nach der Maßnahme deutlich (FbW ohne Modul von 50,7 % auf 30,9 %, FbW mit Modul von 46,5 % auf 34,5 %). Auch bei den Trainingsmaßnahmen stellt man einen beträchtlichen Rückgang des Anteils an Personen, die einen und sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme arbeitslos gemeldet sind, fest (von 57,6 % auf 31,8 %). Dieser Rückgang fällt bei den Trainingsmaßnahmen sogar stärker aus als bei FbW. Umgekehrt ist der Anteil von Personen, die sich sechs Monate nach Austritt in einer weiteren Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik befinden, höher (20,5 %, bei FbW o. Modul 17,9 %, FbW m. Modul 18,3 %), was mit dem vorbereitenden Charakter der Maßnahmen erklärt werden kann. Ob die dargestellten Arbeitsmarkteffekte aber auch kausal mit der Maßnahme in Zusammenhang stehen, kann auf Basis der Bruttowirkungen nicht geklärt werden.

8.2.1.2 Qualifizierung von Gründerinnen und Gründern

Beziehern von Überbrückungsgeld kann mit dem ESF-BA-Programm eine Teilnahme an einem gründungsvorbereitenden Seminar, sowie, im ersten Jahr nach erfolgter Gründung, ein Coaching finanziert werden (Oberschachtsiek 2005a: 158). Die angebotenen Existenzgründungsseminare die-

nen der qualifizierten Vorbereitung von Gründungen. Coaching soll die Nachhaltigkeit der Gründung befördern, indem es Unterstützung bei Problemen bietet, die im ersten Jahr nach einer erfolgten Gründung auftreten. Da seit Anfang 2003 die Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar auch aus SGB III-Mitteln finanziert werden konnte, wurde das Existenzgründungsseminar aus dem ESF-BA-Förderprogramm gestrichen. Zugleich wurde die Teilnahme am gründungsbegleitenden Coaching auch Personen ermöglicht, die mit Hilfe eines Existenzgründungszuschusses gegründet hatten. Die ***Tabellen 8.6 und 8.7*** enthalten Informationen zum Verbleib der Geförderten einen und sechs Monate nach Austritt aus der Maßnahme (Gründungsseminar bzw. Coaching). Wieder wird die Gesamtheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer betrachtet – also auch die Personen, die die Maßnahme nicht zum geplanten Zeitpunkt beendet haben.

Bei der Beurteilung des Erfolgs muss allein auf die Anteile „arbeitslos" oder „in anderer Maßnahme" abgestellt werden, da der Verbleib in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nicht primär als Erfolgskriterium für eine Existenzgründung gelten kann (Brinkmann 2004: 346). Umgekehrt kann allerdings auch nicht davon ausgegangen werden, dass alle Personen, die nicht wieder als Arbeitslose/Arbeitssuchende gemeldet oder in Maßnahmen registriert sind, zwangsläufig noch selbständig sind.

Vergleicht man die Werte der Existenzgründer mit jenen der anderen Teilnehmenden (FbW- und Trainingsmaßnahmen), fällt auf, dass der Anteil der Seminarteilnehmenden, die einen und sechs Monate nach Austritt arbeitslos gemeldet sind, viel höher ist (71 % und 34,7 %). Dies wird von der Begleitforschung des IAB u.a. darauf zurückgeführt, dass die Gründungsseminare auch das Ziel hatten, Teilnehmende von der Gründung abzuhalten, wenn ihre Konzepte wenig Erfolg versprechend schienen oder ungünstige Konstellationen nicht richtig eingeschätzt wurden. Nach einer Untersuchung des IAB hatten sich von den Seminarteilnehmenden des Jahres 2001 rund 35 % in Westdeutschland und 40 % in Ostdeutschland 2002 nicht selbständig gemacht (Brinkmann 2004: 347). Somit macht eine Verbleibsuntersuchung bei Seminarteilnehmenden nur Sinn, wenn man sich auf diejenigen beschränkt, die sich im Anschluss an die Maßnahme auch selbständig gemacht haben. Die in Tabelle 8.6 angegebenen Durchschnittswerte sind daher von geringem Informationswert.

Tabelle 8.6
Existenzgründungsseminar: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Maßnahme – 2000 bis 2004 – Ost

	Geschlecht		
	männlich	weiblich	insgesamt
Erster Monat nach Ende der Maßnahme		in %	
*Anzahl**	3296	1815	5111
Soz. Vers. pfl. Ungefördert beschäftigt	6,7	7,5	7,0
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	0,8	0,9	0,8
Arbeitslos	70,7	71,6	71,0
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	0,5	0,6	0,5
Arbeitssuchend	4,3	4,4	4,3
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	0,2	0,0	0,1
Sonstiges	17,6	15,6	16,9
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	0,5	0,4	0,5
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	14,5	15,3	14,8
Förderungsstatus unbekannt	85,5	84,7	85,2
Sechster Monat nach Ende der Maßnahme			
*Anzahl**	3296	1815	5111
Soz. Vers. pfl. Ungefördert beschäftigt	12,8	12,7	12,8
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	2,9	3,9	3,2
Arbeitslos	33,8	36,5	34,7
darunter: arbeitslos ohne Versicherungsnummer	0,4	0,2	0,3
Arbeitssuchend	3,8	4,0	3,8
darunter: arbeitssuchend ohne Versicherungsnummer	0,0	0,0	0,0
Sonstiges	46,8	43,0	45,5
darunter: Sonstiges ohne Versicherungsnummer	0,7	0,8	0,8
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	28,5	28,8	28,6
Förderungsstatus unbekannt	71,5	71,2	71,4

Quelle: Deeke u. a. 2005, Tabellenanhang, eigene Berechnungen. – *Unterschiedliche Grundgesamtheiten an beiden Stichtagen.

Tabelle 8.7
Gründungscoaching: Verbleib der Teilnehmenden am Ende des ersten und am Ende des sechsten Monats nach der Maßnahme – 2000 bis 2004 – Ost

	Geschlecht		
	männlich	weiblich	insgesamt
Erster Monat nach Ende der Maßnahme		in %	
*Anzahl**	22919	11592	34511
Soz. Vers. pfl. Ungefördert beschäftigt	5,1	5,7	5,3
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	0,2	0,3	0,2
Arbeitslos	9,5	10,1	9,7
darunter: arbeitslos			
ohne Versicherungsnummer	1,7	2,1	1,9
Arbeitssuchend	1,2	1,5	1,3
darunter: arbeitssuchend			
ohne Versicherungsnummer	0,3	0,4	0,3
Sonstiges	84,0	82,4	83,5
darunter: Sonstiges			
ohne Versicherungsnummer	17,6	19,9	18,4
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	2,7	2,8	2,7
Förderungsstatus unbekannt	97,3	97,2	97,3
Sechster Monat nach Ende der Maßnahme			
*Anzahl**	16540	8098	24638
Soz. Vers. pfl. Ungefördert beschäftigt	6,0	7,0	6,3
Soz. Vers. pfl. gefördert beschäftigt	0,5	0,7	0,5
Arbeitslos	11,9	13,5	12,4
darunter: arbeitslos			
ohne Versicherungsnummer	2,7	3,0	2,8
Arbeitssuchend	1,5	2,1	1,7
darunter: arbeitssuchend			
ohne Versicherungsnummer	0,5	0,7	0,5
Sonstiges	80,1	76,7	79,0
darunter: Sonstiges			
ohne Versicherungsnummer	19,5	20,2	19,7
Andere Maßnahmen aktiver Förderung	2,3	2,5	2,4
Förderungsstatus unbekannt	97,7	97,5	97,6

Quelle: Deeke u. a. 2005, Tabellenanhang, eigene Berechnungen. – *Unterschiedliche Grundgesamtheiten an beiden Stichtagen.

Ähnlich verhält es sich beim Coaching: Eine Erfolgsbeobachtung kann gerade bei vorgelagerten Hilfen eigentlich erst am Ende der „Hauptförderung“ ansetzen, das ist in der Regel das Ende des Überbrückungsgeldes (Brinkmann 2004: 347). Da das Coaching der Stabilisierung der Selbständigkeit nach Ende der Hauptförderung dient, kann eine Betrachtung der Verbleibszahlen, wie in Tabelle 8.7 dargestellt, nicht losgelöst von ihr erfolgen.

Diese Punkte werden bei einer vom IAB durchgeführten Analyse der Nettoeffekte berücksichtigt. Untersucht werden die Nettoeffekte für Maßnahmeergänzungen zum Überbrückungsgeld. Als Teilnehmende wurden nur Personen in die Analyse einbezogen, die neben der relevanten ergänzenden Förderung (Gründerseminare und/oder Coaching) zum Überbrückungsgeld keine sonstigen Teilnahmen an einer Maßnahme der BA-Gründungsförderung aufweisen (Oberschachtsiek 2005a: 193f). Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in Kapitel 8 der vorliegenden Evaluation diskutiert.

8.2.2 Das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“

Einordnung und Ziele des Programms

Das Sonderprogramm des Bundes „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ (als AfL oder auch SPALAR bezeichnet) gehört neben dem ESF-BA-Programm, dem Jugendsofortprogramm, XENOS und LOS zu den großen von der Bundesebene verantworteten Förderprogrammen im Rahmen der Umsetzung des OP des Bundes Ziel 1. Von den im Zeitraum 2000-2004 zu verzeichnenden Teilnehmendeneintritten auf dieser Ebene der Programmumsetzung entfallen allein 13.500 auf dieses Sonderprogramm.

Das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ wurde von der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des Bundes am 1. September 2003 gestartet und lief zum Ende des Jahres 2004 aus.

Hintergrund dieser zeitlich eng begrenzten Förderung war einerseits die Entwicklung am Arbeitsmarkt, die zu einer Erhöhung der Anzahl langzeitarbeitsloser Erwachsener führte und insofern umgehend diesen Prozessen entgegen steuernde arbeitsmarktpolitische Interventionen erforderte. Andererseits erfolgte die Programmumsetzung gleichwohl nur befristet, da mit der Einführung des SGB II, der Grundsicherung für Arbeit Suchende ab 01.01.2005 eine finanziell und instrumentell abgesicherte Fördergrundlage

auch und gerade für die Personengruppe der Langzeitarbeitslosen[60] zur Verfügung stand.[61]

Die Förderbereiche und die damit intendierten Ziele des Sonderprogramms wurden wie folgt ausgerichtet:

- Zum einen wurde für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ab 25 Jahren in öffentlich geförderte, versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse eine Fallpauschale[62] gewährt. Durch die Einbindung in derartige, befristete Beschäftigungsverhältnisse sollte die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten wiederhergestellt, erhalten oder verbessert und damit in Folge auch deren Chancen auf (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt erhöht werden. Förderfähig waren dabei Beschäftigungsverhältnisse einerseits für Arbeitslosenhilfebeziehende mit gegebenenfalls ergänzendem Sozialhilfebezug sowie andererseits für ausschließlich Sozialhilfe beziehende Personen.

- Zum anderen unterstützte das Programm die zusätzliche Einstellung von MitarbeiterInnen in Kommunen, also bei den Trägern der Sozialhilfe. Mittels eines dadurch möglich werdenden qualifizierten Fallmanagements sollte für verbesserte Betreuungsmöglichkeiten von Arbeit Suchenden und Arbeitslosen gesorgt sowie der Zugang der förderfähigen Personengruppen (s.o.)zu kommunalen Beschäftigungsangeboten unterstützt werden.

Die Förderung aus ESF-Mitteln wurde ausschließlich für den Personenkreis der Arbeitslosenhilfebeziehenden zugelassen. Die Mittel für die Fallpauschalen für die Förderung von Sozialhilfeempfangenden und die zusätzlichen FallmanagerInnen wurden ausschließlich aus Bundesmitteln finanziert.

Neben den unmittelbaren Zielen der Förderung sollte das Sonderprogramm mittelbar auch dazu beitragen, die auf kommunaler Ebene entstandenen Netzwerke und Strukturen zur Beschäftigungsförderung zu erhalten oder sogar auszubauen, um damit wiederum einen möglichst reibungslosen Verlauf der Implementation des SGB II und seiner Fördermöglichkeiten zu unterstützen.

---

[60] Zu dieser Personengruppe gehörten vielfach Empfangende der früheren und nunmehr in das SGB II integrierten Arbeitslosenhilfe.

[61] Eine Beteiligung des ESF wurde dem gemäß nur für das Jahr 2004 und für die Restabwicklung im Jahr 2005, bis zum Auslaufen des Sonderprogramms zum 31. August 2005, konzipiert.

[62] Die monatliche Höhe der Fallpauschale belief sich für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Arbeitslosenhilfebeziehenden (mit gegebenenfalls ergänzender Sozialhilfe) auf bis zu 1.400 € und von Sozialhilfebeziehenden bis zu 800 €.

Wie vorstehend skizziert, umfasste das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ mehrere Förderbereiche und damit verbundene Förderziele, die nicht zuletzt im Vorgriff auf die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeit Suchende (SGB II) konzipiert wurden; in diesem Sinne trug das Programm in gewisser Weise auch erprobenden und vorbereitenden Charakter.

Eckpunkte zum finanziellen und materiellen Verlauf der Förderung

Die im Kontext des OP des Bundes im Ziel 1 getätigten Ausgaben für das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ beliefen sich im Jahr 2004 auf immerhin 167 Mio. Euro. Damit wurde etwa ein Drittel der Gesamtausgaben des Jahres 2004 über dieses Sonderprogramm realisiert. In diesen Gesamtausgaben waren 107 Mio. ESF-Mittel enthalten.

Im Jahr 2004 wurden im Ziel 1-Gebiet im Rahmen des Sonderpropramms „SPALAR“ der Bundesagentur für Arbeit knapp 19.621 Neueintritte von Langzeitarbeitslosen gezählt. Dies entspricht einem Anteil von 16 Prozent an den Neueintritten des Jahres 2004 in das OP des Bundes Ziel 1. Damit konnte auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen im Rahmen des OP des Bundes geförderten Personen deutlich erhöht werden, auch wenn er nach wie vor unter dem Vergleichswert dieser Personengruppe unter allen Arbeitslosen lag. Verglichen mit anderen Förderprogrammen des Bundes im Ziel 1 konnte mit SPALAR auch ein hoher Frauenanteil unter den Programmteilnehmenden erreicht werden. Die durchschnittliche Förderdauer der eingerichteten Beschäftigungsverhältnisse betrug knapp sechs Monate.

Implementation, Ergebnisse und Wirkungen der Intervention

Die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe nach Bundessozialhilfegesetz (BSHG), dazu gehörten die kreisfreien Städte und Landkreise und gegebenenfalls die ihnen zugehörigen Gemeinden oder Gemeindeverbände (nachfolgend kurz Sozialamt) waren bis zum Auslaufen des BSHG Ende 2004 dafür zuständig, zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse bzw. Arbeitsgelegenheiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt allein für Sozialhilfeempfangende zu schaffen. Dabei bedienten sich die Sozialämter regelmäßig neben eigenen Institutionen auch Beschäftigungsträgern, die darüber hinaus vielfach auch andere arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Dienstleistungen, sowohl für die Sozialämter als auch für Dritte, erbrachten.

Das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ ermöglichte nunmehr erstmals auch die Förderung von Arbeitslosenhilfebeziehenden in

derartigen, von den Kommunen bzw. Sozialämtern nach dem BSHG einzurichtenden und zu verantwortenden Beschäftigungsmaßnahmen.[63]

Dementsprechend wurden die Fördermaßnahmen nach diesem Programm, sowohl bezogen auf die öffentlich geförderten versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse als auch hinsichtlich der zusätzlichen FallmanagerInnen, in der Regel von den Sozial- oder Landratsämter beantragt.

Zum geförderten Personenkreis – davon 13.500 mit Unterstützung des ESF – gehörten, wie vom Programm intendiert, Arbeitslosenhilfebeziehende, die langzeitarbeitslos, d.h. mindestens 12 Monate arbeitslos gemeldet waren und nicht in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden konnten. Diese, für die Kommunen weitgehend neuen, Programmteilnehmenden wurden daher häufig in Abstimmung zwischen den Arbeitsagenturen und den Sozialämtern ausgewählt. Es handelte sich schließlich bei den Geförderten zumeist um Personen mit beruflichen und persönlichen Defiziten, die ohne eine Förderung kaum Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten.

Diese öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen ermöglichten den Geförderten befristet die Teilhabe am Erwerbsleben, befähigten sie schrittweise, bestimmte (häufig einfache)[64] Tätigkeiten auszuüben und entsprechende Qualifikationen zu erwerben, wodurch die Chancen auf Aufnahme einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zugleich verbessert werden sollten.

Wie Stichproben bei einzelner Trägern der aus dem Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ unterstützten Beschäftigungsmaßnahmen zeigten, waren die längerfristigen Integrationserfolge von Träger zu Träger sehr unterschiedlich; sie reichten von weniger als 5 % Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sechs Monate nach Maßnahmeende bei einem Träger in Essen bis zu mehr als 20 % bei einem Träger in Stuttgart. Seitens der Beschäftigungsträger wurde in diesem Kontext darauf verwiesen, dass die mögliche Höchstförderdauer von sechs Monaten für das einbezogene Klientel mit häufig multiplen Vermittlungshemmnissen in der Regel

[63] Die Grundlage für die Förderung von zusätzlichen, öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisse bildeten die Richtlinien zum Sonderprogramm in Verbindung mit § 19 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Variante 1 (Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt) BSHG. Darin wurde geregelt, dass für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, vorübergehende Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden konnten, die für eine bessere Eingliederung in das Beschäftigungssystem geeignet waren. Diese Beschäftigungsverhältnisse mussten gemeinnützig und zusätzlich sein und durften sechs Monate bzw. nach Verlängerungsantrag im Einzelfall neun Monate nicht übersteigen; für die Beschäftigung sollte das ortsübliche Arbeitsentgelt gezahlt werden.

[64] Dabei handelte es sich beispielsweise um Arbeiten in Grünanlagen, Tätigkeiten in Kleiderkammern und Fundbüros, Fahrdienste (z.B. im Rahmen „Essen auf Rädern“), einfache Büroarbeiten u.ä.

zu kurz ist, um diese Hemmnisse so abzubauen, dass eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne weiteres möglich sei.

Bezüglich der mittelbaren Programmzielstellungen war einerseits zu konstatieren, dass durch die Einstellung von Fallmanager tatsächlich in vielen Kommunen erste Erfahrungen mit diesem Unterstützungsansatz für Arbeit Suchende und Arbeitslose gemacht werden konnten, die somit in die Umsetzung des SGB II ab Januar 2005 einfließen konnten. Andererseits gelang es auf Grund der Dimensionierung des Sonderprogramms „Arbeit für Langzeitarbeitslose" nur teilweise, die auf kommunaler Ebene entstandenen Netzwerke und Strukturen zur Beschäftigungsförderung zu stabilisieren.[65]

Fazit

Eine Bewertung des Sonderprogramms „Arbeit für Langzeitarbeitslose" muss auf Grund seiner unterschiedlichen Ziele und vor dem Hintergrund seiner eng begrenzten Umsetzungsdauer differenziert ausfallen.

Zunächst ist zu konstatieren, dass das Programm in Hinblick auf die Erreichung der anvisierten Zielgruppen erfolgreich war. Des Weiteren kann festgehalten werden, dass es mit Unterstützung von ESF-Mitteln des OP des Bundes im Ziel 1 gelang, immerhin knapp 20.000 zuvor Langzeitarbeitslosen eine befristete Tätigkeit in öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen mit entsprechenden sozialen und berufsfachlichen Erfahrungen zu ermöglichen. Insofern hätte sich ohne das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose" die Langzeitarbeitslosigkeit noch ungünstiger entwickelt. Demgegenüber ist es, nicht zuletzt auf Grund der – gemessen am einbezogenen Klientel und deren Vermittlungshemmnissen – relativ kurzen individuellen Förderdauer von maximal sechs Monaten nur selten gelungen, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden so zu erhöhen, dass ein anschließender Übergang in den ersten Arbeitsmarkt gelang.

In einer auf das OP des Bundes im Ziel 1 bezogenen Betrachtung kann positiv angemerkt werden, dass das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose" den Anteil der Langzeitarbeitslosen innerhalb der ESF-Förderung des Bundes-OP im Jahr 2004 deutlich erhöht hat. Immerhin stieg ihr Anteil gegenüber dem Vorjahr von 11 auf 35 Prozent. Gleichwohl lag der Anteil der Teilnehmenden damit immer noch deutlich unter dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt (2004 in Ostdeutschland: 44 Prozent).

[65] Die maßgeblichen diesbezüglichen Risikofaktoren lagen gleichwohl außerhalb des Sonderprogramms wie auch außerhalb des EPPD Ziel 3.

Bezüglich der mittelbaren Programmziele ist es zumindest in den an der Programmumsetzung beteiligten Kommunen bzw. Sozialämtern, mit der frühzeitigen Einführung des Fallmanagements wichtige Erfahrungen für deren breite Implementation im Rahmen des SGB II zu sammeln und letztgenannten Prozess damit friktionsfreier zu gestalten. Hingegen gelang die Stabilisierung von kommunalen Netzwerken und Strukturen zur Beschäftigungsförderung mit dem Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose" auf Grund dominanter programmexterner Einflussfaktoren nur äußerst bedingt.

8.2.3 Artikel 2 des Sofortprogramm des Bundes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Das Ende 2003 ausgelaufene[66] Sofortprogramm des Bundes zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit (**JuSoPro**) wurde in wesentlichen Teilen mit Unterstützung des ESF finanziert; dies betraf im Einzelnen die Artikel 2, 3, 7 und 8. Nachstehend soll am Beispiel des aus dem ESF mitfinanzierten **Artikel 2 – Förderung von lokalen und regionalen Projekten zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebotes** – verdeutlicht werden, dass es im Rahmen des ad hoc, als Reaktion auf die sich verschlechternde Arbeitsmarktlage von Jugendlichen implementierten JuSoPro durch systematische wissenschaftliche Begleitung und politische Würdigung gelang, Erfolg versprechende Förderansätze zu identifizieren, zu verstetigen und weiter zu entwickeln.

Ziel der Förderung nach Artikel 2 JuSoPro war vor dem Hintergrund einer sich zunehmend verschlechternden Ausbildungsplatzsituation die Gewinnung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsstellen. Dazu wurden in den unterstützten lokalen und regionalen Projekten Ausbildungsberater/-innen eingestellt, die ergänzend zu den entsprechenden Berater/-innen der Arbeitsagenturen tätig wurden und entweder allgemein versuchten, Betriebe zur Ausschöpfung bzw. Erhöhung ihres Ausbildungsplatzangebotes zu motivieren oder aber Ausbildungsplätze für ganz bestimmte Personengruppen (etwa die Vermittlung junger Mädchen und Frauen in zukunfts- und technikorientierte Ausbildungsberufe mit unterproportionalem Frauenanteil) in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen stellten.

In den Jahren 1999-2003 wurden, umgesetzt über die örtlichen Arbeitsagenturen und deren Förderung nach dem JuSoPro, p.a. bundesweit zwischen 250 und 350 Projekten gefördert, denen es gelang, jährlich zwischen 10.000

[66] Der 31.12.2003 war der letzte Termin für Neubewilligungen von Fördervorhaben bzw. für Neueintritte von Teilnehmenden. Im Rahmen der Ausfinanzierung bereits begonnener Vorhaben wurde das JuSoPro mithin auch noch 2004/2005 umgesetzt.

und 18.000 neue betriebliche Ausbildungsplätze zu akquirieren; dies entsprach in den entsprechenden Jahren einem Anteil von 2 % bis 3 % des gesamten Ausbildungsangebotes.

Nach den Untersuchungen der wissenschaftlichen Begleitung[67] zum Artikel 2 JuSoPro hat sich der beschrittene Förderansatz grundsätzlich bewährt, auch wenn die Anzahl der akquirierten Lehrstellen von Projekt zu Projekt sehr stark variierte. Diesbezügliche Unterschiede lagen in den unterschiedlichen Laufzeiten der Projekte ebenso begründet wie in deren differenzierter Personalbesetzung oder Aufgabenstellung.

In kritischer Würdigung der erreichten Ergebnisse und der Erkenntnisse hinsichtlich der Umsetzung[68] wurde der Förderansatz von Artikel 2 – Unterstützung lokaler und regionaler Aktivitäten zur Lehrstellenakquisition – Auslaufen des JuSoPro im Jahr 2004 zunächst in zwei Bundesprogrammen des BMBF unter den Namen STARegio bzw. Ausbildungsplatzentwickler West aufgegriffen, die mit Hilfe des ESF gestärkt wurden. Damit war es weiter möglich, neben den Interventionen der Arbeitsagenturen ergänzende Aktivitäten zur Ausschöpfung bzw. Erweiterung der betrieblichen Ausbildungsbasis durchzuführen.

Da trotz dieser vielfältiger Interventionen des Bundes (wie auch der Länder) die Ausbildungsnachfrage vom betrieblichen Ausbildungsplatzangebot nach wie vor nicht befriedigt werden kann, ist geplant, im Jahr 2006 die verschiedenen, bislang für strukturschwache Regionen vorgesehenen Einzelprogramme und Aktivitäten zu bündeln und in einem bundesweiten, aus dem ESF kofinanzierten Ausbildungsprogramm des BMBF zusammen zu fassen; dabei soll das bisherige Fördervolumen der Programme situationsadäquat weiter erhöht werden. Aus Sicht der Evaluatoren des OP des Bundes Ziel 1 bleibt diesbezüglich hinzuzufügen, dass die Konturierung dieses neuen Bundesprogramms auch die Anfang 2005 gestarteten Aktivitäten der Leistungsträger des SGB II zu Gunsten ihres Klientel und gegebenenfalls dabei einbezogene Maßnahmen zur Verbesserung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes berücksichtigen sollte.

Insgesamt verdeutlicht das vorstehende Beispiel, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, die Möglichkeit der systematischen Identifizierung von Erfolg versprechenden Förderansätzen sowie deren Verstetigung und Weiterentwicklung.

---

[67] Vgl. dazu SALSS (2002).

[68] Insbesondere ist auf die von Arbeitsagentur zu Arbeitsagentur höchst unterschiedliche Umsetzung zu verweisen, die mit der Einführung des Bundesprogramms und den entsprechenden weitgehend ausgeschaltet werden soll, ohne dass jedoch lokale bzw. regionale Spezifika dabei zu vernachlässigen sind.

8.2.4 Das BLK-Verbundprojekt „Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“

Im Rahmen des vom BMBF verantworteten BLK-Modellprogramms „Lebenslanges Lernen“ wird das Verbundprojekt „Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ gefördert.[69] Das Vorhaben wird aus Mitteln des BMBF und des OP des Bundes Ziel 1 gefördert.

Bildung ist ein besonderes „Produkt“, welches sich mit keinem anderen Produkt bzw. keiner anderen Dienstleistung vergleichen lässt. Die Besonderheit des „Produkts“ Bildung liegt darin, dass Bildung nicht allein vom Anbieter hergestellt wird, sondern dass der Abnehmer, der Lernende selbst in Eigenaktivität an dessen Herstellung beteiligt ist. Diese Besonderheit des „Produkts“ Bildung und damit der Bildungsbranche macht besondere Formen des Qualitätsmanagements erforderlich.

Die Testierung von Weiterbildungsorganisationen

Mit dem im Rahmen des BLK-Verbundprojekts „Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ schrittweise von LQW 1 bis LQW 2 entwickelten Lernerorientierten Modell zur Qualitätstestierung von Weiterbildungsorganisationen (LQW®) liegt das bundesweit diesbezüglich einzige direkt aus der Weiterbildung und für die Weiterbildung generierte Verfahren vor.

Seit Juni 2001 wird LQW® von einer großen Zahl von Organisationen aus der allgemeinen und der beruflichen Weiterbildung angewendet. Inzwischen hat es sich mit über 500 Anwendern bundesweit als Qualitätsmodell für Weiterbildungsorganisationen etabliert. In Niedersachsen ist die Testierung nach LQW® vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur als den Anforderungen des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes (NEBG) § 10 entsprechend anerkannt.

Das Qualitätsmanagementverfahren LQW® stellt sich im Überblick wie folgt dar (***Übersicht 8.4***).

[69] Vergleiche hierzu und den nachfolgenden Ausführungen http://www.artset-lqw.de.

Übersicht 8.4
Das Qualitätsentwicklungs- und Testierungsmodell von Weiterbildungsorganisationen LQW®

Für die externe Evaluation im Rahmen von LQW® sind ausgebildete und unabhängige Erst- und Zweitgutachter/-innen zuständig. Diese Personen prüfen den Selbstreport der Weiterbildungsorganisation unabhängig voneinander; die bzw. der Erstgutachtende ist auf dem Abschlussworkshop anwesend. Nach Abschluss des Verfahrens erhalten die beteiligten Organisationen ein Testat und ein Logo, die sie als erfolgreich im Sinne Lernerorientierten Qualitätsverfahrens ausweisen. Weiterhin erhalten sie einen Teil des Netzwerkbildes eines Künstlers in der Form einer Keramikfliese sowie einen handsignierten Druck des Bildes. Hierdurch wird eine Vernetzung der beteiligten Einrichtungen ermöglicht und darüber hinaus ein Marketing nach außen gefördert.

Für die Testierung ist eine Gebühr fällig, in der die Einführung des Modells in der Weiterbildungsorganisation, das Handbuch, eine Begutachtung des Selbstreports, die Visitation und der Abschlussworkshop in der Einrichtung enthalten sind.

Die Testierung von Bildungsveranstaltungen[70]

Angelehnt an die Lernerorientierte Qualitätstestierung für Weiterbildungsorganisationen (LQW®) wurde in einem zweiten Schritt ein Modell für die Lernerorientierte Qualitätstestierung von Bildungsveranstaltungen (LQB) entwickelt. Das Verfahren LQB wird derzeit in einer Pilotphase von drei Bildungsanbietern getestet.

LQB bildet den gesamten Prozess der Konzeption, Organisation, Durchführung und Evaluation einer Bildungsveranstaltung in neun Qualitätsbereichen ab. In jedem Qualitätsbereich sind Anforderungen formuliert, die für die Planung einer Bildungsveranstaltung genutzt werden können. Gleichzeitig sind sie als Qualitätsstandards für den Prozess zu verstehen und stellen die Grundlage für eine Testierung dar. Entsprechend LQW® zielt dieses Verfahren nicht – wie herkömmliche Zertifizierungen – darauf ab, fremdgesetzte Normen an die Dienstleistungsanbieter heranzutragen. Vielmehr wird erwartet, dass die Bildungsanbieter ihre eigenen Werte, Inhalte und Vorgehensweisen entwickeln und begründen. Durch die Anforderungen des Modells sind dafür Qualitätsstandards im Hinblick auf Prozesse und Strukturen sowie die innere Schlüssigkeit der Gesamtkonzeption vorgegeben. Damit ist LQB für unterschiedlichste Formen von Bildungsmaßnahmen nutzbar. Für die Pilotphase wurden drei Anbieter aus ganz verschiedenen Handlungsfeldern ausgewählt: artop, ein Institut der Humboldt-Universität Berlin, das Beratungs-, Forschungs- und Ausbildungsleistungen anbietet, mit der Testierung einer Coaching-Ausbildung; der Bundesverband für Umweltberatung (bfub) mit der Testierung eines Lehrgangs für Baubiologie und das VHS-Bildungswerk Bielefeld mit der Testierung einer Berufsbildungsmaßnahme.

Nach Abschluss der Pilotphase soll das Modell ab dem Frühjahr 2006 für Weiterbildungsorganisationen und deren Bildungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

Fazit

Insgesamt kann die Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung als ein außerordentlich gelungenes Beispiel für die Konzipierung, Erprobung und die anschließende Verbreitung von Innovationen im Rahmen der Ziel 1-Förderung aufgefasst werden.

[70] Das Projekt LQB wurde von ArtSet auf Basis des LQW®-Projekts entwickelt, ist aber nicht mit Mitteln des Bundes und/oder des ESF gefördert worden.

Die Relevanz der damit verbundenen innovativen Testierungsmethoden ergibt sich für die arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitische Praxis – insbesondere für (Weiter-)Bildungsorganisationen, die mit der Bundesagentur für Arbeit zusammen arbeiten – daraus, dass LQW® durch die vom BMWA im Einvernehmen mit dem BMBF erlassene „Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung von fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung – AZWV) vom 16. Juni 2004“ als relevantes Qualitätsmanagementsystem anerkannt worden ist.

8.2.5 Das Programm „Lernende Regionen“ des BMBF

Einordnung und Ziele des Programms

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ ist eines von mehreren Programmen des BMBF, die im Zeitraum 2000-2004 im Rahmen des OP des Bundes Ziel 1 aus dem ESF kofinanziert wurden. Hinsichtlich des für den Zeitraum 2000 bis 2006 geplanten finanziellen Förderumfanges hat es gemeinsam mit dem Programm „Lernkultur-Kompetenzentwicklung“ das stärkste Gewicht unter den vom ESF mitfinanzierten Programmen des BMBF.

Mit einem Gesamtprogrammvolumen[71] von 118 Mill. €, darunter 51 Mill. € aus dem ESF, ist das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ im Übrigen das Kernstück des BMBF-Aktionsprogramms „Lebensbegleitendes Lernen für alle“. Lernen ein Leben lang bedeutet im Sinne dieses Aktionsprogramms nicht nur eine höhere Bildungsbeteiligung möglichst vieler Menschen in allen Lebensphasen, es hat darüber hinaus auch qualitative Implikationen für die Bildungspolitik. Insbesondere geht es um die Herausbildung einer neuen kulturellen Haltung: Lernen muss als stetiger Prozess begriffen und als solcher anerkannt und bewertet werden – und zwar sowohl aus ökonomischen als auch aus sozialen Erwägungen. Immerhin gehört Bildung einerseits zu den entscheidenden Standortfaktoren zukunftsorientierter Gesellschaften, andererseits ist Bildung für die Wahrung individueller Lebenschancen von Menschen unerlässlich.

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ verfolgt das Ziel, durch die Unterstützung des Auf- und Ausbaus von bildungsbereichs- und trägerübergreifenden Netzwerken die Zusammenarbeit der regionalen Schlüsselakteure im Bildungsbereich (z.B. Bildungsdienstleister bzw. Weiterbildungsträger, allgemein- und berufsbildende Schulen;

[71] Geplantes Programmvolumen für das Ziel 3- und das Ziel 1-Gebiet insgesamt.

Volkshochschulen, Kammern, Betriebe, Sozialpartner, Jugendämter, Arbeitsämter, soziokulturelle Einrichtungen, Agenda 21-Projekte) zu fördern, um damit innovative Vorhaben im Bereich des lebensbegleitenden Lernens zu entwickeln, zu erproben und auf Dauer zu etablieren. Durch die im Rahmen des Programms geförderten innovativen Vorhaben sollen die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen erhöht, allgemeine, politische, kulturelle und berufliche Bildung stärker verzahnt und die Zusammenarbeit zwischen Bildungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie anderen Politikfeldern gestärkt werden. Damit wird das Ziel verfolgt, Persönlichkeitsentwicklung wie auch Handlungsfähigkeit der Menschen umfassend zu fördern und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Hierbei sind bildungsferne Personen eine wichtige Zielgruppe. Die Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau ist ein weiteres Ziel der Aktivitäten in den Netzwerken. Die Netzwerke sollen an die in den Ländern, Regionen, Städten und Gemeinden vorhandenen Erfahrungen und Kooperationsstrukturen anknüpfen. Durch die überregionale Verbindung der Lernenden Regionen soll der Erfahrungsaustausch untereinander sowie mit anderen Interessierten gefördert und der Transfer von good-practice unterstützt werden. Schließlich soll das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ dazu genutzt werden, innovative Ergebnisse aus anderen Programmen des BMBF einzusetzen.

Eckpunkte zum Verlauf der Förderung

Nach den vorliegenden Daten zum finanziellen Verlauf verlief die Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ bis Ende 2004 planmäßig.

Aus der ersten Förderrunde sind im Ziel 1-Gebiet von insgesamt 16 Vorhaben der einjährigen Planungsphase 8 Vorhaben bis zum Herbst 2002 in die vierjährige Durchführungsphase eingetreten. Darüber hinaus hatten einige Lernende Regionen die Chance, im Rahmen einer verlängerten Planungsphase ihre Vorhaben nachzubessern. Von den o.a. Vorhaben mit Fristverlängerung sind in der Sitzung des Lenkungsausschusses im Dezember 2001 6 Anträge für die Förderung in der Durchführungsphase empfohlen worden; davon hat eine ihr Vorhaben zurückgezogen. Damit haben 5 weitere Lernenden Regionen ihre Arbeit im Januar und Februar 2003 aufgenommen. Aus der ersten Förderrunde befinden sich jetzt also 13 Lernende Regionen in der Durchführungsphase. Diese Lernenden Regionen führen insgesamt etwa 60 Einzelmaßnahmen durch. Aus der zweiten Förderrunde sind im April 2002 weitere 13 Lernende Regionen in die Planungsphase eingetreten. Die Anträge auf Förderung der Durchführungsphase wurden in den Lenkungsausschuss-Sitzungen im Februar und Juli 2003 beraten. Im Zuge der Beratung sämtlicher Anträge wurden insgesamt mehr als 26 Lernende Re-

gionen mit etwa 130 Einzelmaßnahmen unterstützt, für die in der Mehrzahl im Jahr 2004 die letzte Förderphase begann.

Implementation, Ergebnisse und Wirkungen der Intervention[72]

Die Umsetzung der Förderkonzeption für die Lernenden Regionen gliederte sich grundsätzlich jeweils in eine einjährige Planungsphase, die dem Aufbau der Netzwerke und der Konkretisierung der Ideen und der Ansätze dient und eine bis zu vierjährige Durchführungsphase, die nach einem positiven Votum des Lenkungsausschusses und Bewilligung der Förderung durch das BMBF der Umsetzung der entwickelten Ideen im Rahmen von Einzelvorhaben ermöglicht. Dadurch, dass die Förderung in der Durchführungsphase degressiv angelegt ist, sollen die Netzwerke stimuliert werden, nachhaltige Finanzierungsgrundlagen zu entwickeln.

Im Fokus der gegenwärtig (aus)laufenden letzten Förderphase des Programms steht die Entwicklung von Strategien zur Förderung des Erfahrungsaustauschs, der Modellbildung, der Ergebnissicherung und des Transfers. Um diese Prozesse regionsübergreifend zu unterstützen, sind sechs thematische Netze (Neue Übergänge, Bildungsberatung, Organisations- und Netzwerkbildung, Neue Lernwelten und Lernorte, Bildungsmarketing und Lebenslanges Lernen in und mit KMU) aufgebaut worden. Innerhalb dieser thematischen Netze kommen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz (Arbeitskreise, Workshops, Tagung, Trainee-Programm), um die o.a. Zielstellungen realisieren und die Arbeitsergebnisse der einzelnen thematischen Netze allen Regionen zur Verfügung stellen zu können.

Wenngleich als BMBF-Programm zu bezeichnen, findet die Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ in enger Abstimmung von Bund und Ländern statt. Das Rahmenkonzept des Programms wurde am 19. Juni 2000 von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung beschlossen. Die Länder sind an

[72] Die Bewertung der Implementation und der Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ erfolgte auf der Basis von Daten zum finanziellen Verlauf, die vom BMBF zur Verfügung gestellt wurden. Darüber hinaus wurden im Zuge der Halbzeit- und Schlussbewertung des OP des Bundes Ziel 1 mehrere Expertengespräche geführt, und zwar mit Vertreter/-innen des für das Förderprogramm zuständigen Bundesministeriums (BMBF) sowie mit Vertreter/-innen des für die Umsetzung verantwortlichen Programmträgers (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt). Schließlich liegen den Analysen und Bewertungen umfangreiche Dokumentenanalysen zu Grunde. Die vertiefte wissenschaftliche Begleitung des Programms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ wurde im Übrigen im Jahr 2004 mit Fallstudien und einer zweiten quantitativen Befragung fortgesetzt. Diese Befunde können weitere Hinweise für die laufende Programmsteuerung bis zum Auslaufen des Programms und für die künftige Ausgestaltung ähnlicher Förderaktivitäten des Bundes im Bereich des Lebenslangen Lernens liefern.

der Auswahl der Projekte beteiligt – eine Förderung ohne fachliche Unterstützung des betreffenden Landes erfolgt grundsätzlich nicht. Die Programmsteuerung erfolgt über einen Lenkungsausschuss, dem Vertreter/-innen von Bund und Ländern sowie Vertreter der Sozialpartner und die wissenschaftliche Programmbegleitung angehören. Als Programmträger fungiert das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt. Mit der wissenschaftlichen Begleitung des Programms ist ein Konsortium unter Federführung des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung beauftragt. Weitere Konsortialpartner sind das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, die Gerhard-Mercator-Universität Duisburg und die Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dem experimentell und modellhaft angelegten Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" wird durch die befragten Programmverantwortlichen ein quantitativ wie qualitativ weit gehend planmäßiger Umsetzungsstand bescheinigt. Die ausgewerteten Dokumente bestätigen diese Einschätzung.

Die grundsätzlich positive Programmbewertung basiert nicht zuletzt auf einer fundierten Auswahl der zu fördernden bzw. der geförderten Lernenden Regionen, die in einem mehrstufigen Antrags- und Beratungsverfahren – Antrag-Planungsphase-Durchführungsphase – zu einer qualitativen Verdichtung der eingereichten Konzepte führten. Die konkreten Förderentscheidungen basierten dabei auf qualitativen Kriterien, die aus der Förderrichtlinie zum Programm abgeleitet und im Lenkungsausschuss abgestimmt wurden. Dazu gehören u.a. solche Kriterien, wie bildungsbereichsübergreifende Zusammenarbeit, ganzheitlicher Ansatz des Vorhabens, Qualität des Netzwerkes, Netzwerkmanagement, regionaler Ansatz sowie Berücksichtigung der ESF-Kriterien wie Beschäftigungsfähigkeit, Gender Mainstreaming, Nachhaltigkeit). Ein wesentliches Kriterium für die Förderung und damit ein zentrales Element der Programmsteuerung war darüber hinaus die Anforderung des progressiven Erbringens eines Eigenanteils der Lernenden Regionen in Höhe von 20 % in den ersten beiden Jahren und 40 % in den letzten beiden Jahren der Förderung.

Aus Sicht der Evaluatoren der OP des Bundes Ziel 1 können darüber hinaus folgende Einschätzungen bezüglich der konkreten Umsetzung des Förderprogramms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" getroffen werden:

- Das Instrument des Lenkungsausschusses wird als sehr hilfreich bewertet. Sowohl die Programmsteuerung im Allgemeinen als auch die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren auf der Bundes- und Landesebene im Besonderen wird damit auf eine verlässliche und effiziente Basis gestellt.

- Die in den Lernenden Regionen gesammelten Erfahrungen belegen, dass im Förderverlauf die Zusammenarbeit der Schlüsselakteure unterschiedlicher Bildungsbereiche besser geworden ist. Dies betrifft insbesondere die Anbieter von Bildungsdienstleistungen, während bezüglich der Einbindung von Bildungsnachfragern in die Netzwerke noch Entwicklungspotenziale bestehen.

- Wie seitens der Programmkonzeption vorgesehen, finden im Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" Ergebnisse anderer BMBF-Programme Anwendung bzw. wird deren breite Anwendung – deren Mainstreamingfähigkeit – erprobt. So wird u.a. das im Rahmen des BLK-Modellprogramms „Lebenslanges Lernen" erfolgreiche Verbundprojekt „Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung" (LQW) auf einer breiteren Grundlage auf seine Praxistauglichkeit hin geprüft.

- Der vom Programm ursprünglich intendierte Zielgruppenfokus auf so genannte bildungsferne Personen ist, nach den den Gutachtern vorliegenden Befunden, nicht vollständig so wie geplant zum Tragen gekommen. Vielmehr kristallisierte sich in den Entwicklungsprozessen eine stärkere Orientierung auf Personen heraus, die sich an den Schwellen zwischen verschiedenen Bildungsbereichen befinden (Schule-Ausbildung, Ausbildung-Beruf). Dies ist unter dem Gesichtspunkt des ohnehin zu verzeichnenden Rückgangs zielgruppenspezifischer Interventionen der Arbeitsmarktpolitik zu beklagen, entspricht jedoch offenbar treffender dem grundsätzlichen Programmkonzept der bildungsbereichsübergreifenden Vernetzung und zudem den bottom-up entstandenen Intentionen und Zielen der Lernenden Regionen selbst.

Fazit

Das Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" stellt mit seinem Ansatz der bildungsbereichs- und trägerübergreifenden Vernetzung von Bildungsanbietern und Bildungsnachfragern in ihrem konkreten regionalen bzw. lokalen Kontext eine stringente Ergänzung zu anderen Programmen dar: Zu nennen sind exemplarisch das BLK-Modellprogramm „Lebenslanges Lernen" (mit seiner thematischen Fokussierung auf solche Bereiche, wie Fortbildung der Fortbilder, Stärkung des Selbstlerners, Berufliches Bildungsumfeld u.a.m.) und das Förderprogramm „InnoRegio" (mit seinem expliziten Ansatz der Generierung wirtschaftlich verwertbarer Innovationen). Vor diesem Hintergrund wird die Weiterverfolgung der mit dem demnächst auslaufenden Förderprogramm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" verfolgten Ziele empfohlen.

Um dem selbst gestellten Anspruch als Kernstück des BMBF-Aktionsprogrammes „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ gerecht zu werden, wäre – zumal angesichts des aktuellen förderpolitischen Umfeldes – ein Festhalten an der konzeptionell geplanten Fokussierung der Lernenden Regionen auf bildungsferne Personen wünschenswert. Inwieweit dies mit der gewollten Autonomie der bottom-up entstandenen und regional bzw. lokal verankerten Netzwerke vereinbar ist, kann im Rahmen der vorliegenden Evaluation des OP des Bundes Ziel 1 nicht beantwortet werden. Sollte eine solche Vereinbarkeit nicht gegeben sein, dürfte es wenig Erfolg versprechend sein, das Förderprogramm bzw. künftig gegebenenfalls ähnlich konzipierte Förderangebote in Richtung der stärkeren Einbeziehung von bildungsfernen Personen steuern zu wollen. Für diesen Fall wird jedoch empfohlen, gerade dieser im Bildungssystem und damit in Konsequenz auch im Beschäftigungssystem benachteiligten Personengruppe (neue) Förderoptionen zu eröffnen.

8.2.6 Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS)

Programmziele

LOS richtet sich vorrangig an Menschen, die vom Ausschluss vom Arbeitsmarkt und in dessen Folge vom gesellschaftlichen Ausschluss bedroht oder betroffen sind. Das Programm fördert Mikroprojekte in benachteiligten oder strukturschwachen Regionen, Stadtteilen und Quartieren mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Zielgruppen zu erhöhen, ihre soziale und berufliche Integration zu fördern sowie Toleranz und Demokratie zu stärken. Die Auswahl der Mikroprojekte erfolgt unter Berücksichtigung eines Lokalen Aktionsplans durch den Begleitausschuss, dem neben Vertreter/innen der öffentlichen Verwaltung auch lokale Akteure, insbesondere Vertreter/innen der betroffenen Zielgruppen, angehören sollen. Dabei sollen lokale Akteure als Träger von Mikroprojekten erreicht werden, die im Rahmen der klassischen ESF-Intervention bisher wenig in Erscheinung getreten sind.

LOS verfolgt ein integriertes, fach- und ressortübergreifendes Konzept, das sowohl stadtteilentwicklungspolitische, sozial-integrative als auch gemeinwesenorientierte und kulturelle Entwicklungsziele kombiniert. Die Mittel werden in sozialen Brennpunkten und in den Gebieten des Programms „Soziale Stadt“ des Bundes und der Länder eingesetzt. In Ergänzung der klassischen städte-baulichen Förderung zielt das Programm darauf ab, in gefährdeten Stadtteilen soziale Defizite zu beheben und dazu beizutragen, die Lebensqualität wiederherzustellen, zu erhalten und zu verbessern.

Umsetzungsstand

Für das Bundesprogramm LOS wurden mit der Programmänderung zur Halbzeitbewertung die Mittel bundesweit von 40 auf ca. 75 Mill. € für die gesamte Förderperiode erhöht (Ziel 1 von 16,5 auf 20 Mill.). Mit der zweiten Förderphase 2004-2005 konnten daher die Programmgebiete noch wesentlich erweitert werden. In Ziel 1 fördert LOS jetzt 61 Gebiete gegenüber 45 in 2003. 16 Gebiete sind im Jahr 2004 neu hinzugekommen. Insgesamt wurden 2004 728 Projekte neu bewilligt, 26.605 Neueintritte (davon 13.695 Frauen) wurden gemeldet. Der Bestand an Teilnehmenden in Ostdeutschland betrug 2004 knapp 33.000 Personen (ESF-Jahresbericht 2004: 58).

Nach einer aktuellen Auswertung der Stammblätter der ersten beiden Förderperioden durch das BMFSFJ (Stand Juni 2005) wurden sowohl in Ziel 1 als auch Ziel 3 insgesamt 5.494 Mikroprojekte gefördert. Der weitaus größte Anteil (83 %) fördert demnach einzelne Aktionen zur beruflichen Eingliederung, rd. 28 % unterstützen Organisationen und Netzwerke für Benachteiligte und 9 % der Projekte fördern die Existenzgründung sozialer Betriebe (BMFSFJ, internes _Arbeitspapier, 2005)

Fast alle Projekte kommen „natürlichen Personen“ zu Gute und richten sich in ihrer Mehrheit (rd. 70 %) an Langzeitarbeitslose, Schulabgänger, Ausbildungsplatzsuchende und Berufsrückkehrerinnen, die im Rahmen von Mikroprojekten hauptsächlich beraten, qualifiziert und sozialpädagogisch betreut werden.

Bewertung

Arbeitsmarktpolitik ist i.d.R. ausschließlich programm- und zielgruppenspezifisch ausgerichtet. Armut und Arbeitslosigkeit konzentrieren sich dagegen häufig räumlich in sozialen Brennpunkten. Dass darauf auch mit räumlich wirksamen Instrumenten reagiert wird, ist aber keine Selbstverständlichkeit. Auch die ESF-geförderte Arbeitsmarktpolitik folgt überwiegend der Zielgruppenorientierung. Die EU-Kommission hat jedoch im Rahmen der lokalen Dimension der Europäischen Beschäftigungsstrategie nachdrücklich die Relevanz lokal verankerter arbeitsmarktpolitischer Ansätze formuliert. Der Politikbereich F „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Er ergänzt die Zielgruppenlogik der Arbeitsmarktpolitik durch einen sozial-räumlichen Filter und entsprechende Unterstützungsstrategien.

Für die ESF-Interventionen ist zwar die lokale Entwicklung auch als Querschnittsziel zu berücksichtigen. Die Evaluation des ESF-Steuerungssystems hat aber gezeigt, dass wirksame Akzente vor allem über klar definierte und inhaltlich unterscheidbare Ziele und daran geknüpfte Budgets für Politikbe-

reiche bzw. Maßnahmen gesetzt werden können. Der Politikbereich F (Lokales Kapital für Soziale Zwecke) ist ein Beispiel für ein thematisches Budget mit relativ geringen Schnittmengen zu anderen Politikbereichen. Die Analyse des Steuerungssystems ergab, dass Mindesstandards für bestimmte politische Ziele von den Fondsverwaltungen ausdrücklich als wirksames Mittel angesehen werden, um zu verhindern, dass bestimmte Aufgabenbereiche unberücksichtigt bleiben. Der Politikbereich F ist daher – neben dem eher „weichen" und nicht obligatorischen Querschnittsziel der lokalen Entwicklung – der zentrale „Stakeholder" für die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf lokaler Ebene. In dieser Funktion ist er nicht hoch genug zu schätzen.

Die Ausrichtung der Förderung auf sozial-integrative Ziele in benachteiligten Stadtteilen relativiert originär arbeitsmarktpolitische Anliegen. Bei LOS geht es nicht nur um Strategien zur Unterstützung der Integration in das Erwerbsleben, sondern auch um Ziele wie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts von lokalen Gemeinwesen und die Selbstorganisation Einzelner und von Netzwerken benachteiligter Zielgruppen. LOS richtet sich sehr stark an Personen und Gruppen, deren Beschäftigungsfähigkeit in Frage steht bzw. erst wieder hergestellt werden muss. Dies zeigt auch die aktuelle Auswertung der Stammblätter durch das BMFSFJ (internes Arbeitspapier, Stand Juni 2005), wonach 49 % aller Mikroprojekte im Ziel 1 und Ziel 3 Integrationsprojekte für besonders Benachteiligte sind. Eine von den Evaluatoren in Berlin durchgeführte Befragung von Projektträgern zu selbst gewählten Erfolgskriterien für die Projektarbeit ergab, dass die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und in einem weiteren Sinn die Stärkung der Selbstorganisationsfähigkeit zu den zentralen Indikatoren für den Projekterfolg gerechnet wird. Der Erfolg des Programms kann daher kaum anhand gängiger Wirkungsindikatoren wie z.B. Verbleibsquoten gemessen werden. Eine zentrale Kategorie für die Erfolgsbewertung ist dagegen, ob es den Zielgruppen gelingt, Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten zu fassen und allein oder in der Gruppe Ziele zu formulieren und diese in die Tat umzusetzen. Jedes von lokalen Akteuren selbst durchgeführte Projekt kann daher als Schritt in Richtung auf eine Stärkung der Selbstorganisationsfähigkeit interpretiert werden. Weil die Mikroprojekte ein breites Spektrum von Themen ermöglichen, lassen sie sich leichter an lokale Bedarfe orientieren und in lokale Entwicklungsprozesse einbeziehen. Die inhaltliche Offenheit und Flexibilität ist eine wesentliche Stärke des Programms.

Die aktuelle Auswertung der Stammblätter durch das BMFSFJ zeigt aber auch, dass sich ein noch größerer Teil der Projekte (63 %) Themen widmet, die im Bereich der beruflichen Vor-Qualifizierung zur besseren Eingliederung in den Arbeitsmarkt einzuordnen sind. Darunter fallen verschiedene Ansätze zur beruflichen Orientierung, Bewerbungstraining, Coaching, loka-

le Job- oder Praktikavermittlungen, Profiling u.a.m. 40 % der Mikroprojekte (Ziel 1 und 3) konzentrieren sich auf die berufliche Qualifizierung. Von anderen vergleichbaren Ansätzen z.B. aus dem Politikbereich B unterscheiden sich Mikroprojekte in ihrer konsequenten lokalen Orientierung. Dies schafft i.d.R. erst den Zugang zu Zielgruppen, die von der Regelförderung sonst nicht erreicht werden.

Aus den thematischen Schwerpunkten der Projekte wird deutlich, dass die programmatisch vorgezeichnete Verknüpfung von lokalen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungszielen auch in der Durchführung der Mikroprojekte eingelöst wird. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist die in den lokalen Aktionsplänen geforderte ämter-übergreifende Zusammenarbeit. Sie ist nicht nur für das Zustandekommen von Projekten wichtig, sondern auch in der Perspektive einer nachhaltigen Weiterentwicklung von Ideen, Kontakten und daraus folgenden künftigen Impulsen für die lokale Entwicklung. Die Erfahrung zeigt, dass Mikroprojekte durchaus vor Ort weiter geführt werden, z.T. auf der Grundlage ehrenamtlichen Engagements, z.T. auch auf Basis von ämterübergreifenden Netzwerken.

Empfehlungen

Wegen seiner zentralen Bedeutung für die lokale Dimension der Europäischen Beschäftigungsstrategie empfehlen wir, den Politikbereich F „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ auch in der kommenden Förderperiode weiterzuführen und finanziell aufzuwerten. Die lokale Ausrichtung profiliert LOS im Kontext der gesamten ESF-Interventionen zu einem einzigartigen räumlich wirksamen Instrument, das es erlaubt, arbeitsmarktpolitische und gemeinwesenorientierte Ziele vor Ort zu integrieren. Projektorientierung und partizipative Struktur von LOS knüpfen an die dialogorientierten Verfahren der Stadtteil- und Quartiersentwicklung an und erlauben eine sowohl zeitliche wie auch inhaltlich flexible Anpassung von Projektinhalten auf aktuelle und akute lokale Bedarfe.

LOS zielt darauf ab, noch nicht etablierte Akteure der lokalen Entwicklung zu mobilisieren und sie zu Trägern der lokalen Entwicklung zu machen. Die zeitliche und finanzielle Begrenzung der Mittel fördert und fordert die Selbstorganisation im Quartier. Selbstorganisation kommt aber nicht von selbst. Sie braucht die gezielte Unterstützung, um tatsächlich nachhaltige Wirkungen zu produzieren. Hier liegen die größten Potenziale, aber auch die größten Herausforderungen von LOS.

8.3 Exkurs: Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen in zwei ausgewählten Förderinstrumenten

Wie einleitend zu diesem Kapitel erläutert, konnten in Abstimmung mit den Ländern im Ziel 1-Gebiet ausgewählte Förderinstrumente der ostdeutschen Länder in den Untersuchungsansatz dieses zielgebietsübergreifenden Evaluierungsprojektes einbezogen werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse für zwei Förderinstrumente zur Diskussion gestellt: die Förderung berufsorientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen in Thüringen und die Existenzgründungsförderung in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt.

8.3.1 Berufsorientierung/Berufsvorbereitung

Berufsorientierung/-vorbereitung ist in Deutschland seit rund 100 Jahren bekannt und wurde im Zeitverlauf immer wieder den sich verändernden gesellschaftlichen, technologischen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen angepasst. Eine wesentliche Aufgabe der Berufsorientierung/-vorbereitung wird darin gesehen, Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren beim Übergang von der schulischen Allgemeinbildung in die berufliche Erstausbildung zu unterstützen. Dies zielt zum einen auf Jugendliche, die ohne die für eine Berufsausbildung erforderliche Ausbildungsreife die allgemein bildende Schule verlassen haben, indem ihnen unterstützende Hilfen angeboten werden. Auch das – gemessen an der Nachfrage – aktuell zu geringe Angebot an betrieblichen Ausbildungskapazitäten bewegt Jugendliche, die bei einem hinreichendem Ausbildungsplatzangebot direkt eine berufliche Erstausbildung begonnen hätten, berufsorientierende/-vorbereitende Angebote wahrzunehmen. Daneben können Jugendliche und junge Erwachsene, deren Berufswunsch noch nicht hinreichend gefestigt ist, interessierende Berufsfelder kennen lernen und bei der Entscheidungsfindung zur Berufswahl Unterstützung finden. Konzeptionelles Herangehen bzw. inhaltliche Ausgestaltung von Berufsorientierung/-vorbereitung werden dabei gegenwärtig – insbesondere im Kontext einer Diskussion über die Zukunft des dualen Systems in der beruflichen Erstausbildung – durchaus kontrovers bewertet.

8.3.1.1 Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen

Untersucht werden berufsorientierende/-vorbereitende Maßnahmen (BO/BV-Maßnahmen) – exemplarisch für die Ziel 1 Länder – in Thüringen sowie aus dem Ziel 3 Gebiet BO/BV-Maßnahmen in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, die in der Förderperiode 2000-2006 parallel oder in Ergänzung zu den Maßnahmen auf Grundlage des SGB III angeboten werden. Zur Beurteilung des Erfolgs dieser Maßnahmen ist zunächst die Identifikation der mit diesen

Maßnahmen verfolgten (intendierten) Ziele erforderlich. Die Auswertung der Förderrichtlinien und -dokumente der einzelnen Bundesländer zeigt dabei ein diversifiziertes Zielspektrum, bei dem jedoch als Hauptziel die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung im Vordergrund steht. Daneben werden in den ausgewerteten administrativen Dokumenten (Richtlinien, Maßnahmebeschreibungen) eine Reihe von Nebenzielen benannt, bei deren Erreichung eine Maßnahmeteilnahme ebenfalls als erfolgreich gewertet werden kann: der Erwerb eines (höherwertigen) allgemein bildenden Schulabschlusses, der Erwerb von Zertifikaten bei erworbenen zusätzlichen Ausbildungsinhalten, der Erwerb berufspraktischer Kompetenzen, die Herstellung von Ausbildungsfähigkeit und -bereitschaft sowie die Ausbildung und Festigung der Persönlichkeit der Jugendlichen.

In der fachlichen Diskussion wird darüber hinaus auch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Zielkriterium von BO/BV-Maßnahmen angeführt. Unter dem Aspekt, dass letztlich jede Erwerbsarbeit insbesondere für Jugendliche am Beginn ihrer Erwerbstätigenlaufbahn einer der Arbeitslosigkeit in jedem Fall vorzuziehende Alternative ist, kann auch ein derartiges Ergebnis positiv bewertet werden. In jedem Fall bleibt dies – nach Auffassung der Autoren – nur eine „suboptimale“ Lösung bzw. wäre als nicht-intendiertes Ziel von BO/BV-Maßnahmen aufzufassen.[73] Das Hauptziel dieses Maßnametyps, Jugendliche für die Aufnahme einer Berufsausbildung unmittelbar vorzubereiten, wird in diesem Falle jedoch nicht erreicht und kann im Zeitverlauf gesehen diesem sogar entgegenstehen.

8.3.1.2 Auswertung der Teilnehmendenbefragung

Im Rahmen der Erarbeitung des Endberichts für das OP Ziel 1 des Bundes konnten insgesamt 516 beantwortete Fragebögen in die Untersuchung einbezogen werden (vgl. ***Tabelle 8.8***). Von diesen stammen 140 Fragebögen (27,1 %) von Teilnehmenden an BO/BV-Maßnahmen aus dem Bereich der Ziel 1 Förderung in Thüringen, denen 376 Fragebögen (72,9 %) von Teilnehmenden aus dem Bereich der Länderförderung des EPPD Ziel 3 als Referenzgröße gegenübergestellt werden. Das Untersuchungsdesign ermöglicht somit eine Gegenüberstellung zu den Förderergebnissen einer Referenzgruppe parallel durchgeführter Maßnahmen des gleichen Maßnahmetyps unter alternierenden Kontextbedingungen, die insbesondere durch die Quantität und die Aufnahmefähigkeit der Ausbildungsstellenmärkte in den Zielgebieten 1 und 3 der ESF-Förderung geprägt sind. Zugleich ergeben sich Vergleichsmöglichkeiten für die Bewertung der Ergebnisse aus der Ziel-3-Förderung. Die Befragung wurde mittels eines weitgehend standardi-

[73] Vgl. dazu auch RWI/SÖSTRA/Ronning (2003c): 277.

sierten Fragebogens durchgeführt, der aus dem Fragebogendesign der Teilnehmendenbefragung der Halbzeitbewertung weiterentwickelt bzw. modifiziert/ergänzt wurde. Mit den insgesamt 4.161 versandten Fragebögen wurde eine Rücklaufquote von 12,4 % erreicht, die – mit Blick auf die zu befragende Personengruppe und vergleichbare Befragungen – ein akzeptables Ergebnis darstellt. Zudem wurde mit 516 auswertbaren Fragebögen eine Bruttofallzahl erreicht, die belastbare Aussagen auch für Teilgruppen der Befragung oder ausgewählte Faktoren zulässt.

Tabelle 8.8
Grundgesamtheit der Befragung, auswertbare Fragebögen und Rücklaufquote

Region	Fragebogen-versand (Anzahl)	Auswertbare FB (Anzahl)	Rücklauf-quote (Prozent)
Insgesamt	**4.161**	**516**	**12,4**
Ziel-1-Gebiet	939	140	14,9
Ziel-3-Gebiet	3.222	376	11,7

Eigene Berechnungen

8.3.1.3 Personenbezogene Merkmale der Teilnehmenden an BO/BV-Maßnahmen

Die vorliegende Untersuchung fasst Merkmale aus dem bisherigen schulischen/beruflichen Verlauf (Beendigung der Schule, Schulabschluss, Berufsabschluss, letzte Schulnoten) sowie aus der persönlichen Lebenssituation (Alter, Geschlecht, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Migrationshintergrund, Sozialleistungsbezug) der Teilnehmenden zur Entwicklung eines Teilnehmenden-Profils in den untersuchten BO/BV-Maßnahmen zusammen.

Die hohe Bedeutung der BO/BV-Maßnahmen zur Hinführung an die erfolgreiche Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung zeigt das zum Maßnahmeeintritt bislang erreichte berufliche Qualifikationsniveau der Teilnehmenden. Im Ziel-1-Gebiet verfügen 97,8 % der Teilnehmenden über keine abgeschlossene Berufsausbildung, im Ziel-3-Gebiet sind 88,4 % der Teilnehmenden ohne Berufsabschluss (vgl. ***Tabelle 8.9***). Das schulische Bildungsniveau der Teilnehmenden ist insgesamt als niedrig einzuschätzen. Von den Teilnehmenden aus dem Ziel-1-Gebiet besitzt die Hälfte keinen Schulabschluss (50,7 %) und ein hoher Anteil einen Hauptschulabschluss/Abschluss 10. Klasse (39,1 %). Der Anteil der Teilnehmenden ohne Schulabschluss im Ziel-3-Gebiet ist dagegen deutlich geringer. Hier verfügt

Tabelle 8.9
Demographische Merkmale und Erhalt von Sozialleistungen von Teilnehmenden in berufsbegleitenden/-orientierenden Maßnahmen des ESF

	Teilnehmende in BO/BV-Maßnahmen					
	Ziel-1-Gebiet			Ziel-3-Gebiet		
	insgesamt	weiblich	männlich	insgesamt	weiblich	männlich
	(Prozent, *Anzahl*)			(Prozent, *Anzahl*)		
Alter						
bis 25 Jahre	97,8	94,7	99	86,4	83	89,7
über 25 Jahre	2,2	5,3	1	13,6	17	10,3
*Anzahl**	137	38	99	376	182	194
Schulabschluss						
ohne Abschluss	50,7	50	51	23,1	15,3	30,6
Hauptschule/10. Klasse	39,1	34,2	41	56,2	57,6	54,8
Realschule	5,1	7,9	4	14,3	19,8	9,1
(Fach-)Abitur	0	0	0	1,9	4	0
sonstiges	5,1	7,9	4	4,4	3,4	5,4
*Anzahl**	138	38	100	363	177	186
Schulentlassjahr						
vor 2000	7,2	12,9	5	26,1	26,5	25,7
2000	5,4	12,9	2,5	10,8	12,2	9,5
2001	3,6	6,5	2,5	12,2	12,9	11,5
2002	30,6	29	31,3	28,5	32	25
2003	38,7	22,6	45	14,9	11,6	18,2
2004	11,7	12,9	11,3	4,7	3,4	6,1
2005	2,7	3,2	2,5	2,7	1,4	4,1
*Anzahl**	111	31	80	295	147	148
Berufsabschluss						
ohne Berufsabschluss	97,8	94,4	99	88,4	85	91,7
mit Berufsabschluss	2,2	5,6	1	11,6	15	8,3
davon						
betriebliche Ausbildung	0,7	0	1	5,1	5,8	4,4
Berufsfach/ Fachschule	1,5	5,6	0	3,4	3,5	3,3
anderer Abschluss	0	0	0	3,1	5,8	0,6
*Anzahl**	134	36	98	353	173	180
gesundh. Beeinträchtigung						
gesundh. beeinträchigt	6,6	0	9,1	8,3	5,6	10,9
nein	93,4	100	90,9	91,7	94,4	89,1
*Anzahl**	137	38	99	373	180	193
Migrationshintergrund						
Spätaussiedler/in	5,1	5,3	5	14	9,5	18,1
Ausländer/in	2,2	2,6	2	16,9	16,8	17,1
nein	92,8	92,1	93	69,1	73,7	64,8
*Anzahl**	138	38	100	372	179	193
Sozialleistungsbezug						
Arbeitslosengeld	5,3	2,8	6,3	16,9	19,9	14
Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe	10,6	25	5,2	21,4	22,2	20,7
nichts davon	84,1	72,2	88,5	61,7	57,9	65,4
*Anzahl**	132	36	96	350	171	179

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005. - Anmerkung: *„Keine Angabe“ herausgerechnet.

beinahe ein Viertel der Teilnehmenden über keinen (23,1 %) und mehr als die Hälfte über einen Hauptschulabschluss/Abschluss 10. Klasse (56,2 %). Keine Unterschiede hinsichtlich des Zielgebiets zeigen die schulischen Leistungen (gemessen an der letzten Schulnote in den Fächern Deutsch und

Mathematik) der Teilnehmenden. Weitgehend unabhängig davon, ob die Teilnehmenden einen Schulabschluss erreicht haben oder nicht, liegen die durchschnittlichen Noten im Fach Deutsch jeweils bei 3,2 und im Fach Mathematik jeweils bei rund 3,4 und weisen die Teilnehmenden in allen untersuchten BO/BV-Maßnahmen als durchschnittlich in ihren schulischen Leistungen aus.

Für die unterschiedliche Struktur (nicht nur) hinsichtlich des schulischen Bildungsniveaus der Teilnehmenden kann eine Reihe von Gründen relevant sein. Zum einen trägt die unterschiedliche Intensität der Inanspruchnahme unterschiedlicher Schulformen in den jeweiligen Regionen dazu bei. Auch sorgt die angespannte Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt dafür, dass BO/BV-Maßnahmen vermehrt von Jugendlichen, die unter günstigeren Rahmenbedingungen unmittelbar nach Verlassen der allgemein bildenden Schule eine Berufsausbildung begonnen hätten, als Überbrückung genutzt werden. So zeigt die Länge des Zeitraums, der zwischen Beendigung/Verlassen der allgemein bildenden Schule und Teilnahme an der BO/BV-Maßnahme lag, dass für Teilnehmende im Ziel-1-Gebiet durchschnittlich bereits 3 Jahre vergangen sind, ohne dass es ihnen gelungen ist, erfolgreich eine berufliche Ausbildung aufzunehmen. Noch ungünstiger ist die Situation für Teilnehmende aus dem Ziel-3-Gebiet – diese haben im Durchschnitt 5 Jahre vor Maßnahmeeintritt die Schule verlassen/beendigt, ohne bislang einen erfolgreichen Einstieg in eine berufliche Erstausbildung zu finden. Auch werden berufsorientierende/-vorbereitende Maßnahmen in den Regionen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung durchgeführt, die entsprechend ihrer Zielsetzung Einfluss auf die Teilnehmendenstrukturen ausüben können. So werden z.B. Projekte zur Ausbildungsvorbereitung benachteiligter Jugendlicher in Thüringen, die sich an Jugendliche ohne Hauptschulabschluss richten oder Maßnahmen in Niedersachsen zur Förderung der beruflichen Integration langzeitarbeitsloser junger Erwachsener mit regionalen Arbeits- und Bildungsangeboten für diese Zielgruppe, angeboten.

Ein Blick auf die Altersstruktur zeigt für Maßnahmen im Ziel-1-Gebiet ein durchschnittliches Eintrittsalter der Teilnehmenden von 19 Jahren bei einem Anteil von 2,2 % über 25-Jähriger in den Maßnahmen. Im Vergleich dazu waren die Teilnehmenden der Maßnahmen im Ziel-3-Gebiet deutlich älter. Hier lag das durchschnittliche Alter zum Maßnahmeeintritt bei 22 Jahren, auch waren bereits 13,6 % der Teilnehmenden über 25 Jahre alt. Dieses Ergebnis ist für die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung relevant, da sich deren Wahrscheinlichkeit und insbesondere auch deren erfolgreicher Abschluss mit zunehmendem Lebensalter vermindert.

Teilnehmende aus dem Ziel-1-Gebiet, die sich an der Befragung beteiligten, waren beinahe zu drei Viertel männlichen Geschlechts (72,9 %), während in

Maßnahmen im Ziel-3-Gebiet die Geschlechter jeweils etwa anteilig zur Hälfte vertreten waren. Gesundheitlich eingeschränkte Teilnehmende besuchten im Ziel-1-Gebiet zu rund 6,6 % (Ziel-3-Gebiet 8,3 %) die Maßnahmen. Weniger als ein Zehntel der Teilnehmenden aus dem Ziel-1-Gebiet (7,3 %) haben einen Migrationshintergrund, der sich überwiegend aus dem Status eines/ einer Spätaussiedlers/in ableitet – Ausländer/innen sind in den Maßnahmen kaum vertreten. Im Ziel-3-Gebiet ist der Anteil dieser Personengruppen mit insgesamt 30,9 % deutlich höher.

8.3.1.4 Charakteristik der Maßnahmen

Wie lassen sich die BO/BV-Maßnahmen, an denen die Befragten teilgenommen haben, charakterisieren? ***Tabelle 8.10*** zeigt, dass verschiedenartige Maßnahmen der Berufsorientierung/-vorbereitung mit regionaler Schwerpunktsetzung durchgeführt wurden. Im Ziel-1-Gebiet verteilten sich die Teilnehmenden – bei einer durchschnittlichen Verweildauer von 12 Monaten – auf Lehrgänge der Bundesagentur für Arbeit und das schulische

Tabelle 8.10
Charakteristika der berufsbegleitenden/-orientierenden Maßnahmen des ESF

	Teilnehmende in BO-/BV-Maßnahmen					
	Ziel-1-Gebiet			Ziel-3-Gebiet		
	insgesamt	weiblich	männlich	insgesamt	weiblich	männlich
	(Prozent, *Anzahl*)			(Prozent, *Anzahl*)		
Maßnahmeart						
kombinierte Maßnahme	2,2	2,7	2	30,4	29,3	31,3
Freiwilliges Jahr	0,7	0	1	0,9	1,3	0,6
Lehrgang der BA	10,4	16,2	8,2	22,1	19,3	24,4
Berufsgrundbildungsjahr	11,1	10,8	11,2	6,1	4	8
Einstiegsqualifizierung	0	0	0	1,2	1,3	1,1
andere Maßnahme	75,6	70,3	77,6	39,3	44,7	34,7
*Anzahl**	135	37	98	326	150	176
Maßnahmeelemente**						
fachtheoretischer Unterricht	96,8	93,5	97,8	80,9	80	81,8
fachpraktischer Unterricht	97,5	96,7	97,8	74,3	66,2	81,8
Bewerbungstraining	79	77,4	79,7	85,6	85,5	85,7
Berufswegeplanung	59,5	60,9	59	68,6	66,4	70,7
Motivationstraining	43,8	43,5	43,9	64	68,4	59,5
Sprach-/Kommunikationstraining	48,7	33,3	54,4	63,7	67,2	60,2
Anzahl	140	38	102	376	182	194
Praktikum						
absolviert	87	83,8	88,1	77,4	80,4	74,5
*Anzahl**	138	37	101	371	179	192
sozialpädagogische Betreuung						
angeboten	81,8	77,8	83,3	73,7	73,7	73,7
*Anzahl**	132	36	96	365	175	190
Zertifizierung						
Abschlussprüfung vorgesehen	58,1	63,9	56	26,4	22,3	30,3
Teilnahmebescheinigung	28,7	25	30	49,2	51,4	47
nichts davon	13,2	11,1	14	24,4	26,3	22,7
*Anzahl**	136	36	100	360	175	185
durchschnittliche Maßnahmedauer						
in Monaten	12	10,8	12,3	10,8	10,1	11,4
*Anzahl**	98	22	76	300	149	151

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005. – Anmerkungen: *„Keine Angabe“ herausgerechnet. – **Antwortmöglichkeiten „Ja“/ „Nein“, angegeben: Anteile „Ja“ an *Anzahl*. Mehrfachangaben möglich.

Berufsgrundbildungsjahr. Die Mehrzahl der Teilnehmenden im Ziel-3-Gebiet nahm an einer kombinierten Maßnahme oder einem Lehrgang der Bundesagentur für Arbeit teil, ein geringer Teil besuchte das schulische Berufsgrundbildungsjahr. Die durchschnittliche Verweildauer in den Maßnahmen betrug rund 11 Monate. Unabhängig von Zielgebiet konnte allerdings ein großer Teil der Befragten die Art der besuchten Maßnahme nicht konkret benennen, was für die Veranstalter/Organisatoren dieser Maßnahmen Hinweis sein könnte, ihre Klientel über Art und Struktur der Maßnahmen verstärkt zu informieren.

Bei den angebotenen Maßnahmeinhalten lag im Ziel-1-Gebiet eine Schwerpunktsetzung bei der Vermittlung berufspraktischer/-theoretischer Fertigkeiten im Bereich des fachlichen Unterrichts. Teilnehmenden im Ziel-3-Gebiet dagegen wurden diese Inhalte in geringerem Umfang angeboten – hier war die Vermittlung von sozialen/kommunikativen Kompetenzen ein wesentlicher Maßnahmebestandteil. Diese Schwerpunktsetzung trägt der Teilnehmendenstruktur insbesondere hinsichtlich der schulischen Eingangsvorrausetzungen Rechnung und spiegelt sich auch in den angebotenen Zertifizierungsmöglichkeiten für die Teilnehmenden.

Während im Ziel-1-Gebiet über die Hälfte der Teilnehmenden (58,1 %) die Möglichkeit hatte, eine formelle Abschlussprüfung abzulegen, bestand nur für gut ein Viertel (26,4 %) der Teilnehmenden im Ziel-3-Gebiet diese Möglichkeit – hier waren in den Maßnahmen überwiegend Teilnahmebescheinigungen vorgesehen.

Die im Maßnahmekontext kennen gelernten Berufsfelder zeigen für Teilnehmende im Ziel-1-Gebiet einen Schwerpunkt im Bereich der der Technik-/Handwerksberufe und im Ziel-3-Gebiet im Bereich der Verwaltungs- und Dienstleistungsberufe – wobei ein hoher Anteil weiblicher Teilnehmender in den Bereichen Büro/Verwaltung, Ernährung/Hauswirtschaft und Verkauf weitgehend unabhängig vom Zielgebiet geschlechtsbezogene tradierte Berufspräferenzen aufwies. Praktika wurden in allen Maßnahmen in hohem Maße angeboten und so im Ziel-1-Gebiet von 87,0 %, im Ziel-3-Gebiet von 77,4 % der Teilnehmenden absolviert.

8.3.1.5 BO/BV-Maßnahmen im Urteil der Befragten

Ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung von Maßnahmen ist deren Bewertung aus Sicht der Teilnehmenden. Das Erkenntnisinteresse besteht darin, zu erfahren, welche Aspekte zur Teilnahme motiviert haben, inwieweit sich Erwartungen oder Befürchtungen erfüllt/nicht erfüllt haben bzw. wie Organisation, Gestaltung und Ablauf einer Maßnahme von den Teilnehmenden wahrgenommen und eingeschätzt wurden.

Die Frage nach der Motivation zur Maßnahmeteilnahme zeigt in den Zielgebieten deutliche Unterschiede hinsichtlich der Erwartungshaltung der Teilnehmenden, in der sich bereits im Rahmen der Teilnehmendenstruktur dargestellte individuelle Bedarfslagen widerspiegeln. Im Ziel-1-Gebiet stand das Nachholen eines Schulabschlusses im Vordergrund und bewog rund zwei Drittel der Befragten (63,6 %) in Zusammenhang mit der Vermeidung von (weiterer) Arbeitslosigkeit zur Maßnahmeteilnahme. Ein Fünftel der Teilnehmenden wollte auch Erfahrungen in verschiedenen Berufsfeldern sammeln. Im Ziel-3-Gebiet war nur für ein Viertel der Teilnehmenden in der Maßnahme das Nachholen eines Schulabschluss Grund zur Teilnahme. Wichtigste Teilnahmemotivation war hier das Fehlen eines Ausbildungsplatzes – ebenfalls in Zusammenhang mit der Vermeidung von (weiterer) Arbeitslosigkeit – und für bis zu zwei Drittel der Teilnehmenden teilnahmerelevant (vgl. ***Tabelle 8.11***). Daneben war das Kennen lernen neuer Berufsfelder etwa für ein Drittel der Befragten ebenfalls von Interesse. Das Erlangen weiterer Qualifikationen war in beiden Zielgebieten für jeweils rund 10% der Teilnehmenden Motivation zur Teilnahme. Soweit formelle Qualifikationen vorgesehen waren, wurden diese von über zwei Drittel (70,8 %) der Teilnehmenden im Ziel-1-Gebiet auch erworben. Im Ziel-3-Gebiet war die Quote der erfolgreich absolvierten Prüfungen deutlich höher. Hier gaben 85,3 % der Befragten an, eine entsprechende Prüfung bestanden zu haben, die zu zwei Dritteln aus dem Nachholen eines Schulabschlusses bestand.

Die Durchführung der BO/BV-Maßnahmen wurde von den Teilnehmenden unabhängig vom Zielgebiet überaus positiv beurteilt. Sowohl der angebotene Unterricht als auch die Ausstattung in den Maßnahmen boten nur wenig Anlass zur Kritik durch die Teilnehmenden. So wurde auch die Teilnahme an einem Praktikum sowie die sozialpädagogische Betreuung in den Maßnahmen von der Mehrzahl der Teilnehmenden positiv eingeschätzt und in beiden Zielgebieten von mehr als 80% der Befragten als sehr hilfreich/hilfreich bewertet. Die angebotene sozialpädagogische Betreuung unterstützte die Teilnehmenden häufig bei Problemen im Maßnahmekontext und in persönlichen Angelegenheiten, wichtiger war jedoch nach Einschätzung der Teilnehmenden die hier geleistete Hilfe bei der Ausbildungs-/Arbeitsplatzsuche.

Einzig bei der Verständlichkeit der Unterrichtsunterlagen wurde in beiden Zielgebieten und beim Praxis-/Berufsbezug des Unterrichts von Teilnehmenden im Ziel- 3-Gebiet teilweise Verbesserungsbedarf gesehen. Auch hätten Teilnehmende, die in der Zeit der Maßnahmeteilnahme eigene Betreuungspflichten zu erfüllen hatten, weitere Unterstützungsleistungen benötigt. Rund 7 % der Teilnehmenden im Ziel-1-Gebiet und etwa 11 % im Ziel-3-Gebiet gaben an, während der Maßnahme Kinder, teilweise aber

auch Elternteile oder andere Personen, betreut zu haben. Die daraus resultierenden

Probleme konnten – von den überwiegend weiblichen Betroffenen – zwar oft in eigener Initiative oder mit Hilfe von Familie/Freunden bewältigt werden, rund ein Fünftel hätte hier jedoch weitere Hilfen begrüßt.

Tabelle 8.11
Teilnahmeerwartungen/-erfolge und Beurteilung von Maßnahmeelementen durch die Teilnehmenden

	Teilnehmende in BO-/BV-Maßnahmen					
	Ziel-1-Gebiet			Ziel-3-Gebiet		
	insgesamt	weiblich	männlich	insgesamt	weiblich	männlich
	(Prozent, *Anzahl*)			(Prozent, *Anzahl*)		
Teilnahmegrund						
Schulabschluss nachholen	63,6	60,5	64,7	25,3	18,7	31,4
andere Qualifikation nachholen	7,9	10,5	6,9	10,6	11	10,3
kein Ausbildungsplatz	45	39,5	47,1	64,1	60,4	67,5
nicht (mehr) arbeitslos sein	24,3	34,2	20,6	49,7	45,6	53,6
(neue) Berufsfelder kennen lernen	19,3	26,3	16,7	28,7	32,4	25,3
Zuweisung in Maßnahme	0	0	0	0	0	0
andere Gründe	2,1	0	2,9	3,2	2,7	3,6
*Anzahl**	140	38	102	*376*	*182*	*194*
Beurteilung der Maßnahmedurchführung**						
über Maßnahmeziele gut informiert	86,7	84,8	87,4	83,4	83,7	83,1
theoretische Inhalte gut erklärt	82,3	80	83,1	79,9	84,6	75,4
praxis-/berufsbezogener Unterricht	82,2	75,8	84,4	62	57,5	66,7
Ausbilder konnte gut erklären	78,6	74,3	80,2	80,2	78,7	81,6
brachte viel Neues	79,8	75	81,7	71,5	69	74
ausreichende Arbeitsmittel	78,6	71,4	81,3	78,3	77,4	79,2
verständliche Unterlagen	71,1	69,7	71,6	70,6	71,3	70,1
*Anzahl**	140	38	102	*376*	*182*	*194*
Abschlussprüfung abgelegt						
Schulabschluss erworben	58,2	56,5	58,9	65,3	64,1	66,1
Kammerprüfung abgelegt	6,3	13	3,6	7,4	2,6	10,7
andere Prüfungen bestanden	6,3	4,3	7,1	12,6	10,3	14,3
nicht bestanden/abgebrochen	20,3	26,1	17,9	5,3	12,8	0
*Anzahl****	79	23	56	*95*	*39*	*56*
Maßnahmeabbruch						
ja	17,4	25	14,7	25,6	29,1	22,5
nein	82,6	75	85,3	74,4	70,9	77,5
*Anzahl****	138	36	102	*359*	*172*	*187*
Abbruchgrund*						
Ausbildungsplatz gefunden	10,5	0	15,4	32,9	42,9	20,6
Arbeitsplatz gefunden	0,0	0	15,4	15,8	42,9	20,6
Orientierungsmaßnahme gewechselt	0	0	0	2,6	2,4	2,9
Probleme mit Lehrern/Ausbildern	15,8	33,3	7,7	17,1	2,4	2,9
Unter-/Überforderung durch Maßnahme	0	0	0	2,6	2,4	2,9
aus Maßnahme verwiesen	31,6	33,3	30,8	7,9	2,4	2,9
sonstiger Grund	42,1	33,3	46,2	21,1	19	23,5
*Anzahl****	19	6	13	*76*	*42*	*34*

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005. – Anmerkungen: *Mehrfachantworten möglich. - **Antwortmöglichkeiten „Trifft zu“/ „Trifft nicht zu“, angegeben: Anteil „Trifft zu“ an *Anzahl* ohne „Keine Angabe“. – ***„Keine Angabe“ herausgerechnet.

Die von den Teilnehmenden getroffenen positiven Einschätzungen hinsichtlich der Maßnahmen harmonieren allerdings nur bedingt mit den Abbruchquoten bzw. den Gründen für eine vorzeitige Beendigung von Maßnahmen. Gut ein Sechstel der Teilnehmenden im Ziel-1-Gebiet (17,4 %) und über ein Viertel der Teilnehmenden im Ziel-3-Gebiet (25,6 %) – darunter überdurchschnittlich häufig weibliche Teilnehmende – haben ihre BO/BV-Maßnahme vorzeitig beendet. Im Ziel-1-Gebiet wurde ein Drittel (31,6 %) der Abbrecher/innen aus der Maßnahme verwiesen und etwa ein Sechstel (15,8 %) verließen wegen Problemen mit Lehrern/Ausbildern ihre Maßnahme vorzeitig. Gerade 10,5 % brachen ihre Maßnahme ab, um eine Ausbildung aufzunehmen. Die Abbrüche im Ziel-3-Gebiet waren dagegen weitgehend anders motiviert. Zwar beendeten auch hier etwa ein Sechstel (17,1 %) der Abbrecher/innen wegen Problemen mit den Lehrern/Ausbildern vorzeitig ihre Maßnahme, allerdings verließ auch ein Drittel (32,9 %) die Maßnahme vorzeitig, um eine Ausbildung anzutreten und weitere 15,8 % nahmen eine Arbeit auf – 7,9 % der Abbrecher/innen wurden der Maßnahme verwiesen. Der hohe Anteil friktionsbedingter Abbrüche kann in Zusammenhang mit besonderen (Mehrfach-)Problemlagen während der Maßnahmeteilnahme stehen, die in beiden Zielgebieten von jeweils etwa einem Fünftel der Teilnehmenden angegebenen wurden. Im Ziel-1-Gebiet wurden dabei von jeweils rund einem Drittel der Teilnehmenden, die Probleme während der Maßnahmeteilnahme angaben, Schwierigkeiten in der Partnerschaft, mit den Eltern und mit der Polizei benannt – auch gaben 20 bis 25% der Befragten Probleme mit Alkohol und Drogen an. Ähnlich, aber mit anderen Schwerpunkten, stellen sich diese Problemlagen für Teilnehmende im Ziel-3-Gebiet dar. Hier wurden jeweils von mehr als der Hälfte der Teilnehmenden, die Probleme benannten, Schwierigkeiten in der Partnerschaft oder mit den Eltern genannt, daneben auch zu 10-20% Probleme mit Alkohol, Drogen oder der Polizei. Dabei geben in beiden Zielgebieten weibliche Teilnehmende überdurchschnittlich häufig Probleme in der Partnerschaft bzw. mit den Eltern an, männliche Teilnehmende überdurchschnittlich häufig Probleme mit Alkohol, Drogen oder der Polizei.

Insgesamt erfüllte sich für eine erhebliche Zahl der Teilnehmenden nach der Maßnahme der Wunsch nach einem Ausbildungsplatz. So gab über die Hälfte der befragten Teilnehmenden an BO/BV-Maßnahmen im Ziel-1-Gebiet (57,5 %) – unabhängig davon, ob die Maßnahme abgebrochen wurde oder nicht – an, im Anschluss eine berufliche Erstausbildung begonnen zu haben. Dabei zeigte sich eine etwas überdurchschnittliche Häufigkeit der Ausbildungsaufnahme durch männliche Teilnehmende. Im Ziel-3-Gebiet nahmen 44,9 % der Teilnehmenden nach der Maßnahme eine Ausbildung auf (nicht tabelliert).

8.3.1.6 Maßnahmeerfolg

Der Verbleib der Teilnehmenden in BO/BV-Maßnahmen wurde für 3, 6 und 12 Monate nach Beendigung der Maßnahme ermittelt und weist den Bruttointegrationseffekt der Maßnahmen aus.

Tabelle 8.12
Verbleib der Teilnehmenden 3, 6 und 12 Monate nach einer BO/BV-Maßnahme

	Teilnehmende in BO/BV-Maßnahmen					
	Ziel-1-Gebiet			Ziel-3-Gebiet		
	insgesamt	weiblich	männlich	insgesamt	weiblich	männlich
	(Prozent, *Anzahl*)			(Prozent, *Anzahl*)		
3 Monate nach der Maßnahme						
berufliche Erstausbildung	35,6	25,8	39,1	24,5	21,1	27,4
allgemein bildende Schule	0,0	0,0	0,0	3,7	3,1	4,1
ungeförderte Beschäftigung	0,0	0,0	0,0	7,7	12,5	3,4
andere berufsorientierende Maßnahme	1,7	0,0	2,3	4,7	6,3	3,4
arbeitslos/erwerbslos	2,5	3,2	2,3	17,5	21,9	13,7
sonstiges (z.B. ABM/SAM)	60,2	71,0	56,3	42	35,2	48
Anzahl*	118	31	87	*274*	*128*	*146*
6 Monate nach der Maßnahme						
berufliche Erstausbildung	36,9	28,1	40,0	24	21,6	26,2
allgemein bildende Schule	0,0	0,0	0,0	3,2	4,5	2
ungeförderte Beschäftigung	0,9	0,0	1,1	7,4	9,7	5,4
andere berufsorientierende Maßnahme	0,9	0,0	1,1	4,2	5,2	3,4
arbeitslos/erwerbslos	3,3	3,1	3,3	17	21,6	12,8
sonstiges (z.B. ABM/SAM)	58,2	68,8	54,4	44,2	37,3	50,3
*Anzahl**	*122*	*32*	*90*	283	134	149
12 Monate nach der Maßnahme						
berufliche Erstausbildung	17,7	16,2	18,2	12,4	9,5	15,1
allgemein bildende Schule	0,0	0,0	0,0	2,4	3,2	1,7
ungeförderte Beschäftigung	0,7	0,0	1,0	5,5	7	4,1
andere berufsorientierende Maßnahme	0,7	0,0	1,0	2,1	2,5	1,7
arbeitslos/erwerbslos	2,2	2,7	2,0	9,1	13,3	5,2
sonstiges (z.B. ABM/SAM)	78,7	81,1	77,8	68,5	64,6	72,1
*Anzahl**	*136*	*37*	*99*	330	158	172

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005. – Anmerkung: *„Keine Angabe“ herausgerechnet.

Im Ziel-1-Gebiet waren 3 und 6 Monate nach einer Maßnahmeteilnahme jeweils über ein Drittel der Teilnehmenden (35,6 % bzw. 36,9 %) in einer beruflichen Erstausbildung – 12 Monate nach Maßnahmeende war es noch knapp ein Fünftel (17,7 %). 3 und 6 Monate nach Maßnahmeende gelangten anteilig häufiger männliche Teilnehmende in eine berufliche Erstausbildung als weibliche; dieses Verhältnis glich sich erst 12 Monate nach Maßnahmeende an (vgl. ***Tabelle 8.12***). Nur ein geringer Anteil der Teilnehmenden ging im der Maßnahme folgenden Jahr in die Arbeitslosigkeit, besuchte eine

weitere BO/BV-Maßnahme oder nahm eine ungeförderte Beschäftigung auf. Der überwiegende Teil der Teilnehmenden, die im Anschluss an die Maßnahme keine Ausbildung aufnahmen trat in eine geförderte Beschäftigungsmaßnahme (z.B. ABM, SAM) ein. Im Ziel-3-Gebiet dagegen nahm ein vergleichsweise geringer Anteil der Teilnehmenden nach der Maßnahme eine berufliche Erstausbildung auf. 3 und 6 Monate nach Beendigung der Maßnahme war knapp ein Viertel der Teilnehmenden in einer beruflichen Erstausbildung – 12 Monate nach Beendigung der Maßnahme war es noch 12,4 %. Auch hier wiesen männliche Teilnehmende jeweils höhere Erstausbildungsanteile auf als weibliche Teilnehmende. Der Anteil der Teilnehmenden, die nach der Maßnahme in die Arbeitslosigkeit gingen lag im ersten und zweiten Quartal nach der Maßnahmen bei rund 17% und sank nach einem Jahr auf 9,1 %; allerdings waren hier weibliche Teilnehmende etwa doppelt so häufig betroffen wie männliche. Auch nahmen einige Teilnehmende – und hier besonders die weiblichen – nach der Maßnahme eine ungeförderte Beschäftigung auf oder besuchten eine andere berufsorientierende/-vorbereitende Maßnahme. Der Anteil der Teilnehmenden, die nach Beendigung der BO/BV-Maßnahme in eine geförderte Beschäftigungsmaßnahme eintraten erhöhte sich stetig im Zeitverlauf. Waren es 3 Monate nach Maßnahmeende mehr als ein Drittel der Teilnehmenden (42,0 %), stieg der Anteil nach einem Jahr auf über zwei Drittel der Teilnehmenden (68,5 %).

Fazit

Wie ist nun der Erfolg der untersuchten BO/BV-Maßnahmen insgesamt zu beurteilen? Vor der Hintergrund einer Zielgruppe, die durch eine Reihe von Faktoren geprägt ist, die eine Ausbildungsaufnahme erschweren (geringes schulisches Bildungsniveau, Stigmatisierung durch langjährige Suche nach einem Ausbildungsplatz, Suchtprobleme, Probleme im sozialen Umfeld) und einer anhaltend angespannten Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt konnten die Teilnehmenden der untersuchten BO/BV-Maßnahmen eine Reihe beachtlicher Erfolge aufweisen. Die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung – als Hauptziel der BO/BV-Maßnahmen – gelang 57,5 % der Teilnehmenden im Ziel-1-Gebiet und 44,9 % der Teilnehmenden im Ziel-3-Gebiet nach dem Besuch der Maßnahme.

Auch konnte über die Hälfte der Teilnehmenden (58,2 %) im Ziel-1-Gebiet – sofern dies in den Maßnahmen vorgesehen war – einen allgemein bildenden Schulabschluss nachholen (Ziel-3-Gebiet 65,3 %) und somit die zur Ausbildungsaufnahme erforderliche (formelle) Ausbildungsfähigkeit erreichen. Daneben sammelte die überwiegende Zahl der Teilnehmenden durch Praktika berufspraktische Kompetenzen und betriebliche Erfahrungen.

Die Organisation, Ausstattung und Durchführung der BO/BV-Maßnahmen wurden von der Mehrzahl der Teilnehmenden positiv beurteilt. Von einigen Teilnehmenden genannte Probleme hinsichtlich der Verständlichkeit des ausgehändigten Unterrichtsmaterials können im geringen schulischen Bildungsniveau vieler Teilnehmender begründet sein und Anlass bieten, für diese Personengruppe weitere unterstützende Hilfen anzubieten.

Bei der zukünftigen Konzeptionierung und Gestaltung berufsorientierender/-vorbereitender Maßnahmen sollten geeignete Ansätze entwickelt werden, die hohe Zahl der vorzeitigen Beendigungen der Maßnahmen – die überwiegend nicht durch die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung begründet waren – zu reduzieren. Auch können zusätzliche Unterstützungsangebote für Teilnehmende, die während des Maßnahmebesuchs Betreuungspflichten – z.B. gegenüber ihren Kindern – nachkommen müssen, die Akzeptanz der Maßnahmen erhöhen.

Insgesamt wird angesichts des absehbar über die laufende Förderperiode hinausgehenden Problemdrucks an der sog. 1. Schwelle eine Fortsetzung der Förderung von berufsorientierenden/-vorbereitenden Maßnahmen auf hohem Niveau weiterhin erforderlich sein.

8.3.2 Existenzgründerförderung

8.3.2.1 Ziel der Maßnahme

Der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert im Rahmen des Politikbereichs D Existenzgründungen, Maßnahme 9, im Ziel 1-Gebiet. Die Förderung erfolgt dabei durch Qualifizierung, Betreuung und Begleitung der Existenzgründer sowie durch finanzielle Förderung in der Anfangsphase der Gründung. In den neuen Bundesländern zielen die Maßnahmen häufig auf Gründungen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus bzw. einem (Wieder-)Einstieg in das Arbeitsleben entstehen. Im Rahmen der finanziellen Zuschüsse zum Lebensunterhalt stellen daher diejenigen Gründer eine Zielgruppe dar, die keinen Anspruch auf Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit besitzen. Die Beratung konzentriert sich auf die Entwicklung und Prüfung von Gründungskonzepten vor der Gründung sowie auf die Stabilisierung der Gründung durch die Vermittlung fachlicher, kaufmännischer oder technischer Qualifikationen über mehrere Monate im Anschluss an die Gründung.

Für die Bewertung der Existenzgründerförderung ist daher zu fragen, ob und in welchem Maße die ESF-kofinanzierten Existenzgründeraktivitäten die für sie gesetzten Zielvorgaben bezüglich der Stabilität der geförderten Neugründungen erfüllt haben. Um die langfristigen Wirkungen der Förde-

rung im Ziel 1-Gebiet analysieren zu können, wurden Teilnehmende an Gründungsförderung der Jahre 2000 bis 2002 befragt.

8.3.2.2 Demographische Merkmale und Motive der Gründung

Hinsichtlich der demographischen Merkmale der teilnehmenden Personen unterscheidet sich der Osten deutlich vom Westen (vgl. ***Tabelle 8.13***): In Ostdeutschland ist der Anteil der weiblichen Geförderten mit ca. 47 % weitaus niedriger als im westlichen Teil Deutschlands mit 64 %. Der Großteil der ESF-Geförderten aus den neuen Bundesländern ist zwischen 25 und 40 Jahre alt. Jedoch ist der Anteil von Personen, die 50 Jahre und älter sind mit 18,4 % in Ostdeutschland auch relativ hoch. Angesichts der erheblichen Probleme dieser Altersgruppe, ein neues Beschäftigungsverhältnis zu finden, erscheint die Gründung eines Unternehmens eine Erfolg versprechende Alternative zu sein. Nur 3,9 % der Geförderten in den neuen Bundesländern sind unter 25 Jahre alt.

Bezüglich der Schulausbildung ist festzustellen, dass die ESF-geförderten Existenzgründer in Ostdeutschland durchweg eine gute Schulausbildung vorzuweisen haben. Nur eine verschwindend kleine Minderheit gab an, keinen Schulabschluss zu haben. Die meisten Teilnehmenden verfügten entweder über ein Abitur oder einen Realschulabschluss. Lediglich 6,5 % der Geförderten gaben an, einen Hauptschulabschluss zu besitzen.

Das verhältnismäßig hohe Bildungsniveau spiegelt sich auch im Berufsabschluss wider. Nur 3,6 % der Geförderten hatten keinen berufsbildenden Abschluss. Die größte Gruppe verfügt über eine abgeschlossenen Berufsfach-/Fachschulausbildung (37,4 %), gefolgt von der Gruppe mit einer betrieblichen Ausbildung (26,8 %); an dritter Stelle stehen die Teilnehmenden mit einem abgeschlossenen FH-/Hochschulstudium (23,5 %). Damit besitzen die Geförderten im Ziel 1-Gebiet im Vergleich zu jenen im Ziel 3-Gebiet zwar zu einem deutlich geringeren Anteil ein abgeschlossenes FH- oder Hochschulstudium, dafür aber zu einem wesentlich höheren Anteil eine Berufsfach- oder Fachschulausbildung.

Größere geschlechtsspezifische Unterschiede waren im Hinblick auf die Art des Berufsabschlusses – wie im Übrigen auch Schulbildungsabschlusses – im Ziel 1- wie auch im Ziel 3-Gebiet nicht zu erkennen.

Ein beachtlicher Teil der befragten Personen gab an, gesundheitliche Probleme zu haben. Im Ziel 1-Gebiet ist dabei auffällig, dass sich die männlichen Befragten überdurchschnittlich stark von gesundheitlichen Problemen betroffen fühlten (Männer: 17,1 %; Frauen: 7,7 %). Allerdings gaben die Geförderten im Ziel 1-Gebiet deutlich seltener als jene im Ziel 3-Gebiet an,

Tabelle 8.13
Demographische Merkmale der Existenzgründer
in %

	Ost			West		
	männlich	weiblich	insgesamt	männlich	weiblich	insgesamt
Alter						
bis unter 25 Jahre	2,8	5,1	3,9	0,0	0,6	0,4
25 bis 40 Jahre	48,4	39,7	44,2	52,7	35,6	41,8
40 bis 50 Jahre	31,9	35,3	33,5	29,1	48,3	41,4
über 50 Jahre	16,9	20,0	18,4	18,2	15,5	16,5
*Anzahl**	*320,0*	*295,0*	*615,0*	*203,0*	*362,0*	*565,0*
Berufsabschluss						
ohne Berufsausbildung	4,1	3,1	3,6	8,0	6,1	6,8
mit Berufsausbildung	95,9	96,9	96,4	92,0	93,9	93,2
davon						
betriebliche Ausbildung	26,4	27,1	26,8	24,6	25,0	24,9
Berufsfach/ Fachschule	33,4	41,6	37,4	6,5	16,3	12,7
(Fach-)Hochschule/ Uni	25,2	21,6	23,5	53,3	43,6	47,1
Anderer berufl. Abschluss	10,8	6,5	8,8	7,5	9,0	8,5
*Anzahl**	*314,0*	*291,0*	*605,0*	*199,0*	*344,0*	*543,0*
Schulabschluss						
keine Abschluss	0,3	0,3	0,3	1,0	0,8	0,9
Hauptschulabschluss	8,1	4,8	6,5	13,4	11,9	12,5
Realschule	63,1	64,6	63,8	16,9	29,9	25,3
Abitur	25,3	25,9	25,6	60,2	53,2	55,7
sonstiges	3,1	4,4	3,7	8,5	4,2	5,7
Anzahl*	320,0	294,0	614,0	201,0	361,0	562,0
gesundheitlich beeinträchtigt						
ja	17,1	7,7	12,6	22,9	21,3	22,0
nein	82,9	92,3	87,4	77,1	78,7	78,0
*Anzahl**	*129,0*	*117,0*	*246,0*	*83,0*	*94,0*	*177,0*
Erhalt von Sozialleistungen						
Arbeitslosengeld	2,6	4,2	3,4	0,0	1,1	0,7
Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe	10,2	8,1	9,2	3,9	5,2	4,7
keine dieser Sozialleistungen	87,2	87,7	87,4	96,1	93,7	94,6
*Anzahl**	*304,0*	*284,0*	*588,0*	*204,0*	*349,0*	*553,0*
Spätaussiedler oder Ausländer						
Spätaussiedler	0,0	0,7	0,3	3,9	1,1	2,2
Ausländer	4,8	1,4	3,2	6,4	6,3	6,3
kein Spätaussiedler oder Ausländer	95,2	97,9	96,5	89,7	92,6	91,5
*Anzahl**	*311,0*	*285,0*	*596,0*	*203,0*	*349,0*	*552,0*
Zahl der Kinder						
kein Kind	61,7	59,1	60,4	64,9	40,6	49,5
1 Kind	24,0	19,9	22,1	16,3	24,9	21,7
2 Kinder	12,3	17,8	15,0	15,8	28,6	23,9
mehr als 2 Kinder	*1,9*	*3,1*	*2,5*	*3,0*	*6,0*	*4,9*

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005. – Anmerkung: * „Keine Angabe“ herausgerechnet.

gesundheitliche Probleme zu haben (Ziel 1: 12,6 %, Ziel 3: 22.0 %). In Verbindung mit der bereits beschriebenen Altersstruktur liegt der Schluss nahe, dass eine zunehmende Anzahl älterer, vormals abhängig Beschäftigter aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung Schwierigkeiten bei der Ausübung ihres Berufs gehabt haben und mit der Förderung die Chance nutzen, sich eine neue Existenz aufzubauen.

Um die eigentliche Motive der Gründung zu ermitteln, ist zunächst ein Blick auf die Tätigkeit unmittelbar vor der Gründung sinnvoll (nicht tabelliert). Dabei ergibt sich, dass nur etwa ein Fünftel der Befragten vor der Existenzgründung erwerbstätig war. Der große Rest war entweder arbeitslos bzw. arbeitssuchend (rund zwei Fünftel) oder zählte zu den Nichterwerbspersonen, weil sie sich entweder in der Ausbildung in Lehre, Schule oder Studium befanden oder Hausfrau/-mann waren. In unserer Stichprobe machte der Anteil letzterer Gruppe fast 30 % aus.

Bei der direkten Frage nach der Wichtigkeit verschiedener Motive für den Entschluss sich selbständig zu machen, sind ebenfalls Unterschiede zwischen Ost und West vorhanden. Die Schaffung eines eigenen Arbeitsplatzes war in beiden Regionen das wichtigste Motiv und wurde von rund 69 % der ostdeutschen Befragten als „sehr wichtig“ und weiteren fast 18 % als „wichtig“ eingestuft. Im Westen waren es rund 5 Prozentpunkte weniger. Ein weiteres wichtiges Motiv war die Unabhängigkeit bzw. Eigenständigkeit durch die Gründung. Von den Geförderten aus den neuen Bundesländern beurteilten dieses Motiv fast 58 % als „sehr wichtig“ und ca. 24 % als „wichtig. Im Westen taten dies rund 5 Prozentpunkte mehr. Zudem war das Motiv der Unabhängigkeit von staatlicher Hilfe von Bedeutung im Osten mit insgesamt fast 63 % bei den Einschätzungen „sehr wichtig“ und „wichtig“, allerdings deutlich stärker als im Westen mit insgesamt rund 55 %. Eine gute Geschäftsidee wurde ebenfalls häufig als Motiv für die Gründung genannt, dabei liegen die ostdeutschen Befragten mit rund 60 % positiven Nennungen hinter den Westdeutschen (74 %) zurück.

Charakteristisch für die Zielgruppe der Existenzgründer ist der niedrige Anteil von Beziehern von Sozialleistungen. Aufgrund der guten Ausbildung der Geförderten ist dies jedoch nicht überraschend. Ausländer und Spätaussiedler spielen bei der Förderung kaum eine Rolle. Überdies gaben knapp 60 % der Befragten im Ziel 1-Gebiet an, keine Kinder zu haben. Entsprechend niedriger als im Westen lag der Anteil mit 1 oder 2 Kindern. In beiden Regionen waren Maßnahmeteilnehmende mit mehr als 2 Kindern die Ausnahme.

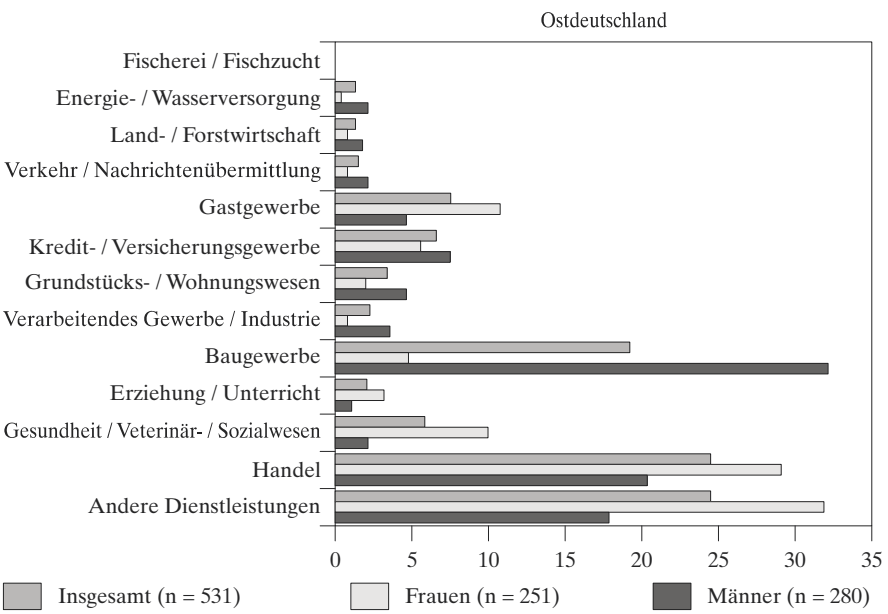
8.3.2.3 Angaben zum Gründergeschehen

Zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer 2005 gab die überwiegende Mehrheit (ca. 95 %) der an dieser Befragung teilnehmenden Personen im Ziel 1-Gebiet, die Gründung bereits vollzogen zu haben. Es ist davon auszugehen, dass die erfolgreichen Gründer, also diejenigen, deren Unternehmen zum Befragungszeitpunkt noch bestand, deutlich überrepräsentiert sind. Die Fragebögen wurden teilweise an Geschäftsadressen versandt, die womöglich nicht länger bestehen oder aber es fand eine Selektion insofern statt, dass die Gründer, die inzwischen ihr Unternehmen wieder schließen mussten, sich durch die Befragung nicht angesprochen fühlten.

Schaubild 8.1

Gründer: In welchem Wirtschaftszweig erfolgte die Gründung?

in %



Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005.

In welchen Wirtschaftszweigen die Unternehmensgründung im Ziel 1-Gebiet erfolgte, verdeutlicht ***Schaubild 8.1*** Angesichts der unterschiedlichen Kapitalbedürfnisse im Verarbeitenden Gewerbe einerseits und der zunehmenden Bedeutung von dienstleistungsorientierten Wirtschaftsbereichen andererseits ist es nicht erstaunlich, dass sich das Gründungsgeschehen

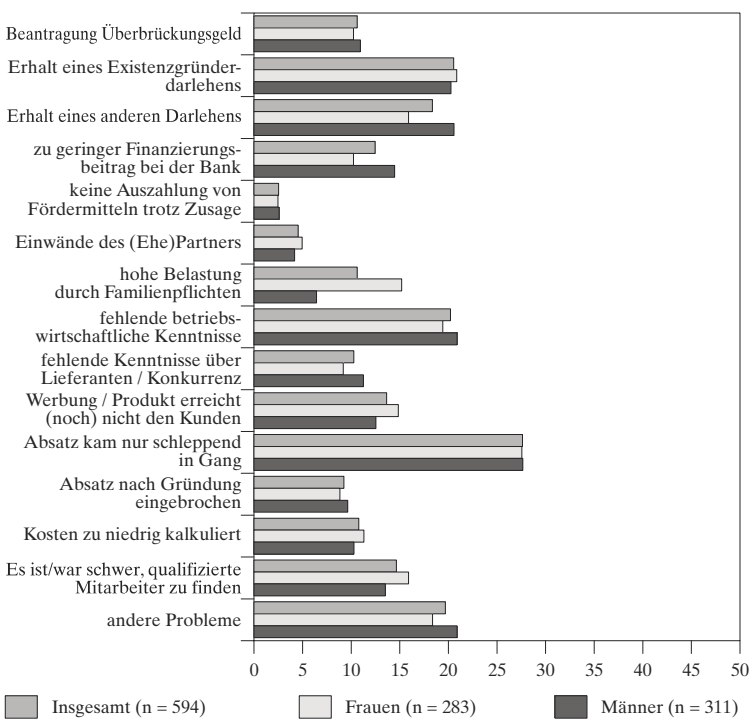
vor allem auf letzteren Wirtschaftsbereich konzentrierte. Machten 2004 in der Gesamtwirtschaft die Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe rund 20 % aus, so lag ihr Anteil an den ostdeutschen Gründern in unserer Stichprobe bei rund 2 %. Deutlich über dem Anteil der Erwerbstätigen von knapp 6 % lag dagegen der Anteil der Gründer im Baugewerbe mit 17,7 %.

Entsprechend überproportional ausgeprägt stellt sich das Gründungsgeschehen im Bereich der Dienstleistungen dar. Mehr als die Hälfte (ca. 60 %) der Existenzgründungen in den neuen Bundesländern sind im Bereich ‚Sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen' sowie im ‚Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen' vollzogen worden. Gut ein Fünftel (Anteil der Erwerbstätigen in der Gesamtwirtschaft 15 %) der Probanden gab an, ein Unternehmen im Bereich des Handels gegründet zu haben. Im Bereich Gesundheit/Veterinär/Sozialwesen fanden bei 5 % der antwortenden Gründer Geschäftsaufnahmen statt, während dessen Anteil an der Erwerbstätigkeit insgesamt bei 10 % liegt.

Schaubild 8.2

Gründer: Konkrete Probleme bei der Gründung – Ostdeutschland

in %; Mehrfachnennungen möglich



Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005.

Nach konkreten Problemen im Verlaufe der Existenzgründung gefragt (Mehrfachnennungen waren möglich), gaben knapp 65 % der ostdeutschen Probanden an, Schwierigkeiten beim Absatz ihrer Produkte (einschließlich Werbung) zu haben (vgl. ***Schaubild 8.2***). Zudem spielten finanzielle Probleme sowie Kompetenzdefizite in Form fehlender betriebswirtschaftlicher Kenntnisse eine wichtige Rolle. Schließlich stellen familiäre Pflichten v. a. bei Frauen ein Problem dar. Offensichtlich werden Familienpflichten und Hausarbeiten nach wie vor von Frauen im stärkeren Maße wahrgenommen als von Männern.

8.3.2.4 Merkmale und Qualität der Maßnahmen

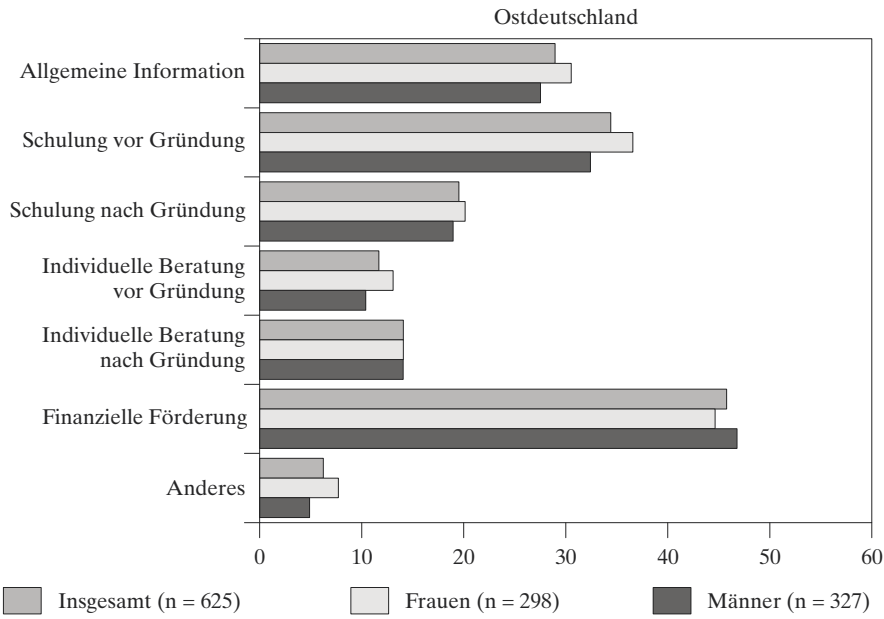
Inwieweit die ESF-kofinanzierten Maßnahmen zur Existenzgründerförderung geholfen haben, die im letzten Abschnitt identifizierten Probleme zu beseitigen bzw. zumindest abzumildern, soll anhand der Ausgestaltung (Merkmale) und Qualität der angebotenen Maßnahmen analysiert werden. Hierbei ist insbesondere zu fragen, ob die entsprechenden Seminare, Coachings etc. darauf ausgerichtet sind, die aufgezeigten fehlenden Kompetenzen auszugleichen und geholfen haben, finanzielle Engpässe zu überwinden, die naturgemäß bei jungen Unternehmen eine bedeutende Rolle spielen.

Wie aus dem ***Schaubild 8.3*** hervorgeht, werden die angesprochenen Defizite offenbar direkt angegangen (Mehrfachantworten waren möglich): Finanzielle Beihilfen, Zuschüssen sowie vergünstigter Darlehen haben 46,8 % der ostdeutschen Geförderten erhalten. Mit deutlichem Abstand – aber immer noch mit einer relativ großen Bedeutung – folgen Maßnahmen, die der Vermittlung allgemeiner Informationen (29 %), sowie Schulungen vor (34,4 %) und nach (19,5 %) der Gründung dienten. Von weiterer Bedeutung waren im Rahmen der Förderung hingegen individuelle Beratung/Coaching vor (11,7 %) und insbesondere nach der Gründung (14,1 %). In Ergänzung zur finanziellen Förderung wurden Beratungs- bzw. Informationsmöglichkeiten in erheblichem Maße in Anspruch genommen. Bemerkenswert sind hierbei die Unterschiede zu den Fördermaßnahmen im Westen. Während der Schwerpunkt im Osten auf den Schulungen liegt (Ost = 53,9 %, West = 15 %) konzentriert sich der Westen auf individuelle Beratung bzw. Coaching (Ost = 24,5 %, West = 43,6 %). Außerdem liegt der Anteil der finanziellen Förderung im Westen (56,6 %) deutlich über dem im Osten (45,8 %).

Schaubild 8.3

Gründer: An welchen ESF-Fördermaßnahmen haben Sie teilgenommen?

in %; Mehrfachnennungen möglich



Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005.

Ein stark divergierendes Antwortverhalten von Frauen und Männern ist bei den Teilnehmenden in Ostdeutschland nicht zu beobachten.

8.3.2.5 Erfolg der Gründungen

Ausgehend von der primären Zielsetzung der ESF-kofinanzierten Maßnahmen zur Existenzgründerförderung, die Überlebenswahrscheinlichkeit junger Unternehmen zu erhöhen, steht die Überlebenschance als Erfolgsindikator im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung. Dieser Indikator scheint am besten dazu geeignet zu sein, den Erfolg der Existenzgründerförderungsmaßnahmen anzuzeigen, da er verhältnismäßig einfach zu ermitteln und wenig durch unterschiedliche Datenbasen verzerrt ist[74]. Da man davon ausgehen muss, dass unsere Stichprobe eine Verzerrung zugunsten erfolg-

[74] Zur Begründung vgl. insbesondere Oberschachtsiek (2005: 190f.).

reicher Unternehmensgründungen aufweisen dürfte, darf die Überlebensrate als Beurteilungsmaßstab jedoch nur unter Vorbehalt interpretiert werden. In unserem Fall wird die Überlebensrate der in den Jahren 2001/2002 von den befragten Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmern gegründeten Unternehmen untersucht, wobei drei Teilzeiträume unterschieden werden (vgl. ***Tabelle 8.14***).

Tabelle 8.14
Bruttoeffekte der Existenzgründungsförderung
in %

	Ostdeutschland		
	Insgesamt	Geschlecht	
		Weiblich	Männlich
	in %	in %	in %
Tätigkeit n. 12 Monaten			
noch selbstständig	93,5	93,7	93,2
Ungeförderte Beschäftigung	1,4	1,5	1,4
geförderte Beschäftigung	0,0	0,0	0,0
arbeitslos/arbeitssuchend	4,2	4,1	4,4
Sonstiges	0,9	0,7	1,0
*Insgesamt**	*566*	*270*	*296*
Tätigkeit n. 24 Monaten			
noch selbstständig	84,7	89,9	88,9
Ungeförderte Beschäftigung	3,1	3,5	3,1
geförderte Beschäftigung	0,9	1,2	0,7
arbeitslos/arbeitssuchend	10,1	4,7	5,6
Sonstiges	1,2	0,8	1,7
*Insgesamt**	*574*	*257*	*287*
Tätigkeit heute**			
noch selbstständig	79,3	76,9	81,5
Ungeförderte Beschäftigung	6,0	6,2	5,8
geförderte Beschäftigung	1,1	0,7	1,4
arbeitslos/arbeitssuchend	10,1	11,4	8,9
Sonstiges	3,5	4,8	2,4
*Insgesamt**	*565*	*273*	*292*

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005 – Anmerkungen: * „Keine Angabe“ herausgerechnet. - ** Tätigkeit zum Befragungszeitpunkt Sommer 2005.

Nach ***Tabelle 8.14*** sind die vom ESF unterstützten Maßnahmen zur Existenzgründerförderung für das Ziel 1-Gebiet auf den ersten Blick als überaus erfolgreich einzustufen. Der Anteil der gescheiterten Existenzgründer ist sehr gering. Die Frage, ob die Selbständigkeit 12 Monate nach der Gründung noch bestehe, beantworteten 93,5 % der Befragten positiv. An diesem Bild ändert über die Zeit nur wenig. So waren zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer 2005, immer noch gut 79 % der an den hier untersuchten Existenzgründerfördermaßnahmen Teilnehmenden selbständig. Dabei lag der

Anteil der weiblichen Teilnehmenden 2,4 %-Punkte unter dem Durchschnittswert. Dementsprechend waren auch mehr Existenzgründerinnen wieder arbeitslos bzw. -suchend (Frauen 11,4 %, Männer 8,9 %) Eine ungeförderte Beschäftigung nahmen nach Ende der Gründertätigkeit insgesamt 6 % (Frauen: 6,2 %; Männer 5,8 %) der ESF-Teilnehmenden auf. Dieses Ergebnis kann auch als Erfolg der ESF-kofinanzierten Existenzgründermaßnahmen interpretiert werden, da eine Aufgabe der Selbständigkeit mit anschließender abhängiger Beschäftigung als freiwilliger Ausstieg zugunsten einer besseren Beschäftigungsalternative gewertet werden könnte[75]. Darüber, ob die Selbständigkeit grundsätzlich tragfähig gewesen wäre, ist jedoch keine Aussage möglich.

Schaubild 8.4 zeigt die Einschätzung der Geschäftsentwicklung für das Jahr 2006. So geht die überwiegende Mehrheit (ca. 85 %) der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von einem Anstieg ihrer Umsätze aus. In Übereinstimmung damit wird von durchschnittlich rund 60 % der Befragten eine Ausweitung ihres Produkt- bzw. Dienstleistungsangebots in Aussicht gestellt.

Trotz dieser positiven Einschätzung waren die Antworten betreffend der künftigen Investitions- und Beschäftigungsentwicklung deutlich zurückhal tender. Zwar erwartete ein nicht unerheblicher Teil der befragten ostdeutschen Existenzgründer (27,3 %) eine Ausweitung des eigenen Investitionsvolumens bei einem gleichzeitigen Anstieg der Mitarbeiterzahl (16,7 %). Ein Großteil der befragten Personen rechnet allerdings sowohl mit einem unveränderten Investitionsvolumen (ca. 62 %) als auch mit einer konstanten Anzahl von Mitarbeitern (80,3 %) in ihren Unternehmen. Die Einschätzungen der Westdeutschen unternehmen fielen in der Struktur ähnlich, insgesamt aber deutlich positiver aus.

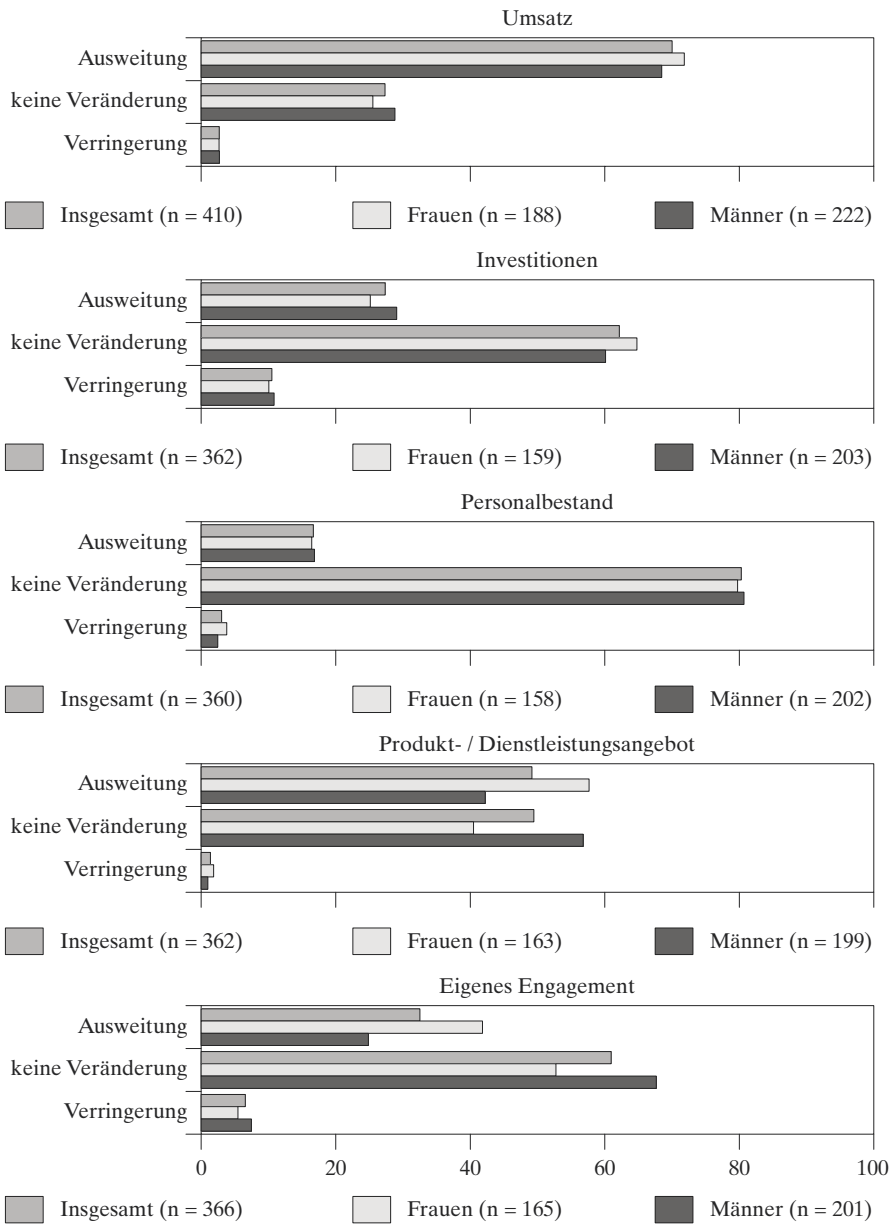
Überdies ist einschränkend zu bemerken, dass der überwiegende Teil der ostdeutschen Jungunternehmer sich nicht bereit erklärte, sein persönliches Engagement für das Unternehmen zu verstärken; ungefähr jeder Elfte wollte es sogar verringern. Bemerkenswert ist, dass die weiblichen Gründerinnen ein höheres Engagement bekundeten, als ihre männlichen Kollegen.

[75] Zur Interpretation vgl. auch Oberschachtsiek (2005: 190).

Schaubild 8.4

Gründer: Planungen für 2006 – Ostdeutschland

in %



Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005.

Die zurückhaltenden Äußerungen der Gründerinnen und Gründer bezüglich der geplanten Investitionsvolumina, der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie des zukünftigen persönlichen Engagements könnte natürlich auch dem gegenwärtigen verhaltenen gesamtwirtschaftlichen Wachstum und dem unsicheren weltwirtschaftlichen Umfeld zuzuschreiben sein. Es ist jedoch zu bedenken, dass in den Branchen, in denen die vom ESF geförderten Gründungen stattfinden, viele Unternehmen von vorneherein nicht auf Wachstum hin ausgerichtet sind, sondern beispielsweise auf eine angemessenes Einkommen des Gründers oder der Gründerin.

Fazit

Wie die Ergebnisse für das Ziel 1-Gebiet gezeigt haben, können – unter Beachtung aller Vorbehalte – den vom ESF unterstützten Maßnahmen zur Existenzgründerförderung eine hohe Passgenauigkeit bescheinigt werden. Diese Aussage beruht vor allem auf der Einschätzung, dass der spezifische Unterstützungsbedarf der Zielgruppe ‚Existenzgründer' weitgehend abgedeckt wurde, d.h. die Inhalte der Maßnahmen in hohem Maße den spezifischen Problemen entsprechen, mit denen die Existenzgründerinnen und -gründer konfrontiert sind. Dem allgemeinen Trend zur Tertiarisierung der Wirtschaft folgend, sind die Existenzgründungen schwerpunktmäßig im Bereich ‚Sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen' sowie im ‚Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen' vollzogen worden.

Die Ergebnisse einer Befragung der Existenzgründer zeigen eine hohe Überlebenswahrscheinlichkeit der von den Maßnahmeteilnehmerinnen und Maßnahmeteilnehmer gegründeten Unternehmen, sowie überwiegend optimistische Planungen für das Jahr 2006. Bei der Bewertung dieser Ergebnisse muss allerdings berücksichtigt werden, dass das positive Gesamtergebnis zum Teil auch durch ein unterschiedliches Antwortverhalten der erfolgreichen und nicht erfolgreichen Existenzgründerinnen und -gründer bedingt sein kann.

9. Nettoeffekte der Förderung

Bei der Ermittlung der Nettoeffekte der Förderung lehnt sich dieser Bericht methodisch sehr stark an die Vorgehensweise an, die auch im Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPPD Ziel 3 gewählt wurde. In die Untersuchung einbezogen wurden Ergebnisse der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm zu Nettoeffekten der Existenzgründerförderung im Ziel 1-Fördergebiet auf Bundesebene, sowie Resultate zu Nettoeffekten der Länderförderung im Rahmen der Existenzgründerförderung und von Vollzeitweiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose.

9.1 Methodik, Fragestellungen, Vorgehensweise[76]

Das Ziel einer jeden Effektivitätsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist die Beantwortung der kontrafaktischen bzw. Was-wäre-wenn-Frage. Im Fall von Arbeitslosen, die an einer Maßnahme teilgenommen haben, könnte diese Frage beispielsweise lauten: „Weisen diejenigen Arbeitnehmer, die an der Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen haben, aufgrund der Teilnahme an dieser Maßnahme eine Arbeitsmarktsituation auf, die sie ansonsten nicht erreicht hätten?“ Nur wenn diese – zweite – Frage bejaht werden kann, kann die Verminderung der Arbeitslosigkeit als ein positiver kausaler Effekt der Qualifizierungsmaßnahme auf die teilnehmenden Individuen interpretiert werden.

Es ist offensichtlich, dass die „Was-wäre-wenn-Situation“ bzw. „kontrafaktische Situation“ nicht beobachtbar ist. Die Unbeobachtbarkeit der kontrafaktischen Situation stellt das fundamentale Evaluationsproblem dar. Man versucht dieses Problem durch die Wahl eines geeigneten Studiendesign zu lösen, welches dem Wissenschaftler erlaubt, die kontrafaktische Situation unter möglichst geringen Annahmen (sog. Identifikationsannahmen) möglichst gut zu approximieren. Das ideale Studiendesign wäre ein Experiment, bei dem die Teilnehmenden über eine Zufallsauswahl bestimmt werden. Solche Experimente sind jedoch im wirtschaftlichen und vor allem im arbeitsmarktpolitischen Bereich nur schwer zu realisieren (Schmidt, 1999), da die Zufallsauswahl in aller Regel nicht gegeben ist.

Die Evaluationsforschung hat im Laufe der letzten Jahre verschiedene Ansätze entwickelt, um dieses Problem zu lösen. Im Wesentlichen sind zwei Methoden zu unterscheiden: die Regressionsanalyse und das so genannte Matching. Die Regressionsanalyse unterstellt zwischen den Faktoren bzw.

[76] Eine ausführliche Darstellung zu den Grundlagen und der Methodik der Vergleichsgruppenanalyse findet sich in RWI (2005a).

Einflussgrößen und der Ergebnisgröße einen linearen funktionalen Zusammenhang und parametrisiert damit die Verteilung des stochastischen Elements. Eine Regressionsanalyse kontrolliert dadurch alle beobachtbaren Einflussgrößen und liefert eine Schätzung für den Teilnahmeeffekt. Das Matching verfolgt genau dasselbe Ziel, d.h. es kontrolliert sämtliche beobachtbare Einflussgrößen. Allerdings unterstellt es a priori keinen linearen Zusammenhang oder parametrische Verteilungsannahmen an den Störterm. Es erreicht dieses Ziel dadurch, dass es zu jedem Teilnehmenden einen (oder mehrere) Nichtteilnehmenden zuordnet („matching"), der genau dieselben Werte der Einflussgrößen aufweist wie der Teilnehmende. Mit anderen Worten, man sucht für jeden Teilnehmenden aus der Gruppe der Nichtteilnehmenden einen statistischen Zwilling, und bildet daraus die Vergleichsgruppe. Für ein derartiges Paar von Individuen können nur noch zufällige Schwankungen die Entscheidung für oder gegen die Teilnahme beeinflusst haben, d.h. man approximiert den Fall des randomisierten Experiments.

Da in der Praxis oftmals eine Vielzahl an Einflussgrößen eine Rolle spielt, ist es selten möglich, exakte „Partner" zu finden. Rosenbaum und Rubin (1983) zeigen, dass es schon ausreichend ist, wenn man Partner findet, die dieselbe Teilnahmewahrscheinlichkeit (den sog. „Propensity Score") besitzen. Diese Größe ist eindimensional, womit das Matching-Problem deutlich vereinfacht wird. Da die Teilnahmewahrscheinlichkeit jedoch nicht bekannt ist, muss sie mit Hilfe ökonometrischer Methoden geschätzt werden. Man bedient sich hierfür häufig eines Logit- oder Probitmodells.[77] Mit Hilfe der geschätzten Propensity Scores wird dann für jeden Teilnehmenden ein passender Nichtteilnehmender gesucht; der Durchschnitt der Differenzen der Zielgrößen innerhalb jedes solchen Paares ist eine Schätzung des Teilnahmeeffekts.

Der Matching-Algorithmus, der in Abschnitt 9.3 zur Analyse der ESF-Förderinstrumente im Rahmen der Länderförderung verwendet wird, basiert auf diesem Prinzip und besteht aus den folgenden Schritten: Zunächst erfolgt für jede Person die Schätzung ihres Propensity Scores. Dann werden alle möglichen Vergleichspersonen innerhalb eines gewissen Propensity Score-Intervalls identifiziert. Mit Hilfe eines Algorithmus' aus der Operation Research wird daraufhin die Stichprobe derart stratifiziert, dass sich in jedem Stratum genau ein Teilnehmender und mindestens eine Vergleichs-

[77] Diese Schätzung ist nicht zu verwechseln mit der weiter oben erwähnten Regressionsanalyse zur Schätzung des Teilnahmeeffekts. Erstere dient dazu, die Teilnahmewahrscheinlichkeit zu modellieren während letztere den Teilnahmeeffekt schätzt. Sie bringt damit zwar ein parametrisches Element in das formal nicht-parametrische Matching hinein; dieses ist jedoch weniger schwer wiegend, da es sich bei der Schätzung des Propensity Scores nur um eine „Nebenrechnung" handelt.

person oder genau eine Vergleichsperson und mindestens ein Teilnehmender befindet.[78] Die maximale Anzahl an Individuen je Stratum wird begrenzt. Der Algorithmus wählt schließlich diejenige Stratifikation mit der minimalen Gesamtdistanz des Propensity Scores aus.

9.2 Nettoeffekte der Bundesförderung

Erste Ergebnisse zu den Nettoeffekten der ergänzenden Gründungshilfen wurden vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als evaluierende Einrichtung im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms vorgestellt. Eine weitere Ermittlung von Nettoeffekten ist bei der ergänzenden ESF-Förderung zur beruflichen Weiterbildung vorgesehen, wobei die Auswertungsarbeiten hier noch andauern.[79] Inzwischen liegen erste Ergebnisse im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten von ESF-geförderten und an der Regelförderung teilnehmenden Personen vor. Da jedoch noch keine Differenzierung nach Regionen vorgenommen wurde, wird in diesem Bericht auf eine ausführliche Beschreibung der ersten Ergebnisse verzichtet und auf Abschnitt 9.2.2 des Ziel 3-Berichts verwiesen. Für die ESF-geförderte Teilnahme an Trainingsmaßnahmen und die „Qualifizierung während Kurzarbeit“ ist – im Sinne des Schwerpunktansatzes des IAB – keine Ermittlung der Nettoeffekte vorgesehen. Die bislang veröffentlichten Zwischenergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst.[80]

Im Rahmen der Analysen zu den ergänzenden Gründungshilfen hat das IAB untersucht, welche Faktoren die Selektion der Teilnehmenden in die Maßnahme bestimmen.[81] Wie die Analysen zeigen, spielen individuelle Cha-

[78] Strata mit mehr als einem Teilnehmenden bei einer Vergleichsperson sind dann notwendig, wenn bei einem sehr hohen Propensity score kaum noch Vergleichspersonen vorhanden sind. Soweit möglich, werden solche Strata jedoch aus Gründen der Präzision der Schätzergebnisse vermieden.

[79] Das IAB hatte hierzu im vergangenen Jahr eine bundesweite postalische Befragung von ESF-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern sowie Vergleichsgruppen durchgeführt. Gegen Ende 2005 wurde eine Panelbefragung durchgeführt, um den längerfristigen Verbleib zu ermitteln und die Nettoeffekte der Teilnahme auch unter Aspekten nachhaltiger Wirkungen für die Beschäftigungschancen analysieren zu können. Vgl. Deeke 2005a: 8.

[80] Die an dieser Stelle dargestellten Ergebnisse basieren auf der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm. Vgl. Oberschachtsiek (2005a).

[81] Grundlage war eine Regressionsrechnung, in welcher der Einfluss verschiedener Faktoren auf die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an einer Maßnahme untersucht wurde. Anschließend wurde der Erklärungswert (Pseudo-R^2) für verschiedene Kombinationen der Teilnahme an einer BA-Gründungsförderung und ergänzender ESF-Gründungshilfe berechnet. Als Einflussmerkmale wurden herangezogen: individuelle Charakteristika (Alter, Geschlecht, Ausbildung, Dauer der Arbeitslosigkeit), die vorherige Berufsposition bzw. berufsfachliche Ausrichtung, die Arbeitsmotivation (Zahl der Vermittlungsvorschläge), die „Kultur“ einer Arbeits-

rakteristika nur eine geringe Rolle für die Inanspruchnahme einer kombinierten BA-Gründungsförderung (Oberschachtsiek 2005a: 183). Die Bedeutung regionaler Unterschiede scheint demgegenüber wesentlich größer zu sein. Das weist darauf hin, dass möglicherweise die Arbeitsagenturen in verschiedenen Regionen ihren Kunden die ESF-geförderten Gründungshilfen in unterschiedlichem Maß anbieten.

In Bezug auf Ost-West-Unterschiede ist konstant über alle Förderkombinationen zu beobachten, dass Personen aus dem Westen statistisch signifikant geringere Wahrscheinlichkeiten aufweisen, an einem Gründercoaching teilzunehmen, als Personen aus Ostdeutschland. Außerdem scheinen Personen aus städtisch-ländlich geprägten Räumen mit guter Arbeitsmarktlage im Westen eine höhere Wahrscheinlichkeit zu besitzen, an einem Seminar teilzunehmen, als Personen aus dem städtisch-ländlich geprägten Gebieten in Ostdeutschland.

Die Ermittlung von Nettoeffekten konzentriert sich auf die Kombinationen von Seminar und/oder Coaching mit Überbrückungsgeld. Das Instrument Existenzgründerzuschuss wird ausgeklammert, da aufgrund der Einführung im Jahr 2003 nur kurze Beobachtungszeiträume vorliegen. Die Analyse der Wirkungen erfolgt – genau wie zur Bewertung der Wirksamkeit der ESF-Förderung im Rahmen der Länderprogramme (vgl. Kapitel 9.3.) – differenziert nach den Teilgruppen Männer, Frauen, Ost- und Westdeutschland.

Das IAB verwendet zur Ermittlung der Netto-Effekte der ESF-BA-Gründungsförderung die Methode des statistischen Matchings (vgl. Kapitel 9.1.). Die Erfolgsgröße, die auf Basis der integrierten Erwerbsbiografien des IAB erstellt wurde, beschreibt das Ereignis, dass ein Kunde innerhalb von 24 Monaten nach seinem letzten Maßnahmeaustritt mit einem erwerbsbiografischen Status im IAB erfasst ist, d.h., nicht mehr selbständig ist (Oberschachtsiek 2005a: 190f und Oberschachtsiek 2005b: 2). Diese Art der Definition wurde gewählt, da das positive Ereignis – der Kunde ist innerhalb des genannten Zeitraums selbständig – nicht oder nur mittels zusätzlicher Befragungen beobachtbar ist.

In der ***Tabelle 9.1*** sind die Maßnahmeeffekte für die Kombinationen Existenzgründungsseminar – Überbrückungsgeld, Coaching – Überbrückungsgeld, Existenzgründungsseminar – Coaching – Überbrückungsgeld dargestellt. Gemessen werden diese als durchschnittliche Effekte für die Teilnehmenden (*ATT, average treatment on the treated*). Als Maß für die Teilnah-

---

agentur bezüglich der regionalen Gründungsförderung und der Strategietyp der Arbeitsagentur (BA-interne Klassifizierung).

mewahrscheinlichkeit wird der Propensity Score (Logit-Schätzung) verwendet.

Für die Kombination Existenzgründerseminar – Überbrückungsgeld ergibt sich für fast alle Teilgruppen ein negativer Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von 24 Monaten nicht mehr selbständig zu sein. D.h., die Teilnahme an einem Existenzgründerseminar hat die Überlebenswahrscheinlichkeit erhöht (Oberschachtsiek 2005b: 4). Die Effektgrößen sind jedoch nur sehr gering und für keine der betrachteten Populationen lassen sich statistisch signifikante Aussagen treffen. Dies ist möglicherweise auf die geringen Fallzahlen zurückzuführen. Durch die Datenaufbereitung und das verwendete Verfahren zur Berechnung der Teilnahmewahrscheinlichkeiten sowie durch das spezifische Matchingdesign hat sich die Menge an Beobachtungen erheblich reduziert.

Für Ostdeutschland ergibt sich, was die Richtung des Effekts anbelangt, ein gegenläufiges Bild (Oberschachtsiek 2005b: 4). Gründer, die ein vorbereitendes Seminar besucht haben, haben mit einer größeren Wahrscheinlichkeit innerhalb von zwei Jahren ihre Selbständigkeit aufgegeben. Die Ursachen sind derzeit noch unklar. Es wird vermutet, dass die Umkehrung des Effekts mit der starken regionalen Heterogenität von Maßnahmetypen und der Inanspruchnahme von ergänzenden Förderungen in Zusammenhang steht.

Tabelle 9.1
Maßnahmeeffekte

Teilpopulation	Existenzgründungsseminar beim Überbrückungsgeld		Coaching beim Überbrückungsgeld		Existenzgründerseminar plus Coaching beim Überbrückungsgeld	
	ATT	L* BS**	ATT	L* BS**	ATT	L* BS**
Gesamtpopulation	0,0	-0,072 0,072	-0,016	-0,049 0,017	-0,035	-0,162 0,092
		-0,071 0,071		-0,045 0,013		-0,151 0,080
Männer	-0,04	-0,128 0,044	0,004	-0,032 0,042	0,055	-0,096 0,206
		-0,129 0,045		-0,027 0,037		-0,110 0,220
Frauen	-0,07	-0,249 0,098	-0,012	-0,078 0,053	0,156	-0,079 0,39
		-0,229 0,078		-0,076 0,051		-0,088 0,400
Ost	0,11	-0,059 0,293	-0,021	0,061 0,019	0,157	-0,032 0,348
		-0,045 0,279		-0,056 0,013		-0,021 0,334
West	-0,004	-0,085 0,078	-0,008	-0,070 0,053	0,015	-0,145 0,176
		-0,081 0,074		-0,069 0,069		-0,127 0,158

Quelle: Oberschachtsiek (2005b). – Anmerkungen: * L: analytisch hergeleitetes Konfidenzintervall nach Lechner. - ** BS: Konfidenzintervall auf Basis eines gebootstrapten ATT (50 Replikationen).

Auch für die Kombination Coaching – Überbrückungsgeld ergeben sich meist negative Maßnahmeeffekte in Hinblick auf die Zielgröße „nicht mehr selbständig“ (Ausnahme: Männer). Es zeigen sich ebenfalls nur schwache Effektwerte (Oberschachtsiek 2005b: 5). Das oben beschriebene Fallzahl-Problem besteht hier jedoch nicht. Es zeigt sich aber, dass keiner der ausgewiesenen Effekte statistisch signifikant von Null verschieden ist. In allen Fällen schließt das 95%-Konfidenzintervall des ATT die Null ein.

Die Kombination Existenzgründerseminar – Coaching – Überbrückungsgeld weist die geringste Zahl an Beobachtungsfällen auf. Ein nicht unerheblicher Teil davon liegt zudem noch außerhalb des Support-Bereichs. Darüber hinaus zeigen sich für die betrachteten Populationen Unterschiede bei den Effekten in Richtung und Höhe, so dass eine inhaltliche Interpretation nicht sinnvoll erscheint. Wie zuvor sind auch hier die Effekte nicht signifikant von Null verschieden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine Ergänzung von Überbrückungsgeld mit einem Existenzgründungsseminar und/oder Coaching - wenn überhaupt - nur geringfügig höhere Überlebenswahrscheinlichkeiten hervorbringt als keine Ergänzung. Die Maßnahmeeffekte sind in der Höhe nicht substanziell, variieren zwischen den Teilpopulationen und sind statistisch nicht signifikant. Die Ergebnisse müssen jedoch weiterhin als vorläufig betrachtet werden, da die Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind.

9.3 Nettoeffekte auf Länderebene

9.3.1 Weiterbildung von Arbeitslosen

Zur Ermittlung der Nettoeffekte von Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose wurde im Rahmen des fokussierten Ansatzes der vorliegenden Evaluation keine eigene Vergleichgruppenbefragung im Ziel 1-Gebiet durchgeführt. Allerdings wurden die Analysen zur Vergleichgruppenbefragung in Sachsen, die im Rahmen der Halbzeitbewertung durchgeführt worden war, fortgeführt. Die Ergebnisse dieser weitergehenden Untersuchung werden an dieser Stelle in zusammengefasster Form vorgestellt.[82]

9.3.1.1 Datenbasis

Die Daten stammen aus einer Umfrage unter arbeitslosen Personen aus Sachsen im Juli 2003. Die Teilnehmergruppe umfasst arbeitslose und arbeitssuchende Personen, die zwischen dem zweiten Quartal 2002 und dem

[82] Bezüglich der vollständigen Analyse vgl. Augurzky et al (2005).

dritten Quartal 2003 an einer zwölf Wochen bis sechs Monate dauernden Vollzeitqualifizierung des ESF teilgenommen haben. Von der ESF-Fondsverwaltung Sachsen wurden für die Befragung rund 3.100 Teilnehmeradressen zur Verfügung gestellt.

Die Vergleichgruppe wurde aus dem Bestand der Bundesagentur für Arbeit gezogen. Als Kriterium für die Ziehung wurde der Eintritt in Arbeitslosigkeit in einem der fünf Quartale, in denen die Teilnehmenden die Maßnahme begannen, herangezogen. Um die Wahrscheinlichkeit für einen Ausgleich beider Gruppen bezüglich bestimmter Kriterien (Alter, Geschlecht, Ausbildung) zu erhöhen, wurde ein Pre-Matching durchgeführt. Da die Teilnehmergruppe zu einem erheblichen Teil Personen umfasste, die nach längerer Zeit der Inaktivität wieder auf dem Arbeitsmarkt auftraten, wurde außerdem die Stichprobe für die Vergleichsgruppe aus Personen gezogen, die bei den Arbeitsagenturen als arbeitssuchend oder arbeitslos gemeldet waren. Die Mehrzahl der Arbeitslosen in der Vergleichsgruppe besaß keinen Anspruch auf Leistungsbezug (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe). Für die Bildung der Vergleichsgruppe wurden insgesamt 10.000 Personen angeschrieben.

9.3.1.2 Maßnahmeeffekte

Der individuelle Maßnahmeeffekt wird mittels einer Indikatorvariablen gemessen, die den Wert 1 annimmt, wenn das Individuum i zum Zeitpunkt der Befragung beschäftigt war, und den Wert 0 sonst. Die Menge der erklärenden Variablen der Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit umfasst die folgenden Variablengruppen:

- Soziodemographische Variablen (Alter, Geschlecht, höchster Schulabschluss, höchster Berufsabschluss, Familienstand, gesundheitliche Beeinträchtigung, Migrationshintergrund)

- Arbeitsmarkthistorie (letzte Aktivität vor Eintritt in die Maßnahme bzw. Arbeitslosigkeit, letzte berufliche Tätigkeit vor der Maßnahme bzw. Arbeitslosigkeit, Arbeitslosigkeit vor dem Eintrittquartal).

Die unbeobachtbare Heterogenität – d.h. unbeobachtbare Merkmale, nach denen sich die Mitglieder der Vergleichs- und Teilnehmergruppe systemisch unterscheiden können – sollte bei der Vergleichsgruppenanalyse möglichst gering sein, da sich die Mitglieder der Vergleichsgruppe möglichst nur in der Komponente „Teilnahme an der Maßnahme ja/nein“, aber sonst in keiner anderen Komponente von den Mitgliedern der Teilnehmergruppe unterscheiden sollen (vgl. Abschnitt 9.1). Daher sind die letztgenannten Indikatoren von besonderer Bedeutung für die gewählte Identifikationsstrategie. Es wird angenommen, dass die Arbeitsmarkthistorie nicht nur ein wichtiger

Einflussfaktor der Teilnahmewahrscheinlichkeit ist, sondern insbesondere auch unbeobachtbare Unterschiede zwischen Teilnahme- und Vergleichsgruppe hinsichtlich z.B. Motivation und kognitiven Fähigkeiten erfasst, da davon auszugehen ist, dass sich derartige Unterschiede im Arbeitsmarkterfolg widerspiegeln.

Aus ***Schaubild 9.1*** wird ersichtlich, dass eine Reihe Personen bei der Berechnung des Maßnahmeeffektes aus der Stichprobe ausgeschlossen wurden – zum einen, weil ihr Eintritt in die Maßnahme außerhalb des für das Matching relevanten Zeitraums lag, zum anderen, weil bezüglich der Ergebnisvariablen, der Arbeitsmarkthistorie oder anderen relevanten Variablen keine gültige Antwort vorlag. Die Abbildung verdeutlicht auch, dass das Verfahren des exakten Matchings unabdingbar ist, wenn man sicherstellen will, dass die Arbeitsmarkthistorien der Personen aus der Teilnehmergruppe und der Vergleichsgruppe den gleichen Zeitraum abdecken.

Die Ergebnisse des Matchings werden sowohl für die gesamte Stichprobe als auch für stratifizierte Teilstichproben ermittelt. Bei letzteren handelt es sich um

(1) Frauen

(2) Personen mit Migrationshintergrund

(3) Ältere (vor 1968 geboren)

(4) Jüngere (1968 oder später geboren)

(5) Berufsrückkehrer

(6) Personen, die an kurzfristigen Maßnahmen teilgenommen haben (Dauer 6 – 8 Monate)

(7) Personen, die an langfristigen Maßnahmen teilgenommen haben (Dauer 8 – 12 Monate).

Zur Prüfung der Sensitivität werden ferner verschiedene Spezifikationen der Schätzung vorgenommen, die sich durch die Wahl der Kontrollvariablen unterscheiden. Im Einzelnen handelt es sich dabei um

(a) Konditionierung ausschließlich auf soziodemographische Merkmale

(b) Spezifikation (a) plus Einbeziehung der letzten Aktivität und der letzten beruflichen Tätigkeit vor Eintritt in die Maßnahme bzw. Arbeitslosigkeit

(c) Spezifikation (a) plus Arbeitsmarkthistorie

(d) Spezifikation (a) plus Arbeitsmarkthistorie sowie Einbeziehung der letzten Aktivität und der letzten beruflichen Tätigkeit vor Eintritt in die Maßnahme bzw. Arbeitslosigkeit.

Schaubild 9.1

Struktur der Stichprobe

Jahr	2000				2001				2002				2003	
Quartal	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II

Teilnehmer:

Anzahl der Teilnehmer	0	1	1	5	6	54	156	316	113	39	9

Interview-Zeitpunkt

	Aus der Stichprobe ausgeschlossene Teilnehmer: 67						In die Stichprobe einbezogene Teilnehmer: 633				
Untergruppen							1	2	3	4	5
Arbeitsmarktgeschichte											
– Untergruppe 1						Hist1					
– Untergruppe 2						Hist2	Hist1				
– Untergruppe 3						Hist3	Hist2	Hist1			
– Untergruppe 4						Hist4	Hist3	Hist2	Hist1		
– Untergruppe 5							Hist4	Hist3	Hist2	Hist1	

Ende der Maßnahme; Anzahl der Teilnehmer	21	39	65	96	128	122	128	10	7	17

Anzahl der Teilnehmer mit Maßnahmeende in 2002	616
Anzahl der Teilnehmer mit gültigem Ergebnis	560
Anzahl der Teilnehmer mit gültigen Informationen bei allen Variablen	530

	Nicht leere Arbeitsmarktgeschichte			
Arbeitsmarktgeschichte	Hist4	Hist3	Hist2	Hist1
Verteilung der Teilnehmer mit gültigen Informationen bei allen Variablen	28	126	403	530

Nicht-Teilnehmer:

Anzahl der Nicht-Teilnehmer in jeder Untergruppe	645	1416	505	202	76
Verhältnis Nicht-Teilnehmer / Teilnehmer	4,2	4,5	4,5	5,2	8,4

Anzahl der Nicht-Teilnehmer mit gültigen Informationen bei allen Variablen	2330

	Nicht leere Arbeitsmarktgeschichte			
Arbeitsmarktgeschichte	Hist4	Hist3	Hist2	Hist1
Verteilung der Nicht-Teilnehmer mit gültigen Informationen bei allen Variablen	218	633	1799	2330

Tabelle 9.2 zeigt die Ergebnisse der Schätzung für die gesamte Stichprobe ohne Differenzierung nach Maßnahmetyp. Der Maßnahmeeffekt ist in allen Fällen positiv und – mit Ausnahme der Spezifikation (c) – statistisch signifikant. Da es sich bei der Teilnehmergruppe in den meisten Fällen um Berufsrückkehrer handelt, enthält die Spezifikation (c) aller Wahrscheinlichkeit nach nicht alle relevanten Informationen, um über die Arbeitsmarkthistorie kontrollieren zu können. In der Spezifikation (d), die alle diese Informationen berücksichtigt, liegt der Maßnahmeeffekt (ATET, Average Treatment Effect on the Treated) bei 7,6 % bei einem Signifikanzniveau von 5 %.

Tabelle 9.2
Weiterbildung von Arbeitslosen: Maßnahmeeffekte „Beschäftigung zum Zeitpunkt der Befragung" – Gesamte Stichprobe

	Spezifikation			
	(a)	(b)	(c)	(d)
ATET	0.065	0.078	0.031	0.076
Standardfehler	0.024	0.034	0.029	0.038
p-Wert	0,007	0,021	0,292	0,043
Teilnehmende vor Matching	530	530	530	530
Teilnehmende nach Matching	517	500	503	458
Durchschn. Teilnahmewahrscheinlichkeit der gematchten Teilnehmenden	0,270	0,505	0,374	0,555
Durchschn. Teilnahmewahrscheinlichkeit der gematchten Nichtteilnehmenden	0,269	0,504	0,374	0,554
Durchschn. Teilnahmewahrscheinlichkeit der Nichtteilnehmenden ohne Matching	0,177	0,238	0,167	0,219

Quelle: Augurzky et al (2005). – Anmerkungen zur Spezifikation: (a) nur soziodemographische Merkmale; (b) soziodemographische Merkmale und letzte Aktivität bzw. berufliche Tätigkeit; (c) soziodemographische Merkmale und Arbeitsmarkthistorie; (d) soziodemographische Merkmale, Arbeitsmarkthistorie und letzte Aktivität bzw. berufliche Tätigkeit.

Im zweiten Schritt werden die Maßnahmeeffekte für die stratifizierten Teilgruppen ermittelt. Die Ergebnisse sind in ***Tabelle 9.3*** dargestellt. Für alle Teilgruppen wird nun nur noch die Spezifikation (d) (soziodemographische Merkmale plus Arbeitsmarkthistorie sowie Einbeziehung der letzten Aktivität und der letzten beruflichen Tätigkeit vor Eintritt in die Maßnahme bzw. Arbeitslosigkeit) angewandt. Die Tabelle zeigt, dass sich der Maßnahmeeffekt zwischen den Teilgruppen erheblich unterscheidet. Hochsignifikante und quantitativ substanzielle Effekte ergeben sich für Frauen und für Personen, die vor 1968 geboren sind. Für Personen mit Migrationshintergrund und Personen, die 1968 oder später geboren sind, sind die Maßnahmeeffekte eher gering und nicht signifikant. Der quantitativ höchste Effekt ist bei Berufsrückkehrern zu beobachten, die sich zuvor ihrer Familie gewidmet oder um den Haushalt gekümmert hatten. Für diese Teilgruppe erhöht sich

durch die Teilnahme an der ESF-Maßnahme die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden, um rund 15 Prozentpunkte.

Tabelle 9.3
Weiterbildung von Arbeitslosen: Maßnahmeeffekte „Beschäftigung zum Zeitpunkt der Befragung“

	Teilgruppe						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
ATET	0,088	0,058	0,100	0,025	0,149	0,053	0,088
Standardfehler	0,040	0,056	0,048	0,059	0,079	0,065	0,049
p-Wert	0,028	0,298	0,039	0,673	0,057	0,416	0,074
Teilnehmende vor Matching	427	111	271	259	198	203	327
Teilnehmende nach Matching	370	80	241	212	146	145	296
Durchschn. Teilnahmewahrscheinlichkeit der gematchten Teilnehmenden	0,514	0,569	0,501	0,614	0,583	0,535	0,553
Durchschn. Teilnahmewahrscheinlichkeit der gematchten Nichtteilnehmenden	0,513	0,567	0,498	0,611	0,580	0,534	0,552
Durchschn. Teilnahmewahrscheinlichkeit der Nichtteilnehmenden ohne Matching	0,215	0,344	0,193	0,287	0,313	0,201	0,217

Quelle: Augurzky et al (2005). – Anmerkungen zu den Teilgruppen: (1) Frauen; (2) Personen mit Migrationshintergrund; (3) Ältere (vor 1968 geboren); (4) Jüngere (1968 oder später geboren); (5) Berufsrückkehrer; (6) Teilnehmende an kurzfristigen Maßnahmen; (7) Teilnehmende an langfristigen Maßnahmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Teilnahme an einer ESF-Maßnahme die Wahrscheinlichkeit von Arbeitssuchenden, eine Beschäftigung zu finden, signifikant erhöht. Differenziert man nach bestimmten Zielgruppen variiert der Maßnahmeeffekt stark. Der höchste Effekt ist bei Berufsrückkehrern zu beobachten, für Personen mit Migrationshintergrund und Jüngere können in dieser Analyse keine signifikanten Teilnahmeeffekte festgestellt werden.

9.3.2 Berufsorientierende und Berufsvorbereitende Maßnahmen

9.3.2.1 Adressauswahl und Ziehung der Vergleichsgruppe

Auch im Ziel 1 wurde der Versuch unternommen, mit Hilfe eines Vergleichsgruppenansatzes Nettoeffekte der BO/BV-Förderung zu schätzen. Für diese Vergleichsgruppenziehung konnte auf die COMPAS-Datei der

BA zurückgegriffen werden. Sie enthält Informationen zu jenen Jugendlichen, die sich bei der BA um einen Ausbildungsplatz bewerben. 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 aufgrund der Natur berufsorientierender Maßnahmen davon auszugehen, dass zu den ESF-Teilnehmenden eher speziell diejenigen Jugendlichen gehören, die Schwierigkeiten haben, einen Ausbildungsplatz zu finden, während die Bewerberdatei einen weitaus repräsentativeren Querschnitt der Ausbildungsplatzsuchenden umfasst.

Während der weit überwiegende Teil der ESF-geförderten Jugendlichen im Ziel 1-Gebiet keinen Abschluss oder lediglich einen Hauptschulabschluss hatten, lag der entsprechende Anteil dieser Gruppe in der COMPAS-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 stellte eine weitere Herausforderung an die Konzipierung des Vergleichsgruppendesigns dar: Die COMPAS-Datei enthält aktuell nur Adressen von jenen Jugendlichen, die sich seit Herbst 2003 als „ausbildungsplatzsuchend“ gemeldet haben. Dabei ist zu bedenken, dass in der Datei ein erheblicher Altbestand von Bewerbern aus vorherigen Schulabgangsjahrgängen enthalten ist, die sich bereits früher bei der Berufsberatung gemeldet – jedoch noch keinen Ausbildungsplatz gefunden hatten. Der Zeitpunkt des Schulabschlusses bzw. des letzten besuchten Schuljahres ist daher eine Schlüsselvariable für die zeitliche Vergleichbarkeit der ESF- und Vergleichsgruppe.

9.3.2.2 Maßnahmeeffekte

Das übergreifende Ziel berufsorientierender und –vorbereitender Maßnahmen ist die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung. Als Ergebnisvariable wurde daher der im Rahmen der Befragung spätmöglichste Zeitpunkt gewählt, um für alle Beteiligten einen adäquaten Suchzeitraum nach einer Ausbildungsstelle zu gewährleisten: Der Ergebnisindikator für den Erfolg der ESF-Maßnahme war daher, ob der beobachtete Jugendliche sich zum Zeitpunkt 2. Quartal 2005 in Ausbildung befand.

Bei der Berechnung der dem Matching zugrunde liegende Teilnahmewahrscheinlichkeit der Jugendlichen aus ESF- und Vergleichsgruppe an der Maßnahme wurden neben den üblichen soziodemografischen Merkmalen Alter, Ge-schlecht, Schulabschluss, Gesundheitszustand und Migrationshin-

tergrund auch persönliche Aussagen zu wichtigen Lebensinhalten (z.B. Freizeit, Fernsehen, Familie) und Problemen (z.B. mit Drogen, Eltern oder Polizei) einbezogen. Dies verkleinerte zwar aufgrund hoher Auslassungen („item nonresponse“) die mit in die Berechnung eingehenden Beobachtungen um knapp 30 Prozent, wurde aber aufgrund der besonderen Zielgruppe der Maßnahme als unerlässlich angesehen. Außerdem wurden beim Matching nur Paare von Jugendlichen gebildet, die in den Variablen „Jahr des Schulendes“, „Schulabschluss“, „Gesundheitszustand“ und „Empfang von Sozialleistungen“ übereinstimmten („exact matching“).

Die mit dem beschriebenen Ansatz erzielten Ergebnisse können für die Ziel 1-Interventionen auf Grund der zur Verfügung stehenden Fallzahl nicht als repräsentativ bewertet werden. Gleichwohl deuten sie darauf hin, dass ESF-geförderte BO/BV-Maßnahmen die Wahrscheinlichkeit, einen Ausbildungsplatz zu finden, bei Jugendlichen im Ziel 1-Gebiet insgesamt und auch speziell bei den gering qualifizierten Jugendlichen nicht signifikant erhöht haben. Dies gilt sowohl im Vergleich zu denjenigen Jugendlichen, die an keiner BO/BV-Maßnahme teilgenommen haben als auch gegenüber denjenigen, die in der Vergleichsgruppe an einer anderen, in der Regel nicht ESF-geförderten Maßnahme teilgenommen haben.

Ist es vor diesem Hintergrund dennoch möglich, dass es signifikant positive Maßnahmeeffekte gibt, die jedoch durch das Matching nicht erfasst wurden? Das wäre durchaus denkbar: Bei der Berechnung des Effektes ohne die Einbeziehung der persönlichen Aussagen konnte im Ziel 3-Gebiet ein schwach signifikanter negativer Effekt der Maßnahme auf die Ausbildungswahrscheinlichkeit identifiziert werden. Da dieser Effekt bei Einbeziehung der persönlichen Aussagen verschwand, kann hier auf deutliche Unterschiede zwischen der ESF-Gruppe und der Vergleichsgruppe geschlossen werden. Es könnte daher sein, dass die Heterogenität zwischen Teilnehmer- und Vergleichsgruppe durch das Matching nicht hinreichend kontrolliert werden konnte.

Generell bestätigen die Ergebnisse die auch in anderen Untersuchungen beobachteten Schwierigkeiten, durch die Förderung den Zugang zu einem Ausbildungsplatz zu er-leichtern. Faktoren wie geringes Ausbildungsniveau und fehlende Basiskompetenzen (Artelt et al. 2001), ein durch strukturellen und informationstechnologischen Wandel gestiegenes Anforderungsprofil (Klös, 1997; Krugman 1994; Schüssler, Spiess, Wendland & Kukuk 1999) sowie ein angespannter Ausbildungsmarkt (Dietrich, Koch & Stops 2004) bilden Erklärungsansätze dafür, weshalb auch auf die Zielgruppe zugeschnittene Maßnahmen keine deutlich positiven Effekte zu erzeugen vermögen.

9.3.3 Existenzgründerförderung

9.3.3.1 Adressauswahl und Ziehung der Vergleichsgruppe

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 Industrie- und Handelskammern (IHK) und Handwerkskammern (HWK) gefunden. Daher hat das Evaluationsteam ausgewählte IHK und HWK in denjenigen Ländern, in denen Existenzgründer über ESF unterstützt werden, gebeten, Adressdaten für die Vergleichsgruppenanalysen zur Verfügung zu stellen.

Erfreulicherweise zeigten sich die angesprochenen Kammern sehr kooperationsbereit und so konnte durch diese Bemühungen 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. Oben dargestellte Konstruktion der Vergleichsgruppe verlief im Ziel 3- Gebiet erfolgreicher und wir konnten eine numerisch ungefähr der Teilnahmegruppe entsprechende Vergleichsgruppe bilden, während in den ostdeutschen Ländern die Anzahl der befragten Vergleichspersonen deutlich unter der Anzahl der Teilnehmenden liegt.

9.3.3.2 Vorgehensweise beim Matching und Maßnahmeeffekte

Zur Messung des Maßnahmeeffekts berücksichtigen wir vier Ergebnisvariablen:

1. Überlebensquote der Neugründungen
2. Anzahl der Beschäftigten
3. Umsatz pro beschäftigter Person
4. Wachstumsrate der Anzahl der Beschäftigten

Die erste Ergebnisvariable "Überlebensquote" ist der nahe liegende Indikator, an dem sich der Erfolg einer Neugründung messen lässt. In den Daten zeigt sich allerdings, dass auch 24 Monate nach Gründung in sowohl Teilnehmer- als auch Vergleichsgruppe die Überlebensquote bei ungefähr 90 % liegt, d.h. es gibt relativ wenig Variation in der Ergebnisvariable, an der sich ein signifikanter Maßnahmeeffekt erkennen ließe. Aufgrund der prinzipiellen Bedeutung des Indikators haben wir die Schätzung dennoch durchgeführt, wobei als Erfolg genau jene Gründungen definiert wurden, die angaben, sowohl nach 12 als auch nach 24 Monaten noch zu existieren.

Die zweite Ergebnisvariable misst die Anzahl der Beschäftigten 24 Monate nach Gründung. Hierbei werden sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sowie Unternehmer selbst voll, d.h. mit Faktor 1, gewichtet, während Auszubildende mit Faktor 0.5 und Minijobber mit Faktor 0.25 in die Berechnung eingehen. Diese Zahl dient auch als Nenner in der dritten Ergebnisvariable „Umsatz pro Beschäftigtem“, die ebenso 24 Monate nach Gründung gemessen wird, wobei hier zusätzlich die mithelfenden Familienangehörigen mit Faktor 0.5 in die Berechnung einbezogen wurden. Die vierte Ergebnisvariable erfasst die Zuwachsrate in der Anzahl der Beschäftigten (berechnet wie eben dargestellt) zwischen dem Zeitpunkt der Gründung und 24 Monate danach.

Die Messung der Maßnahmeeffekte erfolgt wiederum über ein Matching der Teilnehmenden und Vergleichspersonen auf die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit. In die Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit gehen hierbei Variablen ein zu sozioökonomischen Charakteristika wie Geschlecht, Alter, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Schulausbildung, Berufsausbildung, sowie Informationen zum Wirtschaftszweig, in dem die Gründung erfolgt, und auch der beruflichen Situation des Gründers oder der Gründerin vor der Gründung. Hier ist insbesondere von Interesse, ob die Gründung aus Arbeitslosigkeit erfolgte.

Tabelle 9.4
Existenzgründer Ost

Ergebnisvariable	Überlebensquote			Anzahl Beschäftigte		
	Gesamt-stichprobe	Arbeitslose	Finanzielle Förderung	Gesamt-stichprobe	Arbeitslose	Finanzielle Förderung
Durchschnittlicher Maßnahmeeffekt (Standardfehler)	0.003 (0.044)	-0.067 (0.055)	0.062 (0.048)	-0.677* (0.401)	-0.460 (0.444)	-0.409 (0.530)
N Teilnehmer-gruppe nach Matching	520	375	260	538	391	265
N Vergleichs-gruppe nach Matching	123	69	123	211	118	210
Durchschnittswert Ergebnisvariable Teilnehmende nach Matching	0.879	0.853	0.896	1.312	1.263	1.656
Durchschnittswert Ergebnisvariable Vergleichsgruppe nach Matching	0.876	0.92	0.834	1.979	1.725	2.105
Durchschnittswert Ergebnisvariable Vergleichsgruppe vor Matching	0.902	0.913	0.902	2.156	1.854	2.005
	Umsatz pro beschäftigter Person			Wachstumsrate Beschäftigte		
	Gesamt-stichprobe	Arbeitslose	Finanzielle Förderung	Gesamt-stichprobe	Arbeitslose	Finanzielle Förderung
Durchschnittlicher Maßnahmeeffekt (Standardfehler)	-10197 (13116)	-15082 (14892)	-3829 (9676)	-40.29** (20.02)	-35.14 (22.14)	-17.29 (22.14)
N Teilnehmer-gruppe nach Matching	267	193	143	533	386	264
N Vergleichs-gruppe nach Matching	142	79	141	182	97	182
Durchschnittswert Ergebnisvariable Teilnehmer nach Matching	37786	39523	40640	-6.227	-4.209	7.741
Durchschnittswert Ergebnisvariable Vergleichsgruppe nach Matching	49015	54668	44441	34.07	30.93	25.03
Durchschnittswert Ergebnisvariable Vergleichsgruppe vor Matching	43684	58625	49419	35.67	36.78	35.67

Eigene Berechnungen. Anmerkung: Signifikanzniveaus ***:p=0,01,**:p=0,05,*:p=0.

Tabelle 9.4 enthält die Schätzergebnisse der Maßnahmeeffekte auf die vier oben dargestellten Ergebnisvariablen, untergliedert in jeweils drei Gruppen: Gesamtstichprobe, Gründungen aus Arbeitslosigkeit, sowie Maßnahmen der finanziellen Förderung. Wie erwartet ist bei der Ergebnisvariable "Überlebensquote" kein signifikanter Effekt feststellbar. Für alle Untergruppen liegen die Überlebensraten bei Teilnehmenden und Vergleichspersonen auf relativ hohem Niveau. Hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten lässt

sich ein schwach signifikanter Unterschied zwischen Teilnehmer- und Vergleichsgruppe für die Gesamtstichprobe, nicht aber für die Untergruppen, feststellen. Hier deutet sich an, dass die Anzahl der Beschäftigten 24 Monate nach Gründung bei ESF-geförderten Existenzgründern mit durchschnittlich 1,3 unter dem Durchschnittswert der Vergleichsgruppe mit 2,1 liegt.

Dies wird durch die Schätzergebnisse zum Effekt auf die Wachstumsrate der Beschäftigung unterstützt, die zeigen, dass ESF-geförderte Gründer über den Zeitraum von Gründung bis 24 Monate nach Gründung eine durchschnittliche Wachstumsrate von -6 % aufweisen. Dies ist ein signifikant negativer Maßnahmeeffekt relativ zu anderen Gründern, die über diesen Zeitraum durchschnittlich 34 % Wachstumsrate ihrer Beschäftigtenzahl haben. Für die Untergruppen zeigt sich dieses Ergebnis allerdings nicht. Einschränkend muss des Weiteren angemerkt werden, dass nicht vollständig klar ist, ob die Wachstumsrate der Beschäftigtenzahl ein Indikator ist, der den Erfolg der ESF-geförderten Gründungen hinreichend treffend abbildet. Letztlich kann man vermuten, dass primär die Überlebensquote der Unternehmung, also insbesondere die Beschäftigung des Gründers, im Mittelpunkt steht, und weniger die Frage, ob die Gründung expandiert. Maßnahmeeffekte auf den Umsatz pro beschäftigter Person sind nicht feststellbar. Allerdings liegt das Niveau dieser Variable im Osten deutlich unter jenem der Gründungen im Westen (vgl. auch unseren Ziel 3-Bericht).

Zusätzlich zu dem Matching auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit berechnen wir auch Maßnahmeeffekte auf Basis eines exakten Matchings, d.h. es wird einer Person aus der Teilnehmergruppe nur dann eine Vergleichsperson zugeordnet, wenn diese in bestimmten Charakteristika unmittelbar übereinstimmt. Die folgenden Attribute liegen dem exakten Matching zu Grunde: a) war die Person unmittelbar vor der Gründung arbeitssuchend oder arbeitslos gemeldet, b) Wirtschaftszweig: Gründung der Unternehmung in Bau oder verarbeitendem Gewerbe, c) Vollhandwerk ja/nein, d) Freiberufler.

Die Ergebnisse des exakten Matching für alle vier Ergebnisvariablen finden sich in ***Tabelle 9.5***. Wie die Tabelle zeigt, ist für fast keine der Ergebnisvariablen ein signifikanter Maßnahmeeffekt feststellbar. Einzig der bereits im Matching auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit gefundene schwach signifikante, negative Effekt auf die Anzahl der Beschäftigten tritt wiederum auf.

Insgesamt können also keine signifikanten Ergebnisse identifiziert werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zunächst einmal zu berücksichtigen, dass sich insbesondere Existenzgründerseminare und Coachingmaßnahmen (auch aufgrund des durchschnittlich geringen Umfangs der Förderung) wohl eher auf die Stabilität der Gründung als den späteren Umsatz, die Beschäftigung oder das Beschäftigungswachstum auswirken. Bei der

Variable „Überlebensquote“ ist anzunehmen, dass sich die insignifikanten Effekte allein schon durch die zu geringe Zahl von nicht erfolgreichen Gründern im Befragungsrücklauf sowohl der Teilnehmenden als auch der Vergleichsgruppe[83], also aus statistischen Gründen, erklären lassen. Eine gesicherte Aussage zur Wirkung der Maßnahmen auf die Stabilität der Gründung ist daher leider, wie sich gezeigt hat, auf der Basis der vorliegenden Daten nicht möglich. Bei den anderen Variablen ergeben sich durchwegs insignifikante Effekte. Es scheint also so zu sein, dass die Förderung keinen Einfluss auf den späteren Umsatz und die Beschäftigung hatte.

Tabelle 9.5
Maßnahmeeffekte ESF Gründungsförderung: Direktes Matching

	Überlebens-quote	Anzahl Beschäftigte	Umsatz pro beschäftigter Person	Wachstumsrate Beschäftigte
Durchschnittlicher Maßnahmeeffekt (Standardfehler)	-0.071 (0.055)	-0.754* (0.441)	-7740 (21288)	-41.201 (27.484)
N Teilnehmer-gruppe nach Mat-ching	320	382	170	367
N Vergleichsgruppe nach Matching	113	182	118	163
Durchschnittswert Ergebnisvariable Teilnehmende nach Matching	0.838	1.388	48663	-5.807
Durchschnittswert Ergebnisvariable Vergleichsgruppe nach Matching	0.909	2.146	56522	35.394
Durchschnittswert Ergebnisvariable Vergleichsgruppe vor Matching	0.903	2.237	47856	33.331

Quelle: RWI/SÖSTRA ESF-Befragung 2005. Eigene Berechnungen. Anmerkungen: Signifikanzniveaus ***p= 0.01, **p = 0.05, *p = 0.1.

[83] Dieser geringe Rücklauf ist wohl nicht auf den überwiegenden Erfolg der Gründungen zurückzuführen, sondern darauf, dass bei vielen nicht erfolgreichen Gründern aufgrund der Geschäftsaufgabe die angegebene Adresse nicht mehr stimmte, sowie darauf, dass nicht erfolgreiche Gründer zu einem geringeren Anteil den Fragebogen ausfüllten.

10. Gesamtüberblick der Ergebnisse im Hinblick auf die Erreichung der Querschnittsziele

Die Untersuchung der Erreichung der Querschnittsziele wurde für das OP des Bundes Ziel 1 mit der gleichen grundsätzlichen Methodik wie beim EPPD Ziel 3 angegangen. Jedoch standen im Rahmen der Untersuchung anders als im Bericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPPD Ziel 3 die Resultate einzelner Programme der Bundesministerien im Vordergrund.

10.1 Aufgaben und Ziele der Untersuchung

Im Rahmen der Halbzeitbewertung des ESF im EPPD Ziel 3 und im OP Ziel 1 des Bundes wurden die Querschnittsziele auf ihre Relevanz in der Durchführung und auf ihre Wirkungen untersucht. Die Halbzeitbewertung hat den weitgehend offenen und unbestimmten begrifflichen Rahmen der Querschnittsziele in den Programmdokumenten der EU und des Bundes deutlich gemacht. Die Fondsverwaltungen sowohl des Bundes als auch der Länder waren deswegen in der ersten Hälfte der Förderperiode hauptsächlich damit beschäftigt, die Querschnittsziele zu interpretieren und eigene landes- und programmspezifische Akzente bei der Auswahl und Gewichtung der Querschnittsziele zu setzen. Der Schwerpunkt der Aktivitäten und Initiativen auf der Bundes- und Landesebene lag auf der Entwicklung von Umsetzungsmechanismen, die zu einer stärkeren Verankerung der horizontalen Ziele im Rahmen der Programmdurchführung beitragen sollten. Dabei wurde zweierlei deutlich:

1. Das Querschnittsziel der Chancengleichheit und das Verfahren des Gender Mainstreaming sind im Vergleich zu den anderen Querschnittszielen inhaltlich relativ deutlich bestimmt und am stärksten bei der Umsetzung gewichtet.

2. Die Fondverwaltungen des Bundes und der Länder wählen nicht alle dieselben und dieselbe Anzahl von Querschnittszielen aus. Zwischen den Fondsverwaltungen ergeben sich damit unterschiedliche Profile und Schwerpunkte im Hinblick auf die horizontalen Ziele.

Um die Umsetzung der Querschnittsziele zu vereinfachen und ausgewählte Querschnittsziele besser unterstützen zu können, schlug die Halbzeitbewertung für die zweite Förderperiode vor, die Interventionen auf die beiden Querschnittsziele „Chancengleichheit“ und „lokale/regionale Entwicklung“ zu konzentrieren. Die Steuerungsgruppe „Evaluierung und Monitoring“ hat in ihrer Sitzung am 7. Juli 2004 diesen Vorschlag angenommen. Auch das

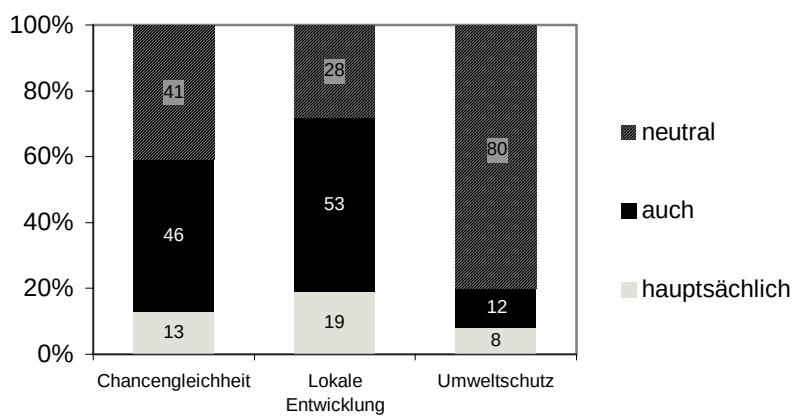
Update orientiert sich an diesem Beschluss. In der Analyse stehen daher folgende Fragen im Mittelpunkt:

1. Was wurde mit dem ESF für die Chancengleichheit und die lokale/regionale Entwicklung erreicht?
2. Welche Probleme gibt es noch zu lösen?
3. Und welche Empfehlungen lassen sich aus den empirischen Befunden der Evaluation ableiten?

10.2 Die Querschnittsziele im Monitoring

Die Auswertung der Stammblätter mit den Angaben der Bewilligungsstellen zu den Querschnittszielen zeigt einen sehr hohen Anteil von Projekten, die 2004 „auch" und „hauptsächlich" auf ein Querschnittsziel ausgerichtet waren.

Schaubild 10.1
Querschnittsziele 2004 Ziel 1



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

Im strengen Sinn querschnittsorientierte Projekte sind in der Kategorie „auch" erfasst. Neben den fachlichen Zielen ist hier „auch" ein Querschnittsziel berücksichtigt worden. Auffallend ist, dass mit überragender Mehrheit die Ziele Chancengleichheit und lokale Entwicklung in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik integriert werden konnten. Das Umweltschutzziel hat jedoch offenkundig nur eine marginale Bedeutung.

Ob die hohen Werte gerechtfertigt sind und auf eine veränderte und stärker querschnittsorientierte Projektkonzeption und -durchführung verweisen, kann jedoch mit den Angaben aus den Stammblättern nicht mit Sicherheit festgestellt werden. Denkbar wäre, dass Querschnittsziele tatsächlich aufmerksam beachtet und zwischen Bewilligungsstellen und Projektträgern bewusst abgestimmt werden. Möglicherweise hat eine Professionalisierung stattgefunden und Bewilligungsstellen wie Träger haben sich lokale und geschlechterbezogene Entwicklungsziele stärker zu Eigen gemacht und ihre Entscheidungen entsprechend verändert. In vielen Fondverwaltungen wurden Sensibilisierungskurse durchgeführt und planende und ausführende Ebenen der Arbeitsmarktpolitik hatten Zeit, sich mit den neuen Ansätzen zur Integration der Geschlechterperspektive und lokaler Entwicklungsziele in die Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren vertraut zu machen. Die Ergebnisse aus dem Jahr 2004 könnten in diesem Sinn auch als Folge einer Sensibilisierung und daraus resultierenden Verhaltensänderung gelesen werden.

Bei dieser Interpretation sind allerdings auch Zweifel angebracht. Die Aussagen zu den Querschnittszielen müssen in den Stammblättern nicht begründet werden und die bloße Behauptung, dass ein Projekt „auch“ oder „hauptsächlich“ einem Querschnittsziel dient, lässt sich nicht als Beweis dafür deuten. Um weitere Hinweise auf die Querschnittsorientierung der Interventionen im OP Ziel 1 des Bundes zu bekommen, ist die Evaluation v.a. auf die programmatischen Grundlagen der Modellprogramme und ihrer jeweiligen Implementationsstrukturen angewiesen. Die wichtigste Quelle hierfür sind die Expertengespräche mit den Fondsverwaltungen des Bundes und die in den Jahresberichten dokumentierten Aktivitäten der Bundesfondsverwaltungen im Ziel 1. Sie bilden für die folgenden Darstellungen die Grundlage.

10.3 Querschnittsziel „Chancengleichheit“ und die Strategie des Gender Mainstreaming

10.3.1 Programme der Bundesministerien

Das **BMBF** berücksichtigt das Querschnittsziel in allen Programmen. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der **„Lernenden Regionen – Förderung von Netzwerken“**. Gender-Mainstreaming ist in den Antragsberatungen und in den Auflagen zu den Förderempfehlungen zum Eintritt in die Durchführungsphase auf zwei Bereiche fokussiert worden:

1. Information und Sensibilisierung: Die an der Implementation beteiligten zentralen Akteure in den regionalen Netzwerken wurden in Seminaren mit dem Querschnittsthema vertraut gemacht (Gendertraining). Um die Antrags- und Bewilligungsverfahren zu strukturieren wurden

spezielle Leitfäden entwickelt, die Mitarbeiter bei der Umsetzung des Querschnittsziels in der Region unterstützen sollen. Außerdem wurden Kriterien für die Qualitätssicherung erarbeitet (Beispiel: Lernende Region Aachen „Lernen ohne Grenzen") und über einen explizit gemachten Prozess der Selbstreflexion wurden Kontrollmechanismen geschaffen, die während der Implementation die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Dimensionen sicherstellen sollen.

2. Die Thematik ist i.d.R. im Rahmen einzelner Teilvorhaben berücksichtigt. Teilweise ist den Antragstellern/Antragstellerinnen geraten worden, das Thema Gender nicht nur einseitig auf „Frauenförderung" zu beziehen, sondern auch Männer/Jungen im Sinne der Ganzheitlichkeit des Programms einzubeziehen; insbesondere dort, wo diese in gesellschaftlichen Bereichen unterrepräsentiert sind. Im Vorhaben „Bildungsnetz für eine geschlechtergerechte Bildung und Beschäftigung in Berlin" werden beispielsweise Männer/Jungen an den Bereich der Pflege- und Erziehungsberufe und Frauen/Mädchen an die Bereiche Naturwissenschaft und Technik herangeführt (Jahresbericht 2004: 84f.).

Im BQF-Programm wurde das Chancengleichheitsziel zum konzeptionellen Schwerpunkt bei der Erarbeitung des Programmsteuerungsinstrumentes „Entwicklungsplattformen" gemacht. Bei Arbeitsgruppen und Treffen der Entwicklungsplattformen werden in diesem Bereich besonders engagierte Vorhaben Einzelbeiträge leisten und über Umsetzungsstrategien und Erfahrungen berichten. Die Erfahrungen und Ergebnisse aller Vorhaben werden unter dem Aspekt der Chancengleichheit gesondert betrachtet und spezifisch ausgewertet (nach Angaben des ESF-Monitoring).

Besonders dringender Handlungsbedarf zur Förderung der Chancengleichheit besteht im Bereich der Existenzgründungen. Während von den Männern jeder Siebte selbständig, freiberuflich oder als Unternehmer tätig ist, wagt nur jede vierzehnte Frau den Schritt in die Selbstständigkeit. Das BMWA arbeitet mit der Förderung der Bundesweiten Agentur für Gründerinnen gezielt an der Verbesserung der Startbedingungen für Frauen in die Selbstständigkeit. Im Mittelpunkt steht die Bündelung von Know-how und Service auf einem Internetportal, das nicht nur praktische Informationen zusammenfasst, sondern auch zahlreiche Möglichkeiten zu einer wirkungsvollen Vernetzung von Aktivitäten bereitstellt.

Im **BMFSFJ** hat das Querschnittsziel Gender-Mainstreaming Priorität. Im Programm ***„Lokales Kapital für Soziale Zwecke" (LOS)*** ist Gender-Mainstreaming in allen Förderabschnitten ein fester Bestandteil. Bei den im Frühjahr 2003 durchgeführten Konzeptwettbewerben für die Programmschwerpunkte „Lokales Kapital in Hochwassergebieten" und „Lokales Ka-

pital in der Sozialen Stadt“ waren die Angaben zur Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfequote, zum Ausländer(innen)anteil und zur Altersstruktur für das zu fördernde Gebiet jeweils nach Geschlecht differenziert anzugeben. Die Darstellung der Problemlagen und den daraus entwickelten Zielen bzw. dem Handlungskonzept musste unter Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Bedarfe formuliert werden. Ein wesentliches Kriterium der Bewertung dieser Wettbewerbsbeiträge war die Beachtung von Gender-Mainstreaming. Insbesondere wurde darauf geachtet, dass die Zusammensetzung der Begleitausschüsse, die über die Förderung von Mikroprojekten zu entscheiden haben, und das Auswahlverfahren selbst den Bedingungen von Gender-Mainstreaming genügt. Bei der Umsetzung von LOS müssen alle Träger von Mikroprojekten darstellen, welche Zielsetzung sie mit diesem Mikroprojekt in Bezug auf die Gleichstellung von Frauen und Männern explizit oder implizit verfolgen. Bei geschlechterheterogenen Mikroprojekten sind Gründe anzugeben bzw. Gegenmaßnahmen zu beschreiben, wenn der Mikroprojektträger keine paritätische Besetzung des Mikroprojekts erwartet. Im Jahr 2004 waren 51 % der Neueintritte Frauen (nach Angaben des ESF-Monitoring).

Unter dem programmatischen Dach der „Allianz für Familie“ hat das BMFSFJ im Jahr 2004 ein ganzes Bündel von Maßnahmen aus dem ESF gefördert: Lokale Bündnisse für Familien, Innovationspiloten, das Audit „Beruf und Familie für Unternehmen, der Bundeswettbewerb „Erfolgsfaktor Familie 2005“ und verschiedene Studien zu familienfreundlichen Maßnahmen in Unternehmen.

10.3.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Querschnittsziel der Chancengleichheit und des Gender Mainstreaming ist in allen Programmen der Bundesministerien und auf der Projektebene verankert. Es gibt sowohl Programme, die sich ausschließlich der Förderung dieses Querschnittsziels widmen, als auch Programme, die das Querschnittsziel in der Kombination mit arbeitsmarktpolitischen und maßnahmebezogenen Zielen berücksichtigen. Ausnahmen davon bilden Programme, die ohne ESF-Förderung anliefen und erst nachträglich den Gender-Gedanken in die Programmdurchführung aufgenommen haben. Hierbei zeigt sich allerdings die Steuerungswirkung des ESF in einem positiven Sinne. Die nachträgliche Integration von ESF-Mitteln in die Finanzplanung der Programme hat dazu geführt, dass Chancengleichheitsprinzipien und der Gender Mainstreaming-Ansatz stärker als bisher in der Durchführung berücksichtigt werden. I.d.R. bedeutet dies, dass bei neuen Auswahlrunden von Projekten das Querschnittsziel berücksichtigt wird.

Geschlechterspezifische Fragen und Zielstellungen sind in den Modellprogrammen des Bundes aus der Sicht der Evaluation in modellhaft-vorbildlicher Weise umgesetzt worden. Vom Bund gingen in dieser Hinsicht bereits zu Beginn der Förderperiode wichtige Impulse an die Akteure der Arbeitsmarktpolitik aus, die wie z.B. die Genderseminare und die verschiedenen Leitfäden und Informationen zum Gender Mainstreaming die Praxis der Bewilligungsstellen bis heute beeinflussen.

In der Praxis der Projekte werden die Grenzen zwischen der spezifischen Frauenförderung und dem Gender Mainstreaming-Ansatz undeutlich, etwa dann, wenn z.B. Maßnahmen für die Berufswahlorientierung besonders auf die Förderung junger Frauen für technikorientierte Berufe ausgerichtet sind. Eine positive Zielbestimmung des Gender Mainstreaming, z.B. die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern an bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten, ist vom BMFSFJ mit der „Allianz für Familie“ programmatisch aufgegriffen worden. Diese innovativen und die Praxis der Arbeitsmarktpolitik nachhaltig beeinflussenden Aktivitäten sollten weiter geführt und stetig aktualisiert werden.

10.4 Querschnittsziel „Lokale Entwicklung“

10.4.1 Programme der Bundesministerien

Das Querschnittsziel „Lokale Entwicklung“ wurde im Ziel 1 noch stärker als das Chancengleichheitsziel in den Programmen des Bundes berücksichtigt. 53 % der Projekte waren 2004 „auch“ und 19 % „hauptsächlich“ auf dieses Ziel ausgerichtet.

Im Ziel 1 des Bundes haben sich an den Projekten der Bundesministerien, die „auch“ auf die lokale oder regionale Entwicklung ausgerichtet sind, keine gravierenden Veränderungen ergeben. Das ESF-BA-Programm wird von den örtlichen Arbeitsagenturen im Rahmen der bestehenden Förderrichtlinien durchgeführt, die auf die individuelle Unterstützung in spezifischen Situationen des Erwerbslebens ausgerichtet sind. Das ESF-BA-Programm hat außer der auf Kreisebene regionalisierten Struktur der Agenturen keinen expliziten regionalen oder lokalen Fokus. Den Arbeitsagenturen ist es aber frei gestellt, mit lokalen und regionalen Partnern zusammen spezifische Projekte und Maßnahmen zur Förderung der örtlichen Entwicklung durchzuführen.

In den Bundesministerien gibt es Programme, die sich explizit der Förderung des Querschnittszieles widmen, wie die Programme „Lernende Regionen“ und Lokales Kapital für soziale Zwecke“ und Programme, die das Querschnittsziel in ihre jeweiligen fachpolitischen Zielsetzungen integriert.

Das BMBF-Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" berücksichtigt das Querschnittsziel auf der Ebene der Programmsteuerung, in der wissenschaftlichen Begleitung und in den Antrags- und Bewilligungsverfahren. Die Lokalen Aktionspläne der Antragsteller müssen sich auf die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Ausgangslage ihrer Region beziehen. Der Nachweis lokaler bzw. regionaler Probleme und spezifischer Handlungsbedarfe ist damit eine zentrale Voraussetzung für einen gelungenen Projektantrag. Die geplanten Modellmaßnahmen müssen auf diese regionale Ausgangslage bezogen sein. Und schließlich müssen lokale Partner wie die örtliche Arbeitsagentur, Kammerorganisationen, berufliche Bildungsträger sowie Betriebe in das Netzwerk einbezogen werden.

Die Nachhaltigkeit der örtlichen Aktivitäten soll über die Verwertungsplanung dargestellt werden. Die Antragsteller müssen darin zu wirtschaftlichen Erfolgsaussichten und der Anschlussfähigkeit ihrer Projekte an weiter führende und künftige Aktivitäten erläutern.

Im **BQF-Programm** müssen alle geförderten Vorhaben mit der regionalen Förderplanung abgeglichen werden. Durch die Verzahnung des Modellprogramms mit der örtlichen Situation und anderen Förderprogrammen insbesondere bei den Vorhaben „Berufliche Qualifizierungsnetzwerke" (BQN) und den Netzwerken zur Berufswegeplanung sollen Synergieeffekte genutzt und der Einsatz personeller und materieller Ressourcen optimiert werden. Jugendliche mit besonderem Förderbedarf werden durch betriebliche Langzeitpraktika und eine Berufsvorbereitung, die sich an den Erfordernissen und Angeboten der regionalen Wirtschaftsunternehmen orientiert an eine Arbeitswelt herangeführt, die ihnen im regionalen Kontext berufliche Perspektiven eröffnen hilft (nach Angaben des ESF-Monitoring).

Voraussetzung für eine Förderung durch das **Bundesprogramm LOS des BMFSFJ** ist die Erstellung eines lokalen Aktionsplans. Im Kern geht es dabei um 2 zentrale Aspekte: Zum einen um die Vernetzung relevanter lokaler Akteure wie Bürgerinnen und Bürger, Politik, Verwaltung, lokale Wirtschaft, freie Träger, Bildungseinrichtungen etc. Vorrangiges Ziel ist es, lokale Kompetenz für neue Impulse aus den Gemeinden heraus zu nutzen und die Beteiligung von betroffenen und/oder engagierten Bürgern und Bürgerinnen sicherzustellen. Zum anderen geht es um die Formulierung lokaler Entwicklungsziele, die eng an örtliche Probleme und Bedarfe ausgerichtet sind. Die Entscheidung über eine Förderung wird durch den LOS-Begleitausschuss auf lokaler Ebene gefällt. Dieser Ausschuss besteht aus Vertreter/-innen der beteiligten Ämter, der lokalen Akteure, Bewohner/-innen des Fördergebiets und Vertreter/- innen der Zielgruppen von LOS.

Das Programm „**Schule-Wirtschaft/Arbeitsleben**" legt den Fokus auf die lokale Vernetzung von schulischer und beruflicher Bildung bzw. vorberufli-

cher Orientierung. Alle Projekte dieses Programms sind lokal bzw. regional eingebettet in die Strukturen der schulischen und beruflichen Bildung und die Akteure der Arbeitswelt. Durch ihre Beteiligung an der Durchführung der Projekte soll auch gewährleistet werden, dass spezifische lokale Probleme behandelt und lokal angepasste Lösungen gefunden werden.

Mit dem Programm „**Freiwilliges Soziales Trainingsjahr**" (FSTJ) des BMFSFJ wurden Jugendliche aus problematischen Gebieten mit einem besonders niedrigschwelligen Angebot der beruflichen Integration an einen künftigen Berufseinstieg herangeführt. Das Angebot war an das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt" gekoppelt und verstärkte damit die Unterstützung für benachteiligte Stadtteile und strukturschwache Landkreise im Bereich der Jugendberufshilfe und der Berufsvorbereitung. Die soziale und berufliche Integration durch gemeinnützige Arbeit der Teilnehmenden soll sowohl Schlüsselqualifikationen vermitteln als auch zu einer Aufwertung dieser innerstädtischen Ballungsräume mit multiproblematischen Bewohnerstrukturen bzw. zur Aufwertung von strukturschwachen ländlichen Räumen beitragen.

Weitere Programme, wie „IT-Landfrauen" oder „XENOS" berücksichtigen sowohl in ihren programmatischen Zielen wie in ihren Implementationsstrukturen die jeweiligen besonderen örtlichen Verhältnisse, versuchen lokale und regionale Potenziale aufzugreifen und örtlich angepasste Ziele und Strategien zu entwickeln. Das „Landfrauen-Projekt" ist auf die Entwicklung des ländlichen Raumes ausgerichtet. XENOS richtet sich stärker an Jugendliche in urbanen Ballungsräumen und benachteiligte Stadtteilen und Quartiere.

10.4.2 Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik im Ziel 1

Die Modellprogramme der Bundesministerien verfolgen lokale Entwicklungsziele über programmatische Festlegungen und Vorgaben für lokale und regionale Implementationsstrukturen. Eine andere Möglichkeit zur räumlichen Einbettung von Programmen der Arbeitsmarktpolitik besteht in der Entwicklung von lokalen und regionalen Entscheidungsstrukturen, die bei der Verwendung von Programmmitteln mitentscheiden können bzw. Ressourcen der Länder, des Bundes oder der EU an spezifische örtliche Problemlagen und Bedarfe ausrichten können.

Bei der Regionalisierung handelt es sich um eine Strategie mit der regionale und lokale Kompetenzen in der Wahrnehmung von Problemen, der Entwicklung von Strategien und ihrer Umsetzung in die Landes- und Bundespolitik eingebunden werden sollen. Ein wichtiger Impuls zur Regionalisierung der Strukturpolitik kam aus der Erfahrung schwindender staatlicher

Steuerungsfähigkeit und aus der Einsicht, dass Politik nicht nur Ressourcen verteilen kann, sondern auch die *endogenen Entwicklungspotenziale* in Regionen aufspüren und diese für eigenständige Wachstumsimpulse fördern muss. Dazu gehört auch die Annahme, dass Regionen und lokale Zusammenhänge durch Koordination und Vernetzung von Akteuren und Aktivitäten an „Identität" gewinnen können und dass ihre Zusammenarbeit „Synergien" zur Folge haben kann, und zwar im Hinblick auf die Wirksamkeit von stärker ortsbezogenen Maßnahmen und im Hinblick auf Innovativität und Zukunftsorientierung von Strategien und Projekten (vgl. D. Fürst 1998: S. 233).

Im Rahmen eines Projektes zur Bewertung regionalisierter Strukturen der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland wurden 2004 alle ostdeutschen Ministerien für Wirtschaft und Arbeit auf ihre Erfahrungen mit regionalen Arbeitskreisen, Regionalkonferenzen, Runden Tischen oder Lokalen Pakten befragt (zu den Ergebnissen vgl. Walter 2004). Die Erfahrungen mit regionalisierten Strukturen der Arbeitsmarktpolitik sind – ähnlich wie in den Alten Bundesländern – sehr unterschiedlich. Auffallend ist, dass gerade jene Bundesländer, die über relativ erfolgreiche Wachstumskerne und damit über „endogene" regionale Potenziale verfügen, kaum regionalisierte Entscheidungsinstanzen etabliert haben. Den anderen Ländern geht es mit ihren Regionalisierungsstrategien nicht um die gezielte Förderung endogener Potenziale, sondern um andere Ziele. Zum einen sollen damit spezifische territorial orientierte Förderprogramme umgesetzt werden. Zum anderen aber sollen mit den Akteuren vor Ort neue und bessere Projektideen entwickelt und auf den Weg gebracht werden, die auf die lokalen/regionalen Probleme und Strukturen maßgeschneidert sind. Die Regionalisierung dient nicht nur als Verteilungsstrategie, sondern auch als Suchstrategie mit der innovative Ansätze, Akteure und Projektideen gefunden werden sollen.

Ob lokalen oder regionalen Akteursnetzwerken eigene Handlungs- und Entscheidungsspielräume überlassen werden, hängt offenbar weder mit dem Problemdruck noch mit den Entwicklungspotenzialen vor Ort zusammen. Der Vergleich zwischen den Neuen Bundesländern legt eher die Vermutung nahe, dass unterschiedliche politische Kulturen bei der Entscheidung für oder gegen Regionalisierungsansätze ausschlaggebend sind.

Vor dem Hintergrund des ostdeutschen Transformationsprozesses sind neue Ideen zur regionalen Entwicklung gefragt: Die Deindustrialisierung ist beispiellos, ebenso die damit zusammenhängenden Folgen, wie z.B. die Haushaltslage der Kommunen, der *Brain drain* nach Westen und der damit verbundene Alterungsprozess der Gesellschaft. Lösungen können sich kaum an bekannten Rezepten orientieren. Wichtig sind Projekte, die Anregungen zum Anders-Machen geben, die Lernprozesse stimulieren, die die regionale

Vielfalt und Verschiedenheit der wirtschaftlichen Aktivitäten erhöhen und in der Lage sind, sie zu vernetzen. Aus der Sicht der Länder mit lokalen und regionalen Akteurstrukturen bei der Implementation von Arbeitsmarktpolitik erscheint es daher umso wichtiger, Konzepte und Strategien vor Ort zu entwickeln und die Regionalisierung als einen vielgestaltigen Suchprozess anzulegen.

10.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund der lokalen und regionalen Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung sind räumlich wirksame Instrumente der Arbeitsmarktpolitik gegen Ausgrenzung und für sozial-räumliche Integration und Kohärenz unbedingt notwendig. Eine erfolgreiche fachlich übergreifende Integration von Sozialraum bezogenen Entwicklungszielen und arbeitsmarktpolitischen Zielen ist umso wahrscheinlicher, je mehr sich die Arbeitsmarktpolitik gegenüber den spezifischen Bedarfen sozial-räumlicher Brennpunkte öffnet und ihre Instrumente nicht nur auf Zielgruppen, sondern auch auf benachteiligte Räume fokussiert. Deswegen sollte das Querschnittsziel Lokale Entwicklung unbedingt aufrechterhalten und weiter akzentuiert werden. Die verschiedenen Modellprogramme der Bundesministerien zeigen in exemplarischer Weise, wie sektorale Strategien in räumliche Problem- und Handlungskonstellationen eingebettet werden können. Sie sind wegen ihrer Bedeutung zur Entwicklung innovativer Politikinstrumente und auch zur Lösung lokaler Probleme nicht hoch genug zu schätzen; schließlich steht hier die Arbeitsmarktpolitik vor der Herausforderung, sozial-integrative Aufgaben mit der Arbeits- und Bildungsförderung zu verknüpfen und auf die jeweils für benachteiligte Regionen und Stadtquartiere typischen Probleme und Entwicklungspotenziale zurecht zu schneiden.

Um lokale und regionale Entwicklungsziele auch weiterhin im OP des Bundes Ziel 1 zur berücksichtigen, empfehlen die Evaluatoren die Verstetigung und Weiterführung der Modellprogramme. Künftige Modellprogramme sollten in ähnlich vorbildlicher Weise räumliche Entwicklungsfragen berücksichtigen, wie dies bereits in den evaluierten Programmen der Fall war.

11. Zwischenfazit: Ergebnisse der Wirkungsanalyse in den ausgewählten Förderbereichen

11.1 Ausgewählte Bereiche der Förderung

Der durch die methodischen Papiere zur Evaluierung in der Foerderperiode 2000 bis 2006[84] gesteckte Rahmen für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde durch das „Guidance Paper on ESF final evaluation" der Europäische Kommission vom 28. April 2004 gezielt weiterentwickelt. Aufbauend auf diesen Vorschlägen der Europäischen Kommission wurde für die Evaluierung des OP des Bundes Ziel 1 (und des EPPD Ziel 3 – anderer Bericht) ein Konzept für die Umsetzung des fokussierten Ansatzes im Rahmen der Evaluierung entwickelt, das gleichzeitig in Übereinstimmung mit dem ursprünglichen Untersuchungsauftrag aus dem Jahr 2002 steht.

Dieses Konzept wurde im ersten Zwischenbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung (vom Mai 2004) konkretisiert und ausführlich mit der Steuerungsgruppe ESF Evaluierung und Monitoring diskutiert. Die Berichtsgliederung wurde gegenüber dem damaligen Entwurf in einigen Punkten ausdifferenziert. Das Gesamtkonzept hat sich jedoch als tragfähig erwiesen und liegt dem vorliegenden Entwurf für den Endbericht zu Grunde.

Wie in dem „Guidance Paper" vorgesehen, verzichtet dieser Endbericht auf einige Elemente aus dem „Pflichtkanon der Evaluierung", die sich primär auf die Halbzeitbewertung des Jahres 2003 beziehen, ganz oder teilweise (in ***Übersicht 11.1*** kursiv gedruckt), während andere Elemente ausführlicher diskutiert werden. Verzichtet wird insbesondere auf die Analyse der Ex-Ante-Evaluierung, sowie die Kapitel zur Effizienzreserve und zur Bewertung der Programmierung. Auch die weitere Relevanz der Förderung wird nicht mehr thematisiert. Der sozioökonomische Kontext wird im Rahmen der Kapitel zur Arbeitsmarktpolitik auf Bundes- und Länderebene diskutiert, da die veränderten Rahmenbedingungen von besonderer Relevanz für die Einordnung der Politikansätze sind. Alle anderen Aspekte werden teilweise vertieft analysiert, teilweise gezielt in Hinblick auf die von der Europäischen Kommission im „Guidance Paper on ESF final evaluation" angesprochenen Untersuchungsfragen diskutiert. Die Ergebnisse der Analysen werden jeweils in den Abschnitten 6 und 10 in Hinblick auf die im „Guidan-

[84] Insbesondere sind das die Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme vom Juli 1999, das Arbeitspapier 3 (Europäische Kommission 2000c) und das Arbeitspapier 8 (Europäische Kommission 2000a) zur Halbzeitbewertung.

ce Paper on ESF final evaluation“ vorgeschlagene Struktur und unter Bezugnahme auf die dort genannten Fragen zusammengefasst.

Übersicht 11.1
Elemente des Pflichtkanons der Evaluierung

- *Programmkontext: sozioökonomisches Umfeld, institutionelle Rahmenbedingungen, operationeller Kontext (Aktualisierung der Analysen in den Programmen),*
- *weitere Kohärenz und Relevanz der Förderstrategie und in den Plänen beschriebenen Ziele,*
- Programmsteuerung: Verwaltung, Finanzierung, Partnerschaft, Kooperationsprozesse,
- Programmbegleitung: Kontrolle, Begleitung, Technische Hilfe, Publizität,
- Monitoringsystem: Indikatorensysteme, Erhebungsmethoden, Validität der erhobenen Daten,
- Zielerreichung und Wirkungen bezogen auf Förderung von Personen, Strukturen und Unternehmen,
- Zielerreichung und Wirkung der Förderung differenziert nach Kategorien der Maßnahmetypologie (Förderinstrumente),
- Zielerreichung und Wirkungen hinsichtlich des „Policy Mix“ auf Ebene des Gesamtprogramms,
- Beitrag des ESF zur Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie,
- Beitrag der Programme zur Erreichung der Querschnittsziele des ESF,
- Empfehlungen zur Weiterentwicklung/Optimierung der Programme auf der Grundlage der Befunde und Bewertungen,
- Bewertung der erfolgten Anpassung der Programmplanung nach der Halbzeitbewertung,
- Schlussfolgerungen über die Auswirkungen der Interventionen.

Für die vertiefte Analyse sieht das „Guidance Paper“ der Europäischen Kommission eine Auswahl nach den Prioritäten der Mitgliedsstaaten vor (European Commission 2004: 3). In Deutschland hat sich die Arbeitsmarktpolitik durch die Reformen der letzten Jahre stark verändert. Der Veränderungsprozess, in dessen Kern die Hartz-Reformen standen, dauert immer noch an. Somit entspricht eine Vorab-Festlegung auf bestimmte zukünftige Förderprioritäten nicht dem derzeitigen politischen Umfeld. Gleichzeitig ist in den Vertragsunterlagen vorgesehen, dass in die für die Evaluation durchgeführten Teilnehmerbefragungen Maßnahmen einbezogen werden sollen, die ca. 75 % der Teilnehmenden repräsentieren. Darüber hinaus soll eine Auswahl innovativer Maßnahmen (Leistungsbeschreibung, S. 7) in die Analyse aufgenommen werden.

Daher hat die Evaluierung einen breiten Ansatz vorgeschlagen, der sich einerseits – in Hinblick auf die im Mittelpunkt stehende Wirkungsanalyse – gezielt an teilnehmerbezogenen Förderinstrumenten des ESF orientiert. Andererseits wurden mit den innovativen Projekten und Querschnittszielen zwei systemische Aspekte der Förderung schwerpunktmäßig untersucht. Eine Eingrenzung auf bestimmte Politikfelder wird jedoch a priori nicht vorgenommen. Vielmehr wird angestrebt, auf breiter Basis für wichtige Elemente der ESF-Förderung fundierte Aussagen zu den Nettoeffekten zu treffen.

Im Rahmen des fokussierten Ansatzes konzentrierte sich die vertiefte Analyse bei der Ermittlung der Nettoeffekte insbesondere auf folgende Schwerpunkte:

– Im Bereich der Arbeitsmarkt- und Zielgruppenförderung auf Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose.

– Im Bereich der Berufsbildung auf berufsorientierende und -vorbereitende Maßnahmen.

– Im Bereich der wirtschaftsorientierten Förderung, die im Rahmen des ESF bereits eine lange Tradition hat, auf die Existenzgründerförderung und die Qualifizierung von Beschäftigten.

Darüber hinaus wurden aber auch Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen von ABM/SAM, Hilfe zur Arbeit sowie – wie bereits erwähnt – innovative Projekte als auch die Zielerreichung in Hinblick auf die Querschnittsziele untersucht. Der gesamte Untersuchungsansatz umfasst somit sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Analyse der Fördereffekte.

11.2 Direkte und indirekte Wirkungen der Förderung

11.2.1 Methodische Anmerkungen

Während in Teil II unserer Untersuchung insbesondere Input (Kosten und Programmverlauf), Programmsteuerung, Reichweite (Teilnehmerzahl) und Schwerpunkte der Förderung (in Relation zur nationalen Arbeitsmarkpolitik) im Mittelpunkt standen, wird im Folgenden in Teil III die Wirksamkeit der Förderung untersucht. Die EU-Kommission nennt in ihrem „Guidance Paper“ (S. 6) konkrete Fragestellungen, die im Mittelpunkt der Untersuchung stehen sollten (***Übersicht 11.2***).[85]

[85] Das Guidance paper ist in englischer Sprache verfasst. Die Übertragung ins Deutsche stammt von den Evaluatoren.

Übersicht 11.2
Spezifische Fragen zur Analyse von Wirkung und Mehrwert der Förderung

(1) eine Untersuchung der Arten von Wirkungen, die erwartet werden konnten unter Bezugnahme auf die Fragen:
– Wie wurden die untersuchten Maßnahmen („measures", im Papier nicht gleichbedeutend mit ESF-Maßnahmen gebraucht) ausgestaltet, um die erwünschten Wirkungen zu erzielen?
– Welche Ziele wurden für die untersuchten Maßnahmen gesetzt und wurden diese quantifiziert?
– Wurden Implementationseffekte in der Ausgestaltung der Maßnahme berücksichtigt?
(2) Hinsichtlich der Analyse der direkten und indirekten Förderwirkungen soll zwischen Maßnahmen unterschieden werden, die auf Einzelpersonen zielen (bei uns alle Instrumententypen der Befragung) und denjenigen, die auf systemische Effekte zielen (in unserem Konzept die Querschnittsziele und innovative Maßnahmen). Zentrale Untersuchungsfragen sind

A. Bei den Maßnahmen, die Einzelpersonen im Blick haben:
– Welches waren direkte und ggf. indirekte Effekte (letztere in Hinblick auf ESF-Systeme)?
– Wie haben Implementationsfragen die Ergebnisse beeinflusst?
– Konnten unbeabsichtigte Wirkungen festgestellt werden?
– Wie könnte Ablauf/ Funktion der Maßnahme verbessert werden?

B. Bei den Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Systeme zielen:
– Welches waren die direkten Wirkungen der Maßnahme auf die Systeme?
– Welche indirekten Wirkungen hatte die Maßnahme für die Individuen?
– Wie haben Implementationsfragen die Ergebnisse beeinflusst?
– Konnten unbeabsichtigte Wirkungen festgestellt werden?
– Wie könnte Ablauf/ Funktion der Maßnahme verbessert werden?

Die Fragen sind im vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Unterschiede zwischen der Förderung auf Bundes- und Länderebene zu sehen. Ebenso sind Unterschiede in der Ausgestaltung der Förderung zwischen den Ländern von Bedeutung, die jedoch im Rahmen unserer Untersuchung als Evaluation des gesamten OP des Bundes Ziel-1 nur kursorisch berücksichtigt werden können.

In Hinblick auf die zu erwartenden Wirkungen ist prinzipiell zu berücksichtigen, dass die Zielsetzungen für die einzelnen Maßnahmen – in Übereinstimmung mit der grundsätzlich vorgegebenen Zielsteuerung nach Politikbereichen und Maßnahmen – insgesamt Inputorientiert erfolgt: es werden Zielgrößen in Hinblick auf die Mittelverausgabung und die Teilnehmerzahl, jedoch nicht in Hinblick auf gewünschte Wirkungen vorgegeben. Darüber hinaus können natürlich – auch in den jeweiligen Programmdokumenten –

qualitative Zielsetzungen identifiziert werden. Deshalb ist aus methodischer Sicht sinnvoll, die erreichten Wirkungen, die Implementationseffekte und die Interventionslogik vor dem Hintergrund der tatsächlich erfolgten Implementation zu betrachten.

Die Wirkungen der Maßnahmen werden im Folgenden in Hinblick auf die verfolgten Zielsetzungen bewertet. Darauf setzen dann in einem nächsten Schritt die Überlegungen zu möglichen indirekten Effekten auf ESF-Systeme, Implementationseffekten und möglichen unbeabsichtigten Effekten auf. Auf dieser Basis können Schlussfolgerungen für die Verbesserungen der Maßnahmen gezogen werden. Die Konsequenzen, die sich für die Wirksamkeit auf Ebene der Politikbereiche und Maßnahmen ergeben, sowie die Gesamtbewertung zur Wirkung der Förderung im Rahmen des ESF werden in einem weiteren Untersuchungsschritt in Abschnitt 11.3 diskutiert.

11.2.2 Weiterbildung von Arbeitslosen

11.2.2.1 Ziele und Zielgruppenerreichung

Ähnlich wie auch schon für das Ziel-3-Fördergebiet konstatiert wurde, hat sich auch im Ziel-1-Gebiet die ESF-geförderte Weiterbildung von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen als sinnvolle und wirksame Ergänzung zur Qualifizierung in der Regelförderung erwiesen. Dies haben sowohl die Analysen im Rahmen der Halbzeitbewertung als auch der vorliegenden Aktualisierung der Halbzeitbewertung gezeigt. Als Indiz dafür können die ermittelten positiven Nettoeffekte der Länderförderung herangezogen werden. Für die Bundesförderung liegen erste Ergebnisse im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten von ESF-geförderten und an der Regelförderung teilnehmenden Personen vor (sie sind nahezu identisch, vgl. Kruppe 2005: 5). Da jedoch noch keine Differenzierung nach Regionen vorgenommen wurde, sei an dieser Stelle auf die entsprechenden Abschnitte im Ziel 3-Bericht verwiesen.

Auch wenn abschließende Ergebnisse der Begleitforschung des IAB noch ausstehen und sich die von uns ermittelten Nettoeffekte auf die Länderförderung beziehen, kann vor dem Hintergrund der bislang vorliegenden Erkenntnisse geschlussfolgert werden, dass die Weiterbildung von Arbeitslosen als ein geeignetes Förderinstrument zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie anzusehen ist (vgl. hierzu Rat der Europäischen Union, Leitlinien zur Durchführung der Beschäftigungspolitik in Deutschland vom 14. Oktober 2004). Im Sinne der Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte zur Steigerung der Effizienz von Investitionen in Humankapital wird durch ein verbessertes Weiterbildungsangebot insbesondere der Zielsetzung Rechnung getragen, mehr Menschen in den ersten

Arbeitsmarkt zu integrieren, insbesondere durch die Förderung des Zugangs von Jugendlichen, Frauen und Langzeitarbeitslosen zur Weiterbildung.

Das Förderinstrument „Weiterbildung von Arbeitslosen" konzentriert sich im Ziel-1-Gebiet – stärker noch als im Ziel-3-Fördergebiet – schwerpunktmäßig auf die Politikbereiche A (Maßnahme 1 und 2) und E (Maßnahme 10). Dies kann als ein weiteres Indiz dafür angesehen werden, dass mit diesem Instrument in erster Linie Maßnahmen gefördert werden, die eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen sollen. Die Auswertung unserer Teilnehmerbefragungen zeigt im Übrigen, dass die Teilnehmenden im Allgemeinen eine recht gute Schulausbildung und zudem – im Vergleich zur Gruppe der Arbeitslosen insgesamt – auch eine bessere Berufsausbildung aufweisen.

Obwohl sich der Instrumententyp „Weiterbildung von Arbeitslosen" nur auf relativ wenige Maßnahmen konzentriert, ist dieses Instrument im Rahmen der ESF-Förderung relativ bedeutend. So waren z.B. im Jahr 2001 mehr als ein Drittel aller ESF-Eintritte den Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose zuzuordnen (***Tabelle 11.1***). Danach sank der Anteil infolge der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik allerdings immer weiter ab. Im Jahr 2004 trat nur noch knapp jeder zwanzigste neue Teilnehmende in eine Weiterbildungsmaßnahme für Arbeitslose ein. Bei den Langzeitarbeitslosen war dieser Instrumententyp übrigens überrepräsentiert, was darin zum Ausdruck kommt, dass der Anteil an dieser Zielgruppe über dem an den Teilnehmenden insgesamt lag.

Tabelle 11.1
ESF-Maßnahmeeintritte im Instrumententyp „Weiterbildung von Arbeitslosen" (WvA) im EPPD-Ziel-3-Fördergebiet
2001-2004, Anzahl, in %

	2001	2002	2003	2004
WB von Arbeitslosen			Anzahl	
insgesamt	37.019	24.199	21.163	5.055
davon Jugendliche	20.175	10.875	14.817	1.956
Frauen	19.294	12.551	9.847	2.546
Langzeitarbeitsl.	6.375	4.689	3.569	1.003
WB von Arbeitslosen			Anteil an allen Teilnehmenden in %	
insgesamt	35	23	17	4
davon Jugendliche	34	22	18	4
Frauen	34	25	18	5
Langzeitarbeitsl.	36	31	27	3

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des ESF-Monitoring.

11.2.2.2 Wirkungen und Effekte der Förderung

Die ***Teilnehmerbefragung*** im Rahmen der „Weiterbildung von Arbeitslosen" betraf weitgehend das Ziel-3-Gebiet. Aufgrund der geringen Fallzahlen war es somit wenig sinnvoll, die Ergebnisse für das Ziel-1-Gebiet zu verwenden, zumal sich diese ohnehin auf die Länderförderung bezogen hätten. Die Befragung für die Länderförderung im Ziel-3-Gebiet hatte ergeben, dass die Bewertung der Maßnahmen im Rahmen des Förderinstruments „Weiterbildung von Arbeitslosen" bei den meisten Teilnehmenden relativ positiv ausfiel. Hinsichtlich der Verbleibsquoten zeigte sich, dass die Teilnehmenden ein Jahr nach Maßnahmeende einen höheren Anteil mit einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis als die Arbeitssuchenden aufwies, die an keiner Maßnahme teilgenommen hatten, wenngleich immer noch zwei Drittel der Befragten innerhalb dieses Zeitraums auf dem ersten Arbeitsmarkt keinen Fuß fassen konnten.

Um die ***Wirksamkeit der ESF-Maßnahmen*** einschätzen zu können, müssen jedoch die Nettoeffekte mittel der bereits angesprochenen Vergleichsgruppenanalysen betrachtet werden. Die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführten Untersuchungen der Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose hatten ergeben, dass positive Nettoeffekte eintraten hinsichtlich der Chancen der Geförderten, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Dies galt insbesondere auch für Teilnehmende an Anpassungs- und Umschulungsmaßnahmen. Die Weiterbildungsmaßnahmen erhöhten demnach für den einzelnen Teilnehmenden die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden. Wie ausgeführt, werden bis zum Abschluss dieses Berichts dann auch noch die Ergebnisse hinsichtlich der Berechnung von Nettoeffekten der Bundesförderung im Rahmen der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm vorgestellt und diskutiert.

11.2.2.3 Rolle der Implementation

Die Neuausrichtung der aktiven Arbeitmarktpolitik des Bundes und deren Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit hatte einen Einbruch der ergänzenden ESF-Förderung zur Folge. Wie gezeigt, gingen dadurch die Maßnahmeeintritte sehr deutlich zurück. Die geänderte Ausrichtung etwa des ESF-BA-Programms ist somit keine Folge einer zielorientierten Steuerung, sondern der gesetzlichen Änderungen der Arbeitsförderung. Die ESF-Mittel konnten demnach nicht mehr wie zuvor an die Individualförderung des SGB III angeknüpft werden. Mit der Einführung des SGB II reduzierte sich die ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher weitgehend auf Berufsrückkehrerinnen, die weder Arbeitslosengeld I noch II beziehen. Insbeson-

dere die Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose im Rahmen der ESF-Förderung sind daraufhin stark zurückgefahren worden.

Das System der zielgruppen- und vollzugsorientierten materiellen und finanziellen Inputsteuerung der Programmdurchführung des ESF kollidiert dabei mit dem primär auf Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Steuerungsansatz der gesetzlichen Arbeitsförderung. Der Ansatz der mischfinanzierten Individualförderung des ESF-BA-Programms erscheint vor diesem Hintergrund als Konstruktionsfehler, weil es nicht zielorientiert als eigenständiges Programm fungieren kann, da es nur in Abhängigkeit von der Individualförderung nach dem SGB III umgesetzt werden kann. Kofinanzierunsquellen für die Weiterbildung von Arbeitslosen sind im Übrigen vornehmlich nationale Mittel. Die Gewinnung privater Mittel ist bei diesem Förderinstrument nicht möglich.

11.2.3 Gründungsförderung

11.2.3.1 Zielsetzungen und zu erwartende Wirkungen

Die gezielte Förderung von Existenzgründungen gehört nicht zum klassischen Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die in erster Linie auf die Verbesserung der individuellen „employability“ von Beschäftigung Suchenden abstellte. Gründungsförderung war seit jeher Gegenstand der Wirtschaftspolitik und hier speziell der Mittelstandspolitik. Beschäftigungswirkungen wurden indirekt über die Vermehrung der Zahl der Unternehmen erhofft.

In den letzten Jahren trat insbesondere auch im Zuge der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein grundlegender Wandel ein. In der beschäftigungspolitischen Leitlinie, die die Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist zum Inhalt hat, wird von den Mitgliedstaaten gefordert, die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen voranzutreiben, indem sie Unternehmergeist, Innovation, Investitionsvermögen und günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen für alle Unternehmen fördern. Sich orientierend am Benchmarking von Unternehmenskonzepten und der Europäischen Charta für Kleinunternehmen sollen entsprechende Initiativen der Mitgliedsländer deshalb folgende Ziele verfolgen (NAP 2004: 17): „Förderung von Maßnahmen zur Vermittlung von unternehmerischen Fähigkeiten und Managementkompetenz sowie Unterstützungsangebote, einschließlich Schulungen, die darauf abzielen, den Weg in die Selbständigkeit zu einer beruflichen Option für alle zu machen.“

Damit wird die Förderung von Unternehmensgründungen integraler Bestandteil auch der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedsländer bei ihren Bemü-

hungen, die Dynamik der Volkswirtschaften mit vergrößerten Wachstums- und Beschäftigungschancen durch neu geschaffene Unternehmen. Allerdings gehört nicht der gesamte Katalog, der in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen zur Arbeitsmarktpolitik. So versucht die Bundesregierung auch, die unternehmerische Eigeninitiative durch Steuerpolitik anzuregen. In die Richtung des Abbaus von Bürokratie geht in Deutschland z.B. das zum 1. Januar 2003 in Kraft getretene Kleinunternehmerfördergesetz, das es einer größeren Zahl mittelständischer Unternehmen ermöglicht, auf die Buchführung für steuerliche Zwecke zu verzichten.

Zielgruppe von Maßnahmen des Operationellen Programms des Bundes sind Gründer aus Arbeitslosigkeit. Gründe hierfür sind zum einen das Fortbestehen einer Selbständigenlücke in den neuen Ländern. Zum andern schätzt das OP des Bundes aber auch die Selbständigkeit als häufig einzige realistische Chance zur Überwindung der Arbeitslosigkeit für viele Arbeitslose ein. Gleichzeitig soll auf die Förderung von Gründungen in expandierenden und neuen Branchen und die gezielte Unterstützung von Frauen bei der Existenzgründung besonderes Gewicht gelegt werden (OP des Bundes: 78).

Die Förderung des Unternehmergeistes im Rahmen des ESF-Bundesprogramms konzentriert sich auf Beratung und Coaching von Existenzgründern aus Arbeitslosigkeit, weil zu Recht angenommen wird, dass diese Zielgruppe besondere Schwierigkeiten auf dem Weg in die Selbständigkeit zu überwinden hat. Im OP werden als Beispiele hierfür das Fehlen spezifischer Branchen-, Buchhaltungs-, Steuer- und Marketingkenntnisse genannt. Es wird auch angenommen, dass Kreditinstitute diesen Gründern mit Vorbehalten begegnen. Besonders aussichtsreiche Geschäftsfelder für Neugründer mit ESF-Unterstützung werden neben den unternehmensbezogenen sowie den haushaltsbezogenen Dienstleistungen vor allem im Gesundheits- und Sozialbereich, im Kultur-, Sport-, Freizeit- und im Umweltbereich vermutet (OP des Bundes: 38).

Die Zielgrößen für die Gründungsförderungsmaßnahmen im Rahmen des ESF wurden im OP des Bundes Ziel 1 entsprechend der Förderphilosophie des ESF inputbezogen festgelegt. In Maßnahme 9 sollen insgesamt 15.000 Existenzgründer gefördert werden, wobei bezogen auf den Basiswert 1999 mit einer Reichweite der ESF-Förderung in Bezug auf Gründer von und in Bezug auf Gründer aus Arbeitslosigkeit von 13 % gerechnet wurde (OP des Bundes Ziel 1: 38f). Die geplanten Ausgaben für Maßnahme 9 werden (nach der Programmänderung im Jahre 2003) im Ziel-1-Gebiet für den Zeitraum 2000 – 2006 mit 79 Mill. € (einschließlich der Effizienzreserve) veranschlagt.

Nach eigenen Recherchen sind die Zielsetzungen des Bundes und der Länder ähnlich, mit von Land zu Land etwas unterschiedlichen Schwerpunkten. Generell werden neben finanziellen Unterstützungen, die nicht Gegenstand der ESF-Förderung sind, vor allem Coaching und (bis zum Auslaufen) Existenzgründerseminare bei einer sehr breiten Palette von Gründungen gefördert. Auf Bundesebene besteht die Förderung von Existenzgründungen mit ESF-Mitteln seit 2000 im ESF-BA-Programm. Seit diesem Zeitpunkt konnten Bezieher von Überbrückungsgeld nach SGB III in diesem Rahmen zusätzlich an einem Seminar zur Vorbereitung einer Existenzgründung und nach einer Gründung an einem Coaching teilnehmen. Mit der Änderung der Richtlinien des ESF-BA-Programms offiziell, aber durch interne Weisung der BA bereits ab Anfang 2003 wurden als Reaktion auf „Hartz II“ zum einen die Existenzgründungsseminare nicht weiter mit dem ESF-BA-Programm gefördert, weil diese seit dieser Zeit aus Mitteln des SGB III finanziert werden, zum anderen wurde das Coaching auf Personen ausgeweitet, die mit Hilfe des neu geschaffenen Existenzgründungszuschusses eine „Ich-AG“ gründen wollen.

Generell zielen die Fördermaßnahmen in der Regel darauf ab, vor der Gründung Informationen bereitzustellen, um die Gründungsentscheidung vorzubereiten, aber auch um vor nicht geeigneten Gründungsvorhaben abzuschrecken. Die Maßnahmen in Anschluss an die Gründung haben vor allem die Stabilisierung des neu gegründeten Unternehmens zum Ziel, was sich dann aber auch auf die weitere Unternehmensentwicklung auswirken kann[86].

11.2.3.2 Direkte/indirekte Effekte und unbeabsichtigte Wirkungen der Förderung

Hinsichtlich der ***Wirksamkeit der ESF-Förderung*** von Existenzgründungen ist es nach den bisherigen Ergebnissen der Auswertung der durchgeführten Befragung schwer, signifikante Ergebnisse zu identifizieren. Nicht zuletzt aufgrund des durchschnittlich geringen Umfangs der Förderung haben insbesondere Existenzgründerseminare und Coachingmaßnahmen wohl eher Einfluss auf die Stabilität der Gründung als auf den späteren Umsatz, die Beschäftigung oder deren Wachstum. Hinsichtlich des „Überlebens“ von neu gegründeten Unternehmen sind eindeutige Aussagen aus statistischen Gründen schwierig, da davon auszugehen ist, dass die nicht erfolgreichen Gründer im untersuchten Sample unterrepräsentiert sind. Dies gilt sowohl

[86] Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang z.B. auf Initiativen wie das im Juli 2003 ins Leben gerufene Aktionsbündnis „GründerService Deutschland“, das Internetportal www.existenzgründer.de, die Informationshotline Existenzgründung zur Erstorientierung oder zur eingehenderen individuellen Beratung auf die „Gründertage“.

für die Teilnehmenden als auch für die Vergleichsgruppe. Bei den anderen Variablen sind keine signifikanten Effekte festzustellen, was bedeuten würde, dass die Förderung keinen Einfluss auf den späteren Umsatz und die Beschäftigung hatte.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms fand das IAB heraus, dass individuelle Charakteristika nur eine untergeordnete Rolle bei der Inanspruchnahme einer kombinierten BA-Gründungsförderung spielen. Im Unterschied hierzu scheinen regionale Unterschiede eine wesentlich größere Bedeutung zu haben. Dies könnte mit den Aktivitäten der Arbeitsagenturen zusammenhängen, die möglicherweise nicht überall mit gleich großer Intensität die durch den ESF geförderten Gründungshilfen anbieten. Im Hinblick auf die Überlebenswahrscheinlichkeit im Zeitraum 24 Monate nach der Gründung konnte das IAB signifikante Effekte der ergänzenden Gründungsförderung des ESF-BA-Programms nicht beobachten, weder bei der Kombination Überbrückungsgeld und Seminar, noch bei der Kombination Überbrückungsgeld und Coaching, noch bei der Kombination aus allen drei Fördermöglichkeiten.

In welchem Ausmaß ***systemische Wirkungen*** durch die Förderung erzielt wurden, lässt sich aus der Perspektive der Evaluierung schwer beurteilen, da die Initiierung von Existenzgründungen im Rahmen der mittelstandsorientierten Wirtschaftspolitik in Deutschland eine lange Tradition hat und insbesondere das in Deutschland sehr gut ausgebaute Kammerwesen auch unabhängig vom ESF ein hohes Kompetenzniveau – inzwischen auch im Ziel-1-Gebiet – in dieser Hinsicht besitzt. Immerhin wurde aber mit dem ESF der Einsatz neuer, moderner Kommunikationskanäle, sowie Hotlines und Internetportale gefördert, von denen nicht sicher ist, ob sie auch ohne die ESF-Förderung entstanden wären. Somit dürften die zahlreichen Gründungsseminare und Coachings dazu beigetragen haben, dass Gründernetzwerke vermehrt auch auf regionaler Ebene eingerichtet und ausgebaut wurden.

Unbeabsichtigte Wirkungen in Gestalt negativer Nebeneffekte der Existenzgründungsförderung könnten prinzipiell darin bestehen, dass Menschen dazu verführt werden, sich auf Wagnisse hinsichtlich der eigenen Selbständigkeit einzulassen, ohne die Voraussetzungen hierfür zu besitzen oder über den notwendigen Marktüberblick zu verfügen, der sie in den Stand versetzte die Erfolgschancen ihres Geschäftsmodells in der jeweiligen wirtschaftlichen Phase realistisch einzuschätzen. Nach den Erfahrungen mit den durchgeführten Projekten sind diese Bedenken jedoch eher nicht relevant, da die Maßnahmen gerade auf solche Fragen gezielt abstellen und es zu ihrem Konzept gehört, potenzielle Gründer von ihrem Vorhaben abzubringen, wenn es nicht fundiert genug erscheint. Gleichfalls ist damit zu rechnen,

dass die Förderung zur Verdrängung bereits bestehender Selbständigkeit führen kann.

Bei einer Förderung, die kein neues Gebiet erschließt, sondern auf einen bereits bestehenden Schwerpunkt der Wirtschaftsförderung aufsetzt, besteht die Möglichkeit von ***Mitnahmeeffekten***. Existenzgründungen, die sowieso durchgeführt worden wären, könnten mit Hilfe von EU-Geldern unterstützt worden sein. Ferner könnten Beratungsdienste und Einrichtungen von privaten Institutionen wie Kammern oder von öffentlichen Stellen wie Wirtschaftsfördereinrichtungen finanziell unterstützt worden sein, die auch sonst angeboten worden wären. Eine Quantifizierung der Mitnahmeeffekte oder einer möglichen Doppelförderung ist im Rahmen unseres Untersuchungsansatzes nicht möglich.

11.2.3.3 Rolle der Implementation

Der Implementation der Förderung kommt für die Wirksamkeit und Zielerreichung der Existenzgründungsförderung eine zentrale Bedeutung zu.

Zwischen der Existenzgründerförderung der Länder, die Projekte fördern und dem ESF-BA-Programm besteht insofern ein genereller Unterschied als dieses das SGB III ergänzt und damit Individualförderung betreibt. Mit der Bindung der ESF-Kofinanzierung des Bundes an die Regelungen dieses Gesetzes ist dessen Möglichkeit einer flexiblen Umsetzung des Programms von der Ausgestaltung des Gesetzes durch die Bundespolitik abhängig. Das betrifft sowohl die Finanzierungsstrukturen (Beitragsmittel), den Umfang der Mittelausstattung (im Eingliederungstitel) als auch die im Gesetz vorgesehene dezentrale Umsetzung (vgl. die entsprechenden Ausführungen in 11.2.2.3). Im Unterschied hierzu sind die Bundesländer in ihrem Einsatz der ESF-Mittel flexibler, da ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht gesetzlich geregelt ist. Sie sind bei der Budgetierung nicht ausschließlich auf den kofinanzierenden Anschluss an die gesetzliche Förderung verwiesen. Sie können zurückgreifen auf eigene Steuermittel, die allerdings bei weitem nicht das Volumen der SGB III-Mittel haben. Da mit dem ESF-BA-Programm die SGB III-Förderunge nur unter der Bedingung kofinanziert wird, dass sie sich am Zielsystem des ESF ausrichtet, ist es von entscheidender Bedeutung dass sich, wie im EPPD dargestellt, die Ziele des SGB III und des ESF nicht widersprechen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Schwerpunktsetzung beider Systeme auf die Prävention von Arbeitslosigkeit.

Wie bereits dargestellt ist die Implementation der Förderung sehr verschieden von der auf Bundesebene, weil es für die Arbeitsmarktpolitik keine feste Bindung an das SGB III oder sonstige gesetzlichen Vorgaben gibt.

Diese relative Gestaltungsfreiheit macht es umso dringender erforderlich, darauf zu achten, dass es zu keinen Überschneidungen mit anderen Förderangeboten kommt.

11.2.3.4 Verbesserungen von Ablauf und Funktion der Förderung

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir eine gezielte Konzentration der ESF-Förderung auf Bereiche, in denen keine starken Überschneidungen mit anderen Förderangeboten existieren. Es bieten sich deshalb unter anderem Gründungsseminare und Coachings zur längerfristigen Stabilisierung von Gründungen an.

11.3 Unterstützung der nationalen Politik und Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie

Der fokussierte Ansatz beim Update der Halbzeitbewertung wurde im Guidance Paper on ESF Final Evaluation vorgeschlagen, um die Auswirkungen (impact) und den Europäischen Mehrwert der Förderung bewerten zu können (KOM 2004:1). In einem letzten Untersuchungsschritt werden daher Verknüpfungen zur nationalen Politik bewertet. Es geht also um die Beantwortung der Frage, wie die Ziel 1-Interventionen des Bundes die nationale Politik im jeweiligen Bereich ergänzt haben. Dabei soll der Beitrag zu diesen Politiken für die untersuchten Förderbereiche („Measures“, nicht gleich bedeutend mit den 10 ESF-Maßnahmen) bewertet werden. Soweit sie mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verbunden sind, geht es um ihren Beitrag zur Beschäftigungsstrategie und zum Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan. Unter zeitlichen Aspekten ist einerseits der Beginn der Programmierung und andererseits die aktuelle Situation von Interesse. Bei Förderbereichen, die mit den anderen nationalen Politiken verbunden sind, soll ihr Beitrag zu eben diesen Politiken ebenfalls im Zeitablauf bewertet werden.

Letztlich sind die im Rahmen dieser Evaluierung vertieft untersuchten Förderbereiche sämtlich mehr oder weniger stark mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verbunden. Lediglich in einzelnen Bereichen, etwa der Existenzgründungsförderung, die gleichzeitig als Teil einer Wirtschafts- und Mittelstandspolitik verstanden werden kann, ergeben sich auch Anknüpfungspunkte zu anderen Politikfeldern.

Die Nationalen Aktionspläne, in deren Kontext der Beitrag des ESF – hier die Ziel 1-Interventionen des Bundes – zu bewerten ist, spiegeln die arbeitsmarktpolitischen Reformen der letzten Jahre wider. Zum ***Zeitpunkt der Programmierung der gegenwärtigen Förderperiode*** war die ***Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*** insbesondere durch eine ***konsensorientierte***

Politik im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit geprägt (NAP 1999: 4). Im Verlaufe der letzten Jahre wurde – wie in vorstehenden Kapiteln beschrieben[87] – eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen, die ***aktiven Maßnahmen Vorrang vor passiven Lohnersatzleistungen*** gab. Zielgruppen mit spezifischen Hemmnissen bei ihrer Integration in ungeförderte Beschäftigung (z.B. junge Menschen, Geringqualifizierte oder auch ältere Arbeitslose) sollten gezielter in Hinblick auf eine Integration in den regulären Arbeitsmarkt gefördert werden. Gleichzeitig wurde auch der Chancengleichheit für Frauen und Männer eine besondere Rolle im Rahmen der Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien zugemessen.

Die Ergebnisse dieses Reformprozesses finden ihren Niederschlag u.a. auch im Nationalen Aktionsplan für das Jahr 2004. Er steht ganz im Zeichen der Umsetzung der Agenda 2010 und der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Mit dieser grundsätzlichen Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland hat sich auch die Rolle des ESF grundlegend gewandelt. Da der Reformprozess noch nicht abgeschlossen ist, ist es zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht möglich, Aussagen zum Beitrag des ESF in den neuen förderpolitischen Kontexten zu treffen. Gleichwohl kann die Evaluierung hier schon erste Hinweise für eine mögliche bzw. wünschenswerte zukünftige Rolle des ESF geben (siehe Abschnitt 12.1).

Neben dem nationalen Kontext ist der Beitrag der von uns untersuchten Förderbereiche vor dem Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie mit ihren übergeordneten Zielen „Vollbeschäftigung“, „Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität“, sowie „Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung“ zu sehen. Der Bericht der „Task-Force Beschäftigung“ (Kok-Bericht) hat darüber hinaus konkrete Reformmaßnahmen für Deutschland mit Bezug auf die weitere Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorgeschlagen, die dabei in den Blick genommen werden sollen.

Bei der Beurteilung des Beitrags der Ziel 1-Förderung nach dem OP des Bundes zur Europäischen Beschäftigungsstrategie zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Bewertung dieser Interventionen keine eigenständigen Befragungen der an diesen Einzelprogrammen teilnehmenden Personen durchgeführt wurden. Eigene Teilnehmerbefragungen im Ziel 1-Gebiet wurden in Förderinstrumenten realisiert, die im Rahmen von Länder-OP´s zum Einsatz kamen. Beim ESF-BA-Programm wie auch bei den Program-

[87] Vgl. insbesondere das Kapitel zu den Auswirkungen der so genannten Hartz-Reformen auf die inhaltlichen Ausrichtungen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und deren praktische Umsetzung.

men der Bundesministerien wurde auf Ergebnisse der jeweiligen Programmevaluierungen zurückgegriffen. Dieser unterschiedliche methodische Zugang hat natürlich auch Konsequenzen für die Darstellung des Beitrages der Interventionen nach dem Bundes-OP im Ziel 1 zur Europäischen Beschäftigungsstrategie. Vor diesem Hintergrund wird hier auch auf eine quantifizierte Betrachtung verzichtet.

Gleichwohl lassen sich in den von uns ausgewerteten Evaluierungen zu den ausgewählten Einzelprogrammen im Rahmen des Bundes-OP durchaus Hinweise finden, aus denen der spezifische Beitrag dieser ESF-mitfinanzierten Programme zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie sichtbar wird:

- Mit Hilfe der im Rahmen des ESF-BA-Programms umgesetzten Förderinstrumente konnten zumindest bis Ende 2004 Förderlücken geschlossen werden, die in der Programmierungsphase dieser Interventionen in der nationalen Arbeitsförderung in Deutschland – also auch im Ziel 1-Fördergebiet identifiziert wurden. Zu verweisen ist hier u.a. auf die ergänzenden Hilfen des ESF-BA-Programms zur Existenzgründungsförderung (Coaching) sowie die Ergänzungsmodule im Rahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung.

- Bei den im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung untersuchten Förderprogrammen der beteiligten Bundesministerien konnten ebenfalls differenzierte Beiträge zur europäischen Beschäftigungsstrategie identifiziert werden. ***Verallgemeinernd*** lässt sich an dieser Stelle ***einschätzen***, dass der Bund mit den Möglichkeiten des ESF in einer Vielzahl von Interventionsbereichen neue Wege der Arbeitsmarktpolitik erproben konnte. Mit Hilfe dieser Modellprojekte konnte herausgefunden werden, ob sich bestimmte Neuerungen für eine Regelförderung eignen oder nicht. Eine besondere Rolle spielte auch bei den Bundesprogrammen das Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Aber auch der Umsetzung einer Strategie des lebenslangen Lernens waren mehrere Bundesprogramme wie explizit im BLK-Modellprogramm „Lebenslanges Lernen“ aber beispielsweise auch im BMBF-Programm „Lernkultur/Kompetenzentwicklung“ oder im Programm „Lernende Regionen“ verpflichtet.

- Bei den im Rahmen des OP des Bundes durchgeführten ***berufsorientierenden und berufsvorbereitenden Maßnahmen für Jugendliche*** wurden – wie an anderer Stelle ausführlich gezeigt – neue Wege der Integration Jugendlicher in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem beschritten. Durch die – im Rahmen des BQF-Programms ebenso wie im FSTJ – erprobten inhaltlichen und organisatorischen Neuerungen der Berufsorientierung Jugendlicher konnte ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung

der sozialen Eingliederung geleistet werden. Und dies mit nachhaltiger Wirkung, sind doch wesentliche Änderungen in die Organisationsstruktur berufsorientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen in Deutschland insgesamt eingeflossen. Die Untersuchung ausgewählter Maßnahmen dieses Förderinstruments in Thüringen wiederum hat gezeigt, das die ESF-Interventionen die von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Maßnahmen sinnvoll ergänzen und so das Ziel in beachtlichem Maße erreicht worden ist, Jugendlichen eine Berufsausbildung zu ermöglichen.

- Die ***Existenzgründungsförderung im Rahmen des ESF*** – auf Bundes- wie auf Länderebene – ergänzt eine Fülle von Förderangeboten des Bundes, der Länder und der Kommunen. Diese sind zu einem großen Teil weniger Angebote im Rahmen der Arbeitsmarkt- als der Wirtschafts- und Mittelstandspolitik. Die Förderung von Existenzgründungen war nicht Teil der Empfehlungen des Kok-Berichts. Und in der Tat existiert bereits ein breites Förderangebot, in dem der ESF an einigen Stellen aber noch eine sinnvolle Ergänzung bieten kann. Die ESF-Förderung setzte einen Schwerpunkt auf Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit, teilweise wurden aber auch mit einem breiteren Ansatz finanzielle Förderung und Beratungsangebote für verschiedene Gruppen von Existenzgründern bereitgestellt. Für die gesamte staatliche Existenzgründungsförderung gibt es keine verlässlichen Schätzungen. Bezogen auf die Existenzgründungsförderung des Bundes ergab sich für das Jahr 2002 ein Anteil der ESF-Förderung von 4 %. Durch die Hartz-Reformen hat (insbesondere durch den Existenzgründerzuschuss) die Bedeutung der Existenzgründerförderung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes gegenwärtig eine deutlich größere Bedeutung als in der Vergangenheit.

- Mit der Definition von ***Querschnittsziele***n hat der ESF ebenfalls einen nicht unerheblichen Beitrag zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie geleistet. Ohne Zweifel haben vor allem Aspekte der ***Chancengleichheit*** zwischen Frauen und Männern aber auch Gesichtspunkte der ***lokalen Entwicklung*** durch diese Zielsetzungen wichtige Impulse erfahren. Diese – vor allem qualitativen – Wirkungen der ESF-Interventionen lassen sich ebenfalls kaum in quantitativen Relationen ausdrücken. Zumindest würde der gewonnene Erfahrungsschatz im Bereich lokal (und kommunal) ausgerichteter Arbeitsmarktpolitik völlig unterschätzt werden, wenn er an dem 1 % der Mittel des Politikbereiches F festgemacht werden würde.

- Mit Hilfe der ESF-Förderung sind in der Vergangenheit gerade auf Ebene der Ziel 1-Interventionen des Bundes wichtige ***innovative För-***

derinstrumente entwickelt worden. Hervorzuheben sind an dieser Stelle u.a. jene ESF-geförderten Programme der Bundesministerien wie beispielsweise das FSTJ aber auch das BQF-Programm, in denen wesentliche Aspekte der inhaltlichen und organisatorischen Neugestaltung des Systems beruforientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen in Deutschland erprobt worden sind. Aus diesen Programmen sind wesentliche Impulse für die Integration der BO/BV-Förderung in die Neuregelungen des Berufsbildungsgesetzes und damit in das Gesamtsystem der beruflichen Erstausbildung in Deutschland eingegangen.

Da es sich bei „innovativen Förderinstrumenten" an sich schon um einen qualitativen Aspekt handelt und unter diesem Aspekt in den Ziel 1-Interventionen vor allem systemische Ziele verfolgt wurden, erweist sich eine quantitative Abschätzung etwa der Bedeutung innovativer Fördermaßnahmen nicht als sinnvoll. Aus den Ergebnissen dieser Untersuchung kann geschlossen werden, dass die ESF-Förderung im nationalen Kontext eine bedeutende Rolle als „Experimentierlabor" für neue Ansätze der Arbeitsmarktpolitik steht. Ein Mangel an innovativen Förderansätzen besteht daher insgesamt nicht, so dass dieser Aspekt zu Recht nicht in Teil der Empfehlungen des Kok-Berichts für Deutschland ist.

11.4 Der Europäische Mehrwert der Förderung

Aufbauend auf den Ergebnissen des letzten Abschnitts zur Unterstützung der nationalen Förderung und der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch die im Rahmen dieser Untersuchung vertieft behandelten Förderbereiche können auch Schlussfolgerungen über den Europäischen Mehrwert der Förderung gezogen werden. Bereits zur Halbzeitbewertung wurden wichtige Aspekte des Mehrwerts auf der Ebene des Bundesprogramms unter dem übergeordneten Anliegen diskutiert, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern (Arbeitspapier 8: 26, RWI/SÖSTRA/Ronning 2003: 312-331). Das Guidance Paper on ESF Final Evaluation verfolgt demgegenüber einen anderen Ansatz, indem der Mehrwert für die vertieft untersuchten Förderbereiche ermittelt werden soll. Dabei stehen insbesondere die Wirkungen der Förderung im Mittelpunkt.

In Einklang mit diesem Ansatz wurde im vorliegenden Bericht – aufbauend auf der Ermittlung von Nettoeffekten für ausgewählte Bereiche der Förderung – ein wirkungsorientierter Ansatz verfolgt. Für den Mehrwert der Förderung in den untersuchten Förderbereichen ergeben sich aus unserer Untersuchung folgende Befunde:

- Die ***ESF-geförderte Vollzeitqualfizierung von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen*** hat die Qualifizierung von Arbeitslosen im Rahmen der Regelförderung ***sinnvoll und wirksam ergänzt.*** Vor allem Arbeitssuchende, die kein Anrecht auf Weiterbildung im Rahmen der Regelförderung hatten, konnten in Hinblick auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes qualifiziert werden. Die positive Einschätzung resultiert insbesondere auch auf den ermittelten positiven Nettoeffekten der Förderung auf Länderebene. Die ESF-Teilnehmenden in den Bundesländern hatten im Anschluss an die Teilnahme eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden.

- Für die ***Berufsorientierung und Berufsvorbereitung von Jugendlichen*** der ESF-Länderförderung konnten im Rahmen der Vergleichsgruppenanalysen keine signifikanten Effekte ermittelt werden. Allerdings ergaben die Untersuchungen erhebliche Bruttowirkungen und auch im Urteil der befragten Jugendlichen waren diese Maßnahmen erfolgreich und zwar unter dem Gesichtspunkt der anschließenden Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung wie auch unter dem Aspekt der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit.

- Die ***Existenzgründerförderung im Rahmen des ESF*** hat das ***breite Angebot an entsprechenden Förderprogrammen in Deutschland*** teilweise gezielt in Hinblick auf Gründungen aus Arbeitslosigkeit, teilweise mit allgemeinen Angeboten ***ergänzt***. Hinsichtlich der ***Wirksamkeit der Existenzgründerförderung*** ergibt sich aus der Analyse der ***Nettoeffekte auf Bundes- und Länderebene ein einheitliches Bild.*** Die vorliegende Untersuchung konnte positiven Effekte der Länderförderung auf die Beschäftigung und den Umsatz pro Beschäftigtem nicht feststellen. Die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm konnte signifikante Nettoeffekte des Coachings und von Existenzgründerseminaren in Hinblick auf die Überlebenswahrscheinlichkeit gleichfalls nicht nachweisen.

12. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

12.1 Herausforderungen an die künftige Rolle des ESF im bundes- und ostdeutschen Förderkontext

Im Rahmen der Ziel 1-Interventionen in der neuen Förderperiode bzw. von Übergangsregelungen für bisherige Ziel 1-Förderregionen wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft eine ESF-Förderung durch den Bund in den neuen Ländern möglich sein. Damit stellt sich im Rahmen der Evaluierung des OP des Bundes Ziel 1 die Frage, welche Förderstrategie der Bund in Zukunft im bisherigen Ziel 1-Gebiet verfolgen sollte.

Grundsätzlich gilt, dass Effektivität und Effizienz der ESF-Förderung wesentlich davon abhängen, dass sich ESF und nationale Politiken sinnvoll ergänzen. In jedem Fall erweitert die Einbeziehung des Ziel 1-Gebietes in die ESF-Förderung die finanziellen Spielräume der dortigen Akteure in der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitik sowie in weiteren vom ESF und der EBS angesprochenen Politikbereichen. Angesichts der angespannten Haushaltslage aller Gebietskörperschaften in Deutschland ist dies ein kaum zu unterschätzendes Angebot der EU.

Hierbei handelt es sich keinesfalls um eine bloße „Budgetaufstockung" für die betroffenen Ressorts. Vielmehr erweitert dies die Handlungsmöglichkeiten des Bundes und der Länder auf konkret umrissenen Politikfeldern im Rahmen vorgegebener strategischer Ziele. Bei entsprechendem Einsatz eröffnet der ESF den partizipierenden nationalen Akteuren zum Teil völlig neue Optionen, um eigenständige Akzente in diesen Politikfeldern setzen zu können. Diese hätten ohne die ESF-Förderung weder beim Bund – und noch viel weniger bei den Ländern – die damit erreichte quantitative und qualitative Berücksichtigung finden können. Das Regelwerk des ESF – unter den Prämissen Additionalität, Komplementarität und der Orientierung auf einen gesamtwirtschaftlichen wie auch europäischen „Mehrwert" der Förderung – schafft dafür in Einklang mit den Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie den grundsätzlichen institutionellen Rahmen.

Da die Rahmensetzungen der ESF-Förderung einerseits und der nationalen sowie regionalen Arbeitsmarktpolitiken andererseits unterschiedlichen politischen Kontexten entstammen, sind neben zweifellos vorhandenen Schnittmengen auch gewisse Interessenskollisionen in den jeweils angesteuerten Politikprofilen wahrscheinlich. Die EU hat in ihren Akzentsetzungen nämlich den Interessenlagen und dem Politikverständnis aller Mitgliedsstaaten gerecht zu werden. Vieles an der ESF-Förderung stellt sich zwischen

den europäischen Institutionen und den nationalen Administrationen als sorgfältig austarierter Kompromiss dar. Das trifft, wenn auch unter etwas homogeneren Rahmenbedingungen, in gewissem Maße auch auf die nationalen Politikfindungs- und -umsetzungsprozesse in Deutschland zu. Dies nicht zuletzt auch auf Grund des deutschen föderalen Systems, in dem die Interessen und Sichtweisen der arbeitsmarktpolitisch jeweils spezifische Akzente setzenden Bundes-, Landes- und zunehmend auch Kommunalebene in Einklang zu bringen sind.

Die sich in den Leitdokumenten zur ESF-Förderung niederschlagenden Ergebnisse des europäischen Abstimmungsprozesses eröffnen, wie bereits erwähnt, einen weiten Kreis von Optionen. Sie gestatten den nationalen und regionalen Akteuren, sich aus der Fülle der angestrebten Förderziele die auf ihre jeweiligen Verhältnisse zugeschnittene Kombination von ESF-Interventionen auszuwählen und dies in entsprechenden Programmplanungsdokumenten zu fixieren.

Bei diesbezüglichen Überlegungen sind nicht nur die Erfahrungen mit dem ESF-Einsatz in der laufenden Förderperiode zu berücksichtigen. Ebenfalls ist zu beachten, dass sich in den letzten Jahren sowohl das Grundverständnis als auch die Rahmenkonstellationen von Arbeitsmarktpolitik in Deutschland grundlegend gewandelt haben. Die maßgeblich mit dem Bericht der Hartz-Kommission vom August 2002 eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen, insbesondere das Erste, Zweite, Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie ergänzende gesetzliche und untergesetzliche Regelungen, bildeten die Antwort der Politik auf die sich zunehmend verschlechternde Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in Deutschland. Insbesondere hinsichtlich der Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB III, hat sich das förderpolitische Umfeld für den Einsatz des ESF bereits fundamental verändert. Und es ist zu erwarten, dass es sich mit der sukzessiv einsetzenden Arbeitsförderung nach dem SGB II weiter deutlich wandeln wird. Angesichts dieser durchgreifend veränderten Rahmenbedingungen kann die ESF-Förderung in ihren bisherigen Strukturen nicht einfach fortgeschrieben werden.

Von den Veränderungen im förderpolitischen Umfeld im Zuge der Hartz-Reformen und der Neuausrichtung der Europäischen Beschäftigungsstrategie waren die Ziel 1-Förderregionen genauso betroffen wie das Ziel 3-Gebiet. Durch die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes auf eine schnelle Integration der Versicherten (SGB III) und Bedürftigen (SGB II) in den ungeförderten Arbeitsmarkt wurden jene Förderlücken deutlich verringert, in denen der ESF bisher vornehmlich agierte. Gleichzeitig besteht die Schwierigkeit, nationale Kofinanzierungsmittel für den ESF bereitzustellen, im Ziel 1-Fördergebiet genauso wie in der Ziel 3-Gebietskulisse.

Da sich diese übergreifenden förderpolitischen Rahmenbedingungen nicht unterscheiden, gelten für die künftigen Ziel 1-Interventionen des Bundes die Aussagen grundsätzlich auch, die von der Evaluierung des EPPD Ziel 3 in ihrer Funktion als ESF-Dachevaluierung für Deutschland für die Neuausrichtung der ESF-Interventionen insgesamt getroffen wurden. Mit dem Ziel einer Akzentuierung der Rolle des ESF in Deutschland, die ihre Komplementarität zur nationalen Förderung betont, sind in dem Sinne drei Betätigungsfelder des ESF herauszustellen, in welchen er künftig eine herausragende Rolle spielen kann und sollte:

- Die ESF-Förderung eignet sich dazu, die notwendige „soziale Komponente“ der Arbeitsmarktpolitik zu verkörpern, indem benachteiligte Personengruppen an dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse herangeführt werden.

- Der ESF ist insbesondere auch dazu geeignet, als Katalysator einer Durchsetzung von Maßnahmen zur Anpassung der Einzelnen an die wissensbasierte Ökonomie zu fungieren.

- Der ESF sollte die Förderung des Unternehmergeistes und der unternehmerischen Initiative wirksam unterstützen.

Nun stellt sich die Frage, ob es für die ESF-Förderung auf Bundesebene sinnvoll ist, im Rahmen einer Gesamtstrategie im Ziel 1-Fördergebiet eigene Schwerpunkte zu setzen. Eine derartige andere Schwerpunktsetzung wäre durchaus vereinbar mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Immerhin sieht der Kok-Bericht in der Beseitigung der Unterschiede zwischen Ost und West einen wichtigen Schwerpunkt der Beschäftigungspolitik in Deutschland. Jedoch erscheint aufgrund der derzeit noch vorhandenen Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen Fördermöglichkeiten im Rahmen der ESF-Förderung eine derartige Schwerpunktsetzung für die östlichen Bundesländer als nicht sinnvoll.

Gleichzeitig sollte man sich der eingeschränkten Möglichkeiten aktiver Arbeitsmarktpolitik bewusst sein. Ohne regionale Wachstumsprozesse werden die Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland nur schwer in den Griff zu bekommen sein. Damit sind allerdings auch andere Politikbereiche angesprochen. Gleichwohl kann die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit von KMU durch die Förderung von Beschäftigung oder die Förderung von Existenzgründungen einen Beitrag zu dem erforderlichen Wirtschaftswachstum leisten. Gleichzeitig können ESF-geförderte Qualifizierungsmaßnahmen für benachteiligte Zielgruppen zur Abfederung sozialer Probleme beitragen. Kurzum: Der ESF kann auf der gesamten Breite seiner Förderziele im Rahmen seiner Möglichkeiten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation beisteuern.

12.2 Überlegungen, Hinweise und Empfehlungen zum künftigen ESF-Einsatz im deutschen Ziel 1-Gebiet

Grundlage der folgenden Ausführungen sind die Ergebnisse der Untersuchungen und dabei insbesondere der Wirkungsanalysen im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Darüber hinaus werden das aktuelle Umfeld und die veränderten arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen in (Ost-)Deutschland einbezogen. Schließlich werden auch die Überlegungen und Vorschläge zur Umgestaltung der Lissabon-Strategie, der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der ESF-Förderung in den Blick genommen, wie sie derzeit auf Ebene der Europäischen Kommission diskutiert werden.

Empfehlungen zur Förderstrategie

Trotz der erreichten Entwicklungsfortschritte sind die bundesdeutschen Ziel 1-Gebiete nach wie vor mit gravierenden strukturellen Problemen konfrontiert. Ausgehend von der derzeitigen sozioökonomischen Lage und den gegenwärtig absehbaren Entwicklungstendenzen ist absehbar, dass die Strukturschwächen und die damit verbundenen Implikationen für Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Ostdeutschland bis zum Beginn der nächsten Förderperiode im Jahr 2007 nicht annähernd bewältigt worden sind. Insofern ist davon auszugehen, dass der ESF die Arbeitsmarktpolitik im bundesdeutschen Ziel 1-Gebiet auch künftig durch ein, dem aktuellen OP des Bundes Ziel 1 ähnliches, vom Bund verantwortetes und mit Mitteln des ESF gefördertes Programm unterstützen kann.

Die förderpolitischen Schwerpunkte eines solchen Programms in den Jahren 2007-2013 sollten unter diesen Bedingungen im Rahmen der oben genannten übergreifenden Betätigungsfelder des ESF liegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in den Rechtskreisen des SGB III und des SGB II begonnenen Reformen erst seit kurzer Zeit gelten und daher intendierte und nicht intendierte Wirkungen sowie die damit verbundenen Implikationen für Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Ostdeutschland häufig erst in Grundzügen erkennbar sind. Vergleichbares gilt im Übrigen für die Landesarbeitsmarktpolitiken der ostdeutschen Bundesländer, die sich vor dem Hintergrund der beschrittenen Reformwege neu aufstellen und eigene Förderprofile entwickeln mussten, wobei auch diese Neuausrichtungen noch nicht abgeschlossen sind.

Für die künftige Ausrichtung der Förderstrategie der Ziel 1-Interventionen des Bundes gelten zunächst auch folgende im Rahmen der EPPD Ziel 3-Evalueriung für das Förderfeld insgesamt unterbreitete Empfehlungen:

1 Der Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im Zuge der Hartz-Reformen liegt das Ziel einer „Arbeitsmarktpolitik aus einem Guss“ zu Grunde, mit der eine schnelle und wirksame Integration der Arbeitslosen in den ungeförderten Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Diese Politik lässt aber im Hinblick auf soziale Zielsetzungen, die im Kontext einer sozialen Marktwirtschaft unabdingbar Teil jeder Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sind, noch Fördermöglichkeiten offen, die nach dem gegenwärtigen Stand nur teilweise durch das SGB II abgedeckt werden. ***Die ESF-geförderte Arbeitsmarktpolitik sollte daher auch auf Bundesebene durch die komplementäre Ergänzung der Arbeitsmarktförderung um zielgruppenbezogene Maßnahmen ein Signal hinsichtlich der Verantwortlichkeit des Staates für eben diese Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik setzen***.

2 Auch in der kommenden Förderperiode sollte ESF-Förderung sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene weiter betrieben werden. In den vergangenen Jahren wurde allerdings aufgrund der prekären Haushaltslage auf Bundes- und Länderebene die Kofinanzierung zunehmend schwieriger. Daraus ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Konstellationen für die Bundes- und Länderebene jeweils unterschiedliche Schlussfolgerungen. Auf ***Bundesebene*** sollte die ***Finanzierungsgrundlage neu überdacht werden***, damit die Förderung auf dieser Ebene weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Europäischen Beschäftigungsstrategie leisten kann. Auf Länderebene führt kein Weg an einer weiterhin engen, sogar zunehmend enger werdenden Verknüpfung mit der Bundesförderung vorbei.

3 Wünschenswert wäre**,** wie schon zur Halbzeitbewertung durch die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm und die ESF-Dachevaluierung empfohlen wurde, ein ***Sonderprogramm*****,** das auf einer ***neuen Finanzgrundlage aus Steuermitteln des Bundes und Mitteln des ESF beruht.*** Eine mögliche Zielsetzung für ein solches Sonderprogramm könnte eine ***spezifische Förderung benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt*** sein.

4 Die Aufteilung der ESF-Mittel der Bundesebene auf verschiedene Ressorts hat sich bewährt und sollte auch in Zukunft weitergeführt werden. Dennoch sollte der Schwerpunkt der Förderung auch weiterhin im zukünftigen Arbeitsressort liegen. Falls es sich aufgrund der finanziellen Haushaltslage als nicht möglich erweist, ein Programm auf einer eigenständigen Finanzgrundlage zu bilden, sollte überlegt werden, ob ein ***ESF-Bundesprogramm***, das den Zielsetzungen des ESF entspricht, sinnvoll ***mit der SGB-II-Förderung verknüpft werden kann***. Ein die SGB II-Förderung ergänzendes Programm sollte jedoch ***dezi-***

diert auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen ausgerichtet werden und hinsichtlich seiner Zielerreichung dann auch an diesem Maßstab gemessen werden. Mit Bezug auf die vorstehende Empfehlung liegt der Vorteil eines solchen Programms in seiner Finanzierungsgrundlage aus Steuer- und ESF-Mitteln.

5 Ein ***ESF-Programm im Rahmen der SGB-III-Förderung*** wäre aus unserer Sicht eine ***prinzipiell mögliche Alternative***. Wie die Ergebnisse der Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm allerdings zeigen, würde ein solches Programm durch die Verknüpfung mit der Individualförderung der BA mit Steuerungsproblemen zu kämpfen haben. Angesichts der knappen Finanzsituation des Bundes wäre dennoch zu überlegen, ob man sich nicht auch in der kommenden Förderperiode für ein ESF-Programm im Rahmen der SGB-III-Förderung entscheiden sollte. Dies stünde durchaus im Einklang mit den Intentionen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

6 Ein ***verstärktes Engagement des ESF*** in arbeitsmarktnahen Bereichen wie **der** ***Berufsbildung und der Sozialpolitik*** ist aus unserer Sicht durchaus ***sinnvoll und wünschenswert***. Dabei wäre in jedem Fall zu prüfen, ob entsprechende Förderprogramme den Zielsetzungen des ESF und der Europäischen Beschäftigungsstrategie entsprechen. Die Problematik der Kofinanzierung aus Steuermitteln bei einer insgesamt schwierigen Haushaltssituation würde dabei aber weiterhin bestehen bleiben.

7 ***Die Beteiligung unterschiedlicher Bundesressorts*** an der Umsetzung des OP des Bundes im Ziel 1 ist zwar sowohl inhaltlich als auch administrativ aufwändiger als eine solitäre Umsetzung über nur ein Bundesministerium. Gleichwohl hat sie sich bewährt und ***sollte auch in Zukunft beibehalten werden***, wobei der Schwerpunkt der Förderung auch weiterhin im zukünftigen Arbeitsressort liegen sollte. Dies vor allem deshalb, weil unter Berücksichtigung der Entwicklung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen die Herausforderungen in Zukunft nur im gemeinsamen ***Zusammenwirken der unterschiedlichen Fachpolitiken*** bewältigt werden können. In besonderem Maße trifft dies aus Perspektive des ESF auf die ***Bereiche Bildung, Innovation, wissensbasierte Ökonomie und demographischer Wandel*** zu. Um die Herausforderungen in diesen Politikfeldern bewältigen zu können, werden u.a. Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, (Berufs-)Bildungs-, Jugend-, Familien-, Regional-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in noch engerer Weise zusammenwirken müssen. Dies gilt für das deutsche Ziel 1-Gebiet in besonderem Maße, da es ungeachtet der erreichten Entwicklungsfortschritte nach wie vor mit erheblichen strukturellen Schwächen konfron-

tiert ist, die von den regionalen Akteuren in Ostdeutschland allein wohl kaum zu bewältigen sind.

Empfehlungen zu untersuchten Förderinstrumenten und -systemen

Auf Grundlage der Wirkungsanalyse im Ziel 1-Fördergebiet werden über die im Rahmen des fokussierten Ansatzes untersuchten Förderinstrumente und -systeme Empfehlungen zu zukünftigen Schwerpunkten der ESF-Förderungen im OP des Bundes Ziel 1 gegeben:

8 Die ESF-kofinanzierte ***Weiterbildung von Arbeitssuchenden und Arbeitslosen*** hat sich, wie die positiven Nettoeffekte der Länderförderung zeigen, in der Vergangenheit als sinnvolle und wirksame Ergänzung zur Qualifizierung im Rahmen der Regelförderung erwiesen. Vor dem Hintergrund der bislang vorliegenden Erkenntnisse kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Weiterbildung von Arbeitslosen als ein geeignetes Förderinstrument zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie anzusehen ist. Daher sollte die Förderung weiter geführt werden, wobei noch zu prüfen ist, mit welchen Schwerpunkten unter der neuen Konstellation auf Bundesebene noch Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden können.

9 Die ***Bundesprogramme im Bereich der Berufsorientierung/Berufsvorbereitung von Jugendlichen haben sich als durchaus erfolgreich erwiesen***. Hervorzuheben ist sowohl das BQF-Programm des BMBF als auch das vom BMFSFJ gestaltete Freiwillige Soziale Trainingsjahr (FSTJ). Die in beiden Programmen erprobten neuen Wege der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung berufsorientierender und berufsvorbereitender Maßnahmen haben in wichtigen Aspekten Eingang in das Gesamtsystem der Berufsorientierung/Berufsvorbereitung in Deutschland gefunden. Damit konnte der Anspruch des ESF auch einen Beitrag zur Veränderung der Systeme des Arbeitsmarktes und der beruflichen Ausbildung zu leisten, erfüllt werden. Gleichwohl besteht ein Anpassungsbedarf an veränderte Rahmenbedingungen. ***Von den Bundesministerien initiierte Modellprogramme*** zu Erprobung neuer inhaltlicher wie auch organisatorischer Wege, um diese Gruppe von Jugendlichen in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zu integrieren, ***sollten daher weitergeführt werden***.

10 Hinsichtlich der ***Wirksamkeit der Existenzgründungsförderung*** ergibt sich aus den entsprechenden Analysen ein ***einheitliches Bild***. Die vorliegende Untersuchung konnte positive Effekte der Länderförderung auf die Beschäftigung und den Umsatz pro Beschäftigtem nicht feststellen. Die Begleitforschung des IAB zum ESF-BA-Programm konnte gleichfalls signifikante Nettoeffekte des Coachings und von Existenz-

gründerseminaren in Hinblick auf die Überlebenswahrscheinlichkeit nicht nachweisen. Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass Existenzgründungen eine sehr große Heterogenität aufweisen und es daher sehr kompliziert ist, die auf charakteristische Gründungstypen zutreffenden Nettoeffekte der Förderung zu bestimmen. Außerdem erschwert das außerordentlich breite Angebot an Gründungsförderung in der Bundesrepublik die Identifikation der jeweiligen Maßnahmeeffekte. Vor diesem Hintergrund ***empfehlen wir eine gezielte Konzentration der ESF-Förderung*** aus dem OP des Bundes Ziel 1 ***auf Bereiche, in denen möglichst geringe Überschneidungen mit den Unterstützungsangeboten anderer Akteure und Institutionen bestehen***.

11 Das ***Querschnittsziel*** „***Chancengleichheit***“ und ***Gender Mainstreaming*** ist in allen Programmen der Bundesministerien und auf der Projektebene verankert. Es gibt sowohl Programme, die sich ausschließlich der Förderung dieses Ziels widmen, als auch solche, die es in Kombination mit arbeitsmarktpolitischen und maßnahmebezogenen Zielen berücksichtigen. Ausnahmen davon bilden Programme, die ohne ESF-Förderung anliefen und erst nachträglich den Gender-Gedanken in die Programmdurchführung aufgenommen haben. Die nachträgliche Integration von ESF-Mitteln in die Finanzplanung der Programme hat dazu geführt, dass Chancengleichheitsprinzipien und der Gender Mainstreaming-Ansatz stärker als bisher in der Durchführung berücksichtigt wurden. Dies bedeutet im Regelfall, dass bei neuen Auswahlrunden von Projekten das Querschnittsziel berücksichtigt wird. In den Modellprogrammen des Bundes sind geschlechterspezifische Fragen und Zielstellungen aus der Sicht der Evaluation in modellhaft vorbildlicher Weise umgesetzt worden. Vom Bund gingen in dieser Hinsicht bereits zu Beginn der Förderperiode wichtige Impulse an die Akteure der Arbeitsmarktpolitik aus, die wie z.B. die Genderseminare und die verschiedenen Leitfäden und Informationen zum Gender Mainstreaming die Praxis der Bewilligungsstellen bis heute beeinflussen. Angesichts dieser Befunde sollten diese neuen und die Praxis der Arbeitsmarktpolitik nachhaltig beeinflussenden Aktivitäten weiter geführt werden.

12 Die im Rahmen des ***Querschnittsziel***s „***Lokale Entwicklung***“ erprobten Instrumente und Verfahren haben sich vor dem Hintergrund lokaler und regionaler Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung als wirksame Arbeitsmarktinstrumente gegen Ausgrenzung sowie für sozialräumliche Integration und Kohärenz erwiesen. Eine erfolgreiche fachlich übergreifende Integration von Sozialraum bezogenen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungszielen ist umso wahrscheinlicher, je mehr sich die Arbeitsmarktpolitik gegenüber dem

spezifischen Bedarf sozialräumlicher Brennpunkte öffnet und ihre Instrumente nicht nur auf Zielgruppen, sondern auch auf benachteiligte Räume fokussiert. Die ***Berücksichtigung des Förderansatzes lokaler Entwicklung*** wird daher in der praktischen Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik ***weiterhin als sinnvoll erachtet***. Die in diesem Bereich lokal tätigen Akteure sind auf überregionale Unterstützung angewiesen.

13 Die folgenden Überlegungen gehen – entsprechend den gegenwärtigen Intentionen zur Zukunft der Strukturfonds – davon aus, dass in der neuen Förderperiode 2007-2013 die systematische ***Entwicklung und Erprobung arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischer Innovationen*** sowie deren Mainstreaming in die ESF-Regelförderung übernommen und die GI EQUAL nicht mehr weiter geführt wird. Dementsprechend gilt es in den künftigen ESF-Interventionen die identifizierten Vorteile der großen „ESF-Regelprogramme" in der Bundesrepublik einerseits (OP des Bundes Ziel 1, EPPD Ziel 3) sowie der GI EQUAL andererseits in Bezug auf Innovation und Mainstreaming so weit wie möglich zusammen zu führen sowie die jeweiligen Nachteile weitestgehend auszuschalten. Zum Einen könnte in der künftigen ESF-Regelförderung ein eigenständiger Politikbereich eingerichtet und budgetiert werden, der originär und dezidiert der Entwicklung sowie Erprobung neuer arbeitsmarkt-, beschäftigungs- und berufsbildungspolitischer Problemlösungsansätze sowie dem Mainstreaming erfolgsträchtiger Innovationen dient („Innovation via Konzeption"). Die wichtigsten Instrumente, Verfahren und Strukturen zur Beförderung von Innovation und Mainstreaming (Netzwerkbildung unter Einbindung strategischer Partner; Projektbudget für Innovationsgenierung und Mainstreaming; integrierte Projekt- und Programm- bzw. Politikbereichevaluation; Thematische Netzwerke und Mainstreamingforen; gegebenenfalls auch Transnationale Kooperation) sind dabei programmatisch vorzusehen und situationsadäquat zu implementieren. Zum anderen könnten in den anderen Politikbereichen Innovation und Mainstreaming zwar nachrangige, gleichwohl aber mögliche Ziele sein, um „Praxisinnovationen" auch weiterhin im Rahmen der ESF-Regelförderung zu ermöglichen. Gemäß den in der voran gegangenen Förderperiode gesammelten Erfahrungen sind jedoch insbesondere Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die systematische(re) Identifizierung von neuen innovativen Problemlösungsansätzen sichergestellt wird. Nach erfolgter Identifizierung könnten die sich daran anschließenden Mainstreamingprozesse in die entsprechenden Strukturen des originär auf Innovationsgenerierung und Mainstreaming ausgerichteten Politikbereichs eingebunden werden, wobei aus gegenwärtiger Sicht vornehmlich die Thematischen Netzwerke und die Mainstreamingforen genutzt werden sollten.

14 Die Untersuchungen zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben gezeigt, dass nicht alle Interventionen nach dem OP des Bundes im Ziel 1 stringent in Aktivitäten anderer Akteure und Förderlinien eingeordnet werden konnten. Diese Einschätzung gilt insbesondere für die äußerst zahlreichen und teilweise für die Akteure vor Ort ***kaum noch zu überschauenden Förderangebote im Bereich der Berufsvorbereitung***, aber auch hinsichtlich der Angebote zur Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten ***der beruflichen Erstausbildung sowie*** in Bezug auf Unterstützungsangebote ***für Existenzgründungswillige***. Auch im Bereich experimentell und modellhaft angelegter Interventionen konnte angesichts der Vielzahl diesbezüglich aktiver Institutionen und Förderlinien nicht immer Überschneidungsfreiheit hergestellt werden. Die Programmevaluation empfiehlt daher den programmsteuernden Akteuren des Bundes-OP im Ziel 1 – in Abstimmung mit den entsprechenden Akteuren und Institutionen –möglichst ***überschneidungsfreie und kohärente Schnittstellen zwischen den einzelnen Interventionen anzustreben***. In diese Abstimmungen sollten auch die umsetzenden Akteure des SGB II einbezogen werden, da diese in Zukunft voraussichtlich weitaus stärkere und eigene Förderakzente setzen werden, als dies bislang der Fall war.

Empfehlungen zu den Durchführungs-, Verwaltungs- und Begleitsystemen

15 Im Rahmen des ***Steuerungsprozess***es ist eine „Führung nach Zielen" nur dann Erfolg versprechend, wenn sich Programme auf möglichst wenige Ziele konzentrieren und diese möglichst klar voneinander abgrenzbar sind. Redundanzen und Polyvalenzen in den Zielbestimmungen reduzieren zwingender Weise die Steuerungswirkung. Um dem Bund die für ihn notwendigen Spielräume zur Anpassung von Zielen an veränderte sozioökonomische Verhältnisse oder auch bundespolitische Bedarfslagen zu erhalten, sollten Änderungen der Strategie leichter und unbürokratischer möglich sein. Deswegen wird folgender Vorschlag zur Diskussion gestellt: Anstelle eines ausdifferenzierten OP – wie hier im Ziel 1 – und genauen Festlegungen nach Art der Programmergänzung wird ein Politikpapier über die nationale Entwicklungsstrategie konzipiert. Dieses bildet den Rahmen für die Ausarbeitung thematischer Ziele bzw. Politikbereiche, nicht aber – wie beim OP – die Rolle eines differenzierten Finanzverwaltungsinstruments. Die Festlegung der Programme sollte nur auf aggregierter Ebene bzw. auf der obersten Schwerpunktebene erfolgen, indem die wichtigsten Operationen hervorgehoben werden. Unter diesem Blickwinkel bestärkt die Programmevaluation den Vorschlag der KOM, auf zusätzliche De-

tails wie die derzeitige „Ergänzung zur Programmplanung“ als auch auf das Management auf Maßnahmenebene künftig zu verzichten.[88]

16 Die flächendeckende Etablierung des ***Stammblattverfahrens als Grundlage des Monitoring*** und hinreichend zuverlässiges sowie mehr oder weniger einheitliches System zur Erfassung des Förderverlaufs, kann als Erfolg betrachtet werden. Damit konnte Effektivität und Effizienz der Förderung zeitnäher und besser als zuvor bewertet werden. Aus gutachterlicher Sicht sollte sich die künftige Weiterentwicklung des Monitoringsystems darauf konzentrieren, das bislang getrennte materielle und finanzielle Monitoring zusammen zu führen, um dadurch die Konsistenz der Datengrundlage für die Programmsteuerung und -bewertung weiter zu verbessern. Der unmittelbar bevorstehenden Programmierungsphase der Strukturfonds für die neue Förderperiode bietet eine optimale Gelegenheit, die bisher erzielten Fortschritte des ESF-Monitoring zu stabilisieren und den neuen Bedingungen anzupassen. Vor dem Hintergrund der skizzierten Heterogenität der Interventionsformen des ESF und dem Umstand, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt die konkrete Struktur der künftig durch den ESF unterstützten Arbeitsförderung in Deutschland noch weit gehend offen ist, werden an dieser Stelle fünf Vorschläge zur Weiterentwicklung des Monitoringsystems zur Diskussion gestellt.

- ***Erstens*** sollte das ESF-Monitoring auf jene Indikatoren konzentriert werden, die für das Programmcontrolling und eine effiziente Programmsteuerung der operativen ESF-Förderung unbedingt erforderlich sind. Ein Ausgangspunkt könnte dabei sein, dass das ESF-Monitoring künftig deutlicher von der Erhebung von Wirkungsindikatoren – der ureigensten Aufgabe der Evaluierung – abgegrenzt wird.

- **Zweitens** sollten im Rahmen der Weiterentwicklung Indikatoren zur Abbildung des materiellen und finanziellen Verlaufs so definiert werden, dass die entsprechenden Angaben unmittelbar im Kontext des Förderprozesses erhoben werden können.

- ***Drittens*** sollt das Monitoringsystem künftig so ausgelegt sein, dass mit seiner Hilfe Aussagen sowohl zum materiellen als auch finanziellen Verlauf der Förderung in einem Prozess getroffen werden können. Erst die Zusammenführung dieser beiden Aspekte ein und desselben Förderprozesses in einem in sich konsistenten Fördermo-

[88] Dieser Vorschlag lehnt sich an den Entwurf der Kommission für die Strukturfonds in der kommenden Förderperiode von 2007 bis 2013 an (vgl. KOM 2004: 10ff.).

nitoring wird ein effizientes und zeitnahes Fördercontrolling wie auch eine fundierte Programmsteuerung ermöglichen.

- ***Viertens*** sollte das künftige ESF-Monitoring an dem zurzeit bestehenden „gestuften" Stammblattverfahren anknüpfen und es gezielt entlang der vereinbarten Instrumententypologie weiterentwickeln. Generell ließe sich sein Aufbau so denken, dass ein minimaler Datensatz einheitlich von allen Interventionsformen und ein erweiterter nur im Rahmen der jeweiligen Interventionsform erhoben wird.

- Die ***fünfte*** Empfehlung trägt eher perspektivischen Charakter und soll daher zunächst zur Sensibilisierung und Diskussion anregen: Insbesondere in den arbeitsmarktpolitisch intendierten Förderbereichen kommt einer einzelfallbezogenen Förderung ein qualitativ völlig neues Gewicht zu. Dies hat u.a. zur Konsequenz, dass ein breites Spektrum personenbezogener Angaben über die zu fördernde Person bereits im Rahmen dieses Fallmanagements erhoben und für eine spätere Weiterbearbeitung des Falls auch vorgehalten werden muss. Wenn ein fundiertes Fallmanagement künftig in der Tat alltägliche Praxis werden sollte, dann werden einzelfallbezogene Angaben bereits im laufenden Bearbeitungsprozess erfasst. Ein gravierender Effizienzgewinn ergäbe sich daraus, wenn sich nicht nur fachspezifische Monitoringsysteme dieser Datenerhebung bedienen, sondern parallel dazu aus diesen Primärdaten auch übergreifende – auf aggregierten Daten basierende – Monitoringsysteme wie die des ESF gespeist würden.

Literatur

Adamy, W. (2004), Schwierige Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen, in: *Soziale Sicherheit* 10: 332–338.

Alda, H. und L. Bellmann (2002), Organisatorische Änderungen und betriebliche Beschäftigungs- und Qualifikationseffekte 1999–2001. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 35 (4): 523–545.

Ambos, I., S. Conein und B. Nuissl (2002), *Lernende Regionen – Ein innovatives Programm*. Bonn: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung.

Amoroso, L. M., J. C. Witte (1998), German Active Labor Market Policies: The Use of Job Creation and Training Programs Following Unification. In: *Empirische Forschung und Beratung:* Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag; Hrsg. von H. P. Galler. Frankfurt am Main: Campus Verlag: 200–214.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000), *Verordnung (EG) Nr. 1159/2000 der Kommission vom 30. Mai 2000 über die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Informations- und Publizitätsmaßnahmen für die Interventionen der Strukturfonds*.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999a), *Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juli 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds*.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999b), *Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds.*

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999c), *Verordnung (EG) Nr. 438/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen.*

Amtsblatt der Europäischen Union (2004), *Empfehlung des Rates vom 14. Oktober 2004 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten (2004/741/EG). Brüssel.*

Amtsblatt der Europäischen Union (2003a), *Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (2003/578/EG).*

Amtsblatt der Europäischen Union (2003b), *Empfehlung des Rates vom 22. Juli 2003 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten (2003/579/EG).*

Andres, Gerd et al. (2002), Das Job-AQTIV-Gesetz – ein Ansatz zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme? *ifo-Schnelldienst* 55 (1): 3–14.

Angrist, J. und A. Krueger (1999), Empirical Studies in Labor Economics, in: O. Ashenfelter, D. Card (ed.) (1999) *Handbook of Labor Economics, Volume 3*. Amsterdam: Elsevier Science.

Apel, H., W. Friedrich und H. Hägele (2000), *Evaluierung der Ziel 4-Fördermaßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland*. Untersuchung im Auf-

trag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Bd. 29. Köln: ISG.

Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.) (2003), *Schöne neue Arbeitsmarktpolitik? – Das Hartz-Konzept – Intentionen, Umsetzung und Auswirkungen*, Tagungsmaterialien. www.arbeitnehmerkammer.de (Abruf: 15.06.2003).

Arbeitsgemeinschaft betriebliche Weiterbildungsforschung (Hrsg.) (2001), Berliner Erklärung: Innovationen und Lernen – Lernen mit dem Wandel. *QUEM-Report*, Heft 67: 67–70.

Arbeitsgemeinschaft betriebliche Weiterbildungsforschung (Hrsg.) (2002a), Forschung- und Entwicklungsprogramm „Lernkultur Kompetenzentwicklung“ *QUEM-Bulletin* Nr. 4. Berlin.

Arbeitsgemeinschaft betriebliche Weiterbildungsforschung (Hrsg.) (2002b), Innovation: Von der Weiterbildung zur Lernkultur. In memoriam Professor Dr. Erich Staudt. *QUEM-Bulletin* Nr. 5. Berlin.

Audenhove, Leo van (o.J.), *The Policy Cycle and its Practical Application*. Guest Lecture. http://journ.ru.ac.za/staff/guy/fulltext/Leo_Policy.pdf (Abruf: 18.08.2005).

Auer, P. with T. Kruppe (1996), Monitoring of Labour Market Policy in the EU Member States. *WZB-discussion paper* FS I 96–202.

Augurzky, B., M. Fertig, J. Kluve, M. Rothgang (2005), ESF-Funded Training of Unemployed - Does It Work? *RWI Discussion Paper*, in Vorbereitung.

Augurzky, B., C. M. Schmidt (2001), The Evaluation of Community-Based Interventions – a Monte Carlo Study. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, *IZA Discussion Paper* 270.

Augurzky, B., C. M. Schmidt (2000), The Propensity Score: a Means to an End. *Dept. of Economics University of Heidelberg Discussion Paper* Nr. 334.

Aulerich, G. (2003), Lernen in Weiterbildungseinrichtungen im Programm “Lernkultur/Kompetenzentwicklung. *QUEM-Report*, Heft 76, Teil 1.

Ausschuss für Sozialschutz (2003), *Gemeinsames Konzept für die NAP (Eingliederung) 2003/2005*; hrg. von der Europäischen Kommission.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (2003a), *Arbeitsmarkt 2002. Arbeitsmarktanalyse für das Bundesgebiet insgesamt, die alten und die neuen Länder*. (Sonderheft der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 18. Juni 2003, 51. Jahrgang).

BA – Bundesanstalt für Arbeit (2003b), *Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 – Eingliederungsquoten 2001*. (Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 31. Januar 2003, 51. Jahrgang).

BA – Bundesanstalt für Arbeit (2003c), Schröder-Rede: Wichtige Weichenstellungen für den Arbeitsmarkt". Bundesanstalt für Arbeit *Presse-Info 20* vom 14.03.03 – http://www.arbeitsamt.de/hst/services/pressearchiv/20_03.html. (Abruf: 04.08.03).

BA – Bundesanstalt für Arbeit (2003d), *Arbeitsmarktstatistik 2002 – Jahreszahlen*. (Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 30. Juli 2003, 51. Jahrgang).

BA – Bundesanstalt für Arbeit (2003e), Lage am Ausbildungsstellenmarkt weiter verschlechtert – Geschätztes Defizit per Ende September bei 60.000 bis 70.000 Lehrstellen. *Presse-Info* 42 vom 05.06.03 – http://www.arbeitsamt.de/hst/ services/pressearchiv/42_03.html. (Abruf: 26.08.2003).

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2003f), Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf. In: *direkt*: Fördern und Qualifizieren. Heft 16. Beilage April, Nürnberg. Bundesgesetzblatt Teil 1 Nr. 72 vom 27. Dezember 2004, S. 3635ff.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2002a), *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.* Dezember 2002.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (2002b), *Förderung der beruflichen Weiterbildung*. BA I FW 210–12/2002.

BA – Bundesanstalt für Arbeit (2001), *Arbeitsmarktstatistik 2000 – Jahreszahlen*. (Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) vom 27. Juli 2001, 49. Jahrgang).

BA – Bundesanstalt für Arbeit (o. J.), *Runderlass 42/96 der BA zur Durchführung von Lehrgängen zur Verbesserung der beruflichen Ausbildungs- und Eingliederungschancen (BBE) sowie Modellförderung.*

Baethge, M., Baethge-Kinsky (2002), Arbeit – Die zweite Chance. Zum Verhältnis von Arbeitserfahrung und lebenslangem Lernen. In: *Kompetenzentwicklung* 2002.

Balthasar, A. (2005), Was ist Evaluation und für wen evaluieren wir? *LEGES* Nr. 1: 65–80.

Bangel, B., C. Brinkmann und A. Deeke (2000), Arbeitsmarktpolitik. In: R. Stockmann (Hrsg.): 309–341.

Barkenbus, J. (1998), *Expertise and the Policy Cycle*. Energy, Environment, and Resources Center. The University of Tennessee.

Barkholdt, C. (2001), *Qualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*. http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/ ASP04 (Abruf: 25.08.2005).

Baumgratz-Gangl, G. (2002), Förderphilosophie und Prinzipien im Innovationsbereich IV, In: I BQM Initiativstelle Berufliche Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten. *Occasional Papers des BIBB*.

BDA 2000, *„Effizienz und Zielgenauigkeit der Arbeitsförderung erhöhen – Mitteleinsatz sparsam steuern"* – Ein Diskussionspapier der BDA zu ABM. Berlin, Januar 2000.

Behringer, F. (1998), Qualifikationsspezifische Unterschiede in der beruflichen Weiterbildung – das Resultat unterschiedlicher Interessen und selektiver Förderung. *Sozialwissenschaft und Berufspraxis* 21 (4): 295–305.

Bellmann, L., U. Leber (2003), Betriebliche Weiterbildung: Denn wer da hat, dem wird gegeben. *IAB-Materialien* Nr. 1: 15–16.

Bergemann, A,. B. Schultz (2000), Effizienz von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland. *Wirtschaft im Wandel* 6 (9): 243–253.

Bergmann, A., B. Fitzenberger and S. Speckesser (2004), Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference – in – Differences. *ZEW-Discussion Paper* No. 04–41. Mannheim. ZEW.

Berthold, N., O. Stettes (2002), Die betriebliche Weiterbildung im organisatorischen Wandel. *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg* Nr. 59.

Beywl, W. (2001), Konfliktfähigkeit der Evaluation und die „Standards für Evaluationen". *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 24 (2): 151–164.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2002), Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung nimmt Stellung zur aktuellen Ausbildungsplatzsituation. *Pressemitteilung* 49/2002. Bonn, den 18.12.2002.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2003a), Betriebliche Weiterbildung: Deutschland auf Platz neun in Europa. *Pressemitteilung* 05/2003. Bonn, den 13.02.2003.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2003b), *Weniger komplexe Ausbildungen als Perspektivmodell?* – http://www.bibb.de/de/6093.htm – 26.08.2003.

BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2001), *Evaluierung der Bund-Länder-Programme zur Ausbildungsförderung in den neuen Bundesländern 1996 bis 1999*. Bestandsaufnahme, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. (Bearb.: Berger und Walden). Bonn: BIBB.

Blancke, S., J. Schmid (2000), Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. *WIP-Wirtschaft und Politik. Occasional Paper* Nr. 12.

Blaschke, D. und H.-E. Plath (2002), Probleme der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitmarktpolitik am Beispiel beruflicher Weiterbildung. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 250: 429–446. Nürnberg, IAB.

Blaschke, D., H.-E. Plath (2000), Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. *Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung* 33 (3): 462–482.

Blien, U. u.a. (2002), Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Beschäftigung. *IAB-Kurzbericht*, Ausgabe Nr. 13 vom 02.07.2002.

BMA - Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (2002), *XENOS-Leben und Arbeiten in Vielfalt*. Bonn.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2001), *Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf.* Bonn: Neusser Druckerei & Verlag GmbH.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2002), *Berufliche Qualifizierung Jugendlicher mit besonderem Förderbedarf – Benachteiligungsförderung.* Berlin: BMBF.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2003), *Ausbildungsoffensive 2003*. – http://www.bmbf.de/4681_6545.html (Abruf: 26.08.2003).

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (laufende Jgge.), *Berufsbildungsbericht*. Bonn: BMBF.

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.) (2003a): *Programm 1. ESF-Kongress und Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs Andres und Rede GD Odile Quintin.*

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003b), Der Arbeitsmarkt im Juli 2003. *Pressemitteilung* 6.8.2003. – http://www.bmwi.de /Navigation/root,did=21884,render=renderPrint.html. (Abruf: 11.08.2003).

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003c), *Wirtschaftsbericht 2003 – Brücken in den Arbeitsmarkt*. Berlin, 17. August 2003. – www.wirtschaftsbericht.info. (Abruf: 18.08.2003).

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003d), Team Arbeit für Deutschland startet neues Ausbildungsprojekt in Eisenhüttenstadt. Bundesminister Clement: Engagement von Unternehmen wächst – 100 „Ausbildungsscouts" helfen den Jugendlichen. *Pressemitteilung* 15.8.2003 – http://www.bmwa.bund.de/Navigation/root, did=22670.html. (Abruf: 18.08.2003).

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003e), Neue Chancen für praktisch begabte Jugendliche – Kurze und praxisorientierte Ausbildungsgänge. *Pressemitteilung* 26.08.2003.

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003f) Neue und moderne Ausbildungsgänge mit kürzeren Ausbildungszeiten. *Tagesnachricht* Nr. 11365 vom 25. September 2003.

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2003g), Die Hartz-Reformen. Ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems? *Dokumentation* Nr. 518. Berlin.

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2005), *Arbeitsmarktpolitik.* – http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Arbeit/arbeitsmarktpolitik ,did=42786, render=renderPrint.html. (Abruf: 24.05.2005).

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (lfd. Jgg.), Bundesrepublik Deutschland. Strukturfondsperiode 2000 bis 2006. Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen. *Jahresberichte*. Berlin.

BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit: http://pflege. bmwi.de/edit/BMWI/WebSite/Homepage/download/Arbeit/Hartz1.pdf. (Abruf: 01.07.2003).

Böhmer, S. (1997), Vom (Irr-)Glauben, durch arbeitspolitische Maßnahmen eine Chance zu erhalten. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 20 (2): 141–153.

Bömke, B. und M. Lembke (2002), Änderungen im AÜG durch das Job-AQTIV-Gesetz – fragwürdige Liberalisierung der Zeitarbeit. *Der Betrieb 55 (17)*: 893–899.

Borstel, Stefan von (2002), Das entzauberte Jobwunder. Die Umsetzung der Konzepte der Hartz-Kommission bleibt hinter den Erwartungen zurück. *Die Welt* vom 28. Dezember 2002. http://www.welt.de/data/2002/12/28/28248.html?prx=1. (Abruf: 12.06.2003).

Bosworth, B. and J. E. Triplett (2000), What's New about the New Economy? IT, Economic Growth and Productivity. *Tokyo Club Papers* 14: 1–31.

Bothfeld, S. und S. Gronbach (2002), Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik? *WSI-Mitteilungen 55 (4)*: 220–226.

Braun, F. u.a. (Hrsg.) (2001), *Jugend in Arbeit*. Neue Wege des Übergangs Jugendlicher in die Arbeitswelt, Opladen: Leske & Budrich.

Brinkmann, C. (2002), Pilotprojekt „Beschleunigte Datenbereitstellung für externe Institute zum Zwecke der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente". *IAB-Werkstattbericht* Nr. 2, Anhang 6.

Brinkmann, C. (2003), Förderung von Existenzgründern. in: Deeke, A. (2003), *Begleitforschung zum "ESF-BA-Programm 2000–2006" – Bericht zur Halbzeitbewertung*. IAB-Projektbericht, Nürnberg, S. 339–358.

Brinkmann, C. (2004), Förderung von Existenzgründungen. In: Deeke, A. u.a. (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006", *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Bd. 283: 339-358.

Brinkmann, C. und Friedrich Buttler (1994), Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik: Mehr Arbeitsplatzförderung und mehr Selektivität In: Leo Montada (Hg.). *Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit* Frankfurt [u.a.]: Campus-Verlag (Schriftenreihe: ADIA-Stiftung zur Erforschung Neuer Wege für Arbeit und Soziales Leben); S. 312–321.

Brinkmann,C., M. Caliendo, R. Hujer, E. J. Jahn, S. Thomsen (2002), Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende – Erste deskriptive Befunde. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 18/18.12.–2002.

Büchel, F. und M. Pannenberg (2004), Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag. *ZAF-Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 37 (2): 73–125.

Buchheit, B. (2002), Job-AQTIV – neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik. *Bundesarbeitsblatt*, Heft 2: 5–10.

Bünder, H. (2003), Die EU-Strukturpolitik verfehlt ihr Ziel. Einigen Staaten droht das Streichen von Geldern. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 47, Ausgabe vom 25. Februar 2003: 19.

Bundesministerium für Arbeit (Hrsg.) (2001), *Einheitliches Programmplanungsinstrument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland, Strukturfondsperiode 2000–2006*. Bonn.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2002), *Lernkultur für morgen. Forschungs- und Entwicklungsprogramm „Lernkultur Kompetenzentwicklung" – 4. Zukunftsforum*. Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.) (2003), *Strategien der sozialen Integration.* Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003–2005.

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2005), *Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland 2004*. Bundesdrucksache 15/5205.

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2004): *Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan (NAP)*, Berlin.

Bundesrepublik Deutschland (2003a) (Hrsg.), AGENDA 2010. Die Maßnahmen der „Agenda 2010“ im Überblick. http://www.bundesregierung.de/ servlet/init.cms.layout.layo. (Abruf: 12.06.2003).

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2003b), AGENDA 2010 – *Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag*. http://www.bundesregierung.de/ servlet/init.cms.layout.layout.layoutserve. (Abruf: 17.03.2003).

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2003c): *Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan (NAP)*, Berlin.

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2002a), *Haltung der Bundesregierung zu den Wirkungen ihrer bisherigen Reformen des Arbeitsmarktes, hier im Einzelnen des Job-AQTIV-Gesetzes, des Mainzer Modells und der Bundesanstalt für Arbeit*. http://dip.bundestag.de /btd/14/098/1409884.pdf (Abruf: 15.06.2003).

Bundesrepublik Deutschland (2002b), *Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2002*, Berlin.

Bundesrepublik Deutschland (2001), *Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001*, Berlin.

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2000), *NAP-Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2000*. Berlin.

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) *Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen*. Deutscher Bundestag. Drucksachen: 1–24.

Buscher, H. (2002a), Kapital für Arbeit: Der Job-Floater kommt ab November 2002. *Wirtschaft im Wandel 13*: 371–376.

Buscher, H. (2002b), Job-AQTIV – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. *Wirtschaft im Wandel 8 (11)*: 324–330.

Buscher, H. (2002c), Reform des Arbeitsmarktes – Hartz-Vorschläge reichen nicht– *Wirtschaft im Wandel 8 (11)*: 331–332.

Büser, W. (2003a), Das Hartz-Konzept: Arbeitslose ohne Familie müssen umziehen. *Süddeutsche Zeitung*, Ausgabe vom 8. Januar 2003: http://www.sueddeutsche.de /jobkarriere/berrufstudium/artikel/421/7414/ (Abruf: 15.06.2003).

Büser, W. (2003b), Das Hartz-Konzept: Finanzielle Hilfen für die „Ich-AG“. *Süddeutsche Zeitung*, Ausgabe vom 16. Januar 2003. http://www.sueddeutsche.de/ jobkarriere/berufstudium/artikel/840/5835/ (Abruf: 15.06.2003).

Büser, W. (2003c), Das Hartz-Konzept: Gutscheine statt Zuweisung von Amts wegen. *Süddeutsche Zeitung* vom 12. März 2003: http://www.sueddeutsche. de/jobkarriere/berufstudium/artikel/65/3062/ (Abruf: 15.06.2003).

Büttner, R. u.a. (2000), Begleitende Evaluierung der ESF-Interventionen im Rahmen des Operationellen-Ziel-3-Programms der Phase 1994–1999 in Nordrhein-Westfalen: 2. Zwischenbericht. *Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik*. Gelsenkirchen. (Abruf: 17.1.2003): http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/am/ buettner00ad.html.

Caliendo M., E. J. Jahn (2003), *Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM?* http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/Professoren/hujer/papers/Monitoring.pdf. (Abruf: 06.08.03).

Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S. (2003): Evaluation der Netto-Effekte von ABM in Deutschland – Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden, *IAB-Werkstattbericht* Nr. 2/2003.

CDI – Deutsche Private Akademie für Wirtschaft GmbH (Hrsg.) (2003), *Die häufigsten Fragen zum Bildungsgutschein*. http://www.cdi.de/gef_weiterbildung/orientierungshilfe/bildungsgutschein/ (Abruf: 15.06.2003).

COMPASS, ICON-Institute, PIW, proberuf (2003): *Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002–2006 – Mid-term-Bericht.* Berlin/Bremen/Köln/Teltow.

Czada, R. (1997), *Neure Entwicklungen der Politikfeldanalyse*. Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal am 14.11.1997. http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/hypertexte/balsthal.pdf (Abruf: 18.07.2005).

Deeke, A. (2005a), Ziele und Gegenstand der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms. In: Deeke u.a. (2005), Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms. *IAB-Projektbericht*, Projekt Nr. 10-534: 1-12.

Deeke, A. (2005b), Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit – zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005. *IAB-Forschungsbericht* 26/2005. Nürnberg.

Deeke, A. u.a. (2005), Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms. *IAB-Projektbericht*, Projekt Nr. 10-534.

Deeke, A. (2004a), Gegenstand, Auftrag und Konzept der Halbzeitbewertung und des ESF-BA-Programms. In: Deeke, A. u.a. (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Bd. 283: 1-22.

Deeke, A. (2004b), Die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002. In: Deeke, A. u.a. (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Bd. 283: 23-125.

Deeke, A. (2004c), Qualifizierung bei Kurzarbeit. In: Deeke, A. u.a. (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283: 359-384.

Deeke, A. u.a. (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Bd. 283.

Deeke, A. u. a. (2003), *Begleitforschung zum “ESF-BA-Programm 2000–2006” – Bericht zur Halbzeitbewertung*. IAB-Projektbericht, Nürnberg.

Deeke, A. u.a. (2002), Das “ESF-BA-Programm 2000–2006” und seine Umsetzung im ersten Jahr. *IAB-Werkstattbericht*, Ausgabe Nr. 5 vom 17.05.2002.

Deeke, A. und T. Kruppe (2003), Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 1. IAB.

Deeke, A. und W. Schuler (2003), Fünf Jahre „AFG Plus“: Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds. *BeitrAB* 265.

Deeke, A. und E. Wiedemann (2002), Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen. Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001. *IAB-Werkstattbericht*. Ausgabe Nr. 2 vom 20.03.2002.

Dehio, J. und R. Graskamp (2002), Perspektiven der Internetwirtschaft. *RWI-Mitteilungen* 53 (1–4): 41–64.

Dehio, J., R. Döhrn, R. Graskamp, K. Löbbe, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und M. Rothgang, (2003), *New Economy – A German Perspective*. RWI: Schriften, Heft 70. Essen: RWI.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2000), *Befragung der Bundesregierung zur Durchführung des Sonderprogramms CAST*. 110. Sitzung am 28. Juni 2000. Plenarprotokoll 14/110. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2000a), *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Dr. Maria Böhmer, Rainer Eppelmann, weitere Abgeordneten und der Fraktion der CDU/CSU – hier: Effizienz von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen*. Drucksache 14/2531.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2000b), Berichte für die Europäische Kommission für Umsetzung der Europäischen Sozialfonds in der Bundesrepublik Deutschland – Zeitraum 1997 bis 1999 – hier: Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt. *Unterrichtung durch die Bundesregierung*. Drucksache 14/4091.

Deutscher Wirtschaftsdienst (Hrsg.) (2005), *Förderdatenbank Aus- und Weiterbildung auf CD-ROM*. Stand 6/2005. München: Wolters Kluwer Deutschland.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2002), *Zur Reformdiskussion in der Arbeitsmarktpolitik. Ergebnisse der Hartz-Kommission und erste Bewertung aus Sicht des DGB sowie Vorschläge von CDU/CSU*. Stand: September, Ausgabe 3/2002. Berlin: DGB.

Dienstleistungszentrale Willy-Brandt-Haus (Hrsg.) (2003), *„Mut zur Veränderung"*. Berlin.

Dietrich, H. (2003), Förderung auf hohem Niveau – Das Jugendgsofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit 1999–2002. *IAB-Werkstattbericht Nr. 9*, Nürnberg.

Dimmel, N. (2000), *Gemeinnützige Zwangsarbeit? Arbeitsmarktintegration zwischen Arbeitspflicht und innovativen Beschäftigungsmaßnahmen*. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2000), Evaluation im Spannungsfeld zwischen Politik und Wissenschaft. *Vierteljahrshefte* 69 (3): Berlin.

DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (Hrsg.) (lfd. Jgge), *Infodienst zum Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung*. Bonn.

Düll, H. und L. Bellmann (1999), Der unterschiedliche Zugang zur betrieblichen Weiterbildung nach Qualifikation und Berufsstatus. Eine Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels 1997 für West- und Ostdeutschland. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32 (1): 70–84.

Eichler, M. and M. Lechner (1999), An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. *IZA Discussion Paper* No. 94.

Eichler, M. and M. Lechner (2000), Some Econometric Evidence on the Effectiveness of Active Labour Market Programmes in East Germany. Swiss Institute for International Economics and Applied Econometric Research (SIAW), *University of St. Gallen, Working Paper* 318.

Emmerich, K. (2002), Wege aus der Schwarzarbeit – Ich-AG und Mini-Jobs. *Wirtschaftsdienst* 82 (10): 597–602.

EPPD Ziel 3 (Jahresbericht 2000), *Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 14.9.2001. Strukturfondsperiode 2000–2006*. Bonn.

EPPD Ziel 3 (Jahresbericht 2001-Entwurf), *Einheitliches Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 30.10.2002*. Bonn.

EPPD Ziel 3 (Jahresbericht 2002), *Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland. Vorläufiger Endbericht 04.09.2003. Strukturfondsperiode 2000–2006*. Köln.

ERIS@ – European Regional Information Society @ssociation (ed.) (2002), *Good Practice Guide to Programme Evaluation in the Context of the Regional Information. Society*. www.mv. hiiumaa.ee/medis/8_guideance.doc. Abruf: 25.02.2003.

Europäische 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.

Europäische Kommission (2003a), *Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten*. (Abruf: 18.07.2003).

Europäische Kommission (2003b), *4 Pfeiler*, – http://europa.eu.int /comm/ employment_social /empl&esf/pilar_de.htm, Stand: 30.1.2003.

Europäische Kommission (2003c), *Mitteilung der Kommission über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000–2006*. Brüssel.

Europäische Kommission (2003d), *Third European Report on Science and Technology Indicators.* Brüssel.

Europäische Kommission (2003e): 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.

Europäische Kommission (2002a), Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie: eine Bestandsaufnahme, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*, KOM(2002) 416 endgültig, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2002b), *Gleichstellung von Frauen und Männern*. Magazin zum Aktionsprogramm für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005). Letzte Ausgabe.

Europäische Kommission (2002c), *Note on the Evaluation of the Contribution of the Structural Funds to the European Employment Strategy.* DG Employment and Social Affairs. Brussels.

Europäische Kommission (2002d), *Review of the proposed implementation of the new ESF across the EU. Country Report Germany*, August 2002. Brussels.

Europäischen Kommission (2002e): *Arbeitspapier „Der Mehrwert der Gemeinschaftspolitik" Definition und Bewertungskriterien.*

Europäische Kommission (2001), Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss*, KOM/2001/0016 endg., Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2000a), *Der neue Planungszeitraum 2000–2006, methodische Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 8. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen. Brüssel.*

Europäische Kommission (2000b), *Der neue Programmplanungszeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier Nr. 2. EX-ANTE-Bewertung der Strukturfondsinterventionen*. Brüssel.

Europäische Kommission (2000c), *Der neue Programmplanungszeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier Nr. 3. Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode*. Brüssel.

Europäische Kommission (2000d), *Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000 & Empfehlungen des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten*. Brüssel.

Europäische Kommission (1999a), *Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds*. Brüssel.

Europäische Kommission (1999b), *Die europäische Beschäftigungsstrategie. In Menschen investieren – mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen*, GD Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Soziale Angelegenheiten, Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften.

Europäische Kommission (1999c): *Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000–2006*. Brüssel

Europäische Kommission (1999d), *Reform der Strukturfonds. Eine vergleichende Analyse*. http://inforegio.cec.eu.int. Abruf: 11.02.2003.

Europäische Kommission (1999e), *MEANS Collection – Evaluation of Socio-economic Programmes,* vol. 1–6. Luxemburg. Vol. 2: Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation.

Europäische Kommission (o.J.a), *Arbeitspapier: Der Mehrwert der Gemeinschaftspolitik. Definition und Bewertungskriterien*.

Europäische Kommission (o.J.b), *Der neue Programmplanungszeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere Arbeitspapier 2: Die Ex-ante Bewertung der Struk-*

turfondsinterventionen.: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/working_documents/ex-ante_evaluation /de.pdf. (Abruf: 23.01.2003).

Europäische Kommission (o.J.c), *Der neue Programmplanungszeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 1; Vademecum für die Pläne und Programmplanungsdokumente im Rahmen des Strukturfonds*.: http://eu.int/comm.employment_social/esf2000/working_documents/vadumecum/de. (Abruf: 30.01.2003).

Europäische Kommission (o.J.d), *Der neue Programmzeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung: Eine indikative Methode*. Brüssel. – http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/working_documents/moni-toring_and_evaluation/de.pdf. (Abruf: 23.01.2003).

Europäische Kommission (o.J.e). *Der Neue Programmplanungszeitraum 2000–2006: Methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 4: Durchführung der leistungsgebenden Reserve für die Strukturfondsinterventionen.* – http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/working_documents/perfor-mance_reserve/de.pdf. (Abruf: 23.01.2003).

Europarat (1998), *Gender Mainstreaming*. Konzeptueller Rahmen, Methodologie und Beschreibung bewährter Praktiken. Strassburg.

European Commission (ed.) (2005), *Working together for Growth and Jobs*. Rat unterstützt Dreijahresplan der Kommission zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung. IP/05/903. Brüssel.

European Commission (2004a): Guidance Paper on ESF "final evaluation", Brussels.

European Commission (2004b): The 2000 – 2006 Programming Period: Methodological Working Paper No. 9. The update of the Mid-Term Evaluation of Structural Funds Interventions. Brussels.

European Commission (2003a): *Assessing the Quality of the ESF mid-term Evaluation Reports* (Objectives 1, 3 and Community Initiative EQUAL): A Guidance Note for Managing Authorities. Brussels.

European Commission (2003b): *Organigram GD C: National Employment and Social Inclusion, Monitoring and ESF Operations II.*

European Commission (2003c): Preliminary DRAFT. *Synthesis of ESF mid-term Evaluations Objectives 1 & 3.* Brussels.

European Commission (2002a), *Evaluation of the Quality of the Monitoring Systems of the ESF*. Brüssel.

European Commission (2002b): ESF-Monitoring and Evaluation Meeting – Technical Group. *Discussion Paper*. Evaluation of Local Employment and Development initiatives in the ESF 2000–2006. Brussels.

European Commission (ed.) (2002c), *Impact Evaluation of the European Employment Strategy – Technical Analysis*. COM (2002) 416 final of 17.07.2002 ("Taking stock of five years of the EES"). Brussels.

European Commission (1999a): *Conclusions of the ESF final evaluations*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

European Commission (ed.) (1999b), *MEANS Collection – Evaluation of Socio-economic Programmes*, vol. 1–6. Luxembourg:

European Commission (o.J.), *A Practical Guide for Evaluating ESF Information and Publicity Measures*. Brussels.

European Council (ed.) (2005), Working together for Growth and Jobs: The new Integrated economic and employment guidelines. *MEMO*/05/123. Brussels.

European Council (ed.) (2000), *Presidency Conclusions: Draft report from the meeting of the European Council held on 23 and 24 march 2000*. http://ue.eu.int/ ueDocs/cms_data/docs/pressData/en/ec/00100-rl.enO.htm (Abruf: 30.07.2005).

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2003), *Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland.* Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Band 2. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hrsg.) (2002), *Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht*. Schriftenreihe der Expertenkommission Lebenslangen Lernens, Band 1. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Färber, C., Babbe-Voßbeck, K., Geppert, J., Marggraf, S. und S. Römer (2003), *Perspektiven deutscher Wissenschaftlerinnen im 5. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union*. Studie im Auftrag der Kontaktstelle Frauen in die EU-Forschung (unveröffentlicht). Bonn.

Feldmann, H. (2001), Transformation in Ostdeutschland hat die Arbeitsmarktpolitik den Betroffenen geholfen? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, Heft 3: S. 259–278.

Fels, G. u.a. (1999), *Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer.* http.//www.mpi-fg-koeln.mag.de/people/ws/ downloads/Bericht_Benachmarking-Gruppe.pdf (Abruf: 20.10.2005).

Fertig, M. and C.M. Schmidt (2000), Discretionary Measures of Active Labor Market policy – the German Employment Promotion Reform in Perspective. *Schmollers Jahrbuch – Zeitschrift für Wirtschaft- und Sozialwissenschaften* 120 (4): 537–565.

Fertig, M. und C.M. Schmidt (2001), Empirische Ansätze zur Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen. WISU – das Wirtschaftsstudium 30: 1547–1553.

FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2002), Die Hartz-Reform. Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt? Reihe: *Wirtschaftspolitische Diskurse* Nr. 151. Bonn: FES.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000), Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. *MittAB – Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33(3): 357–370.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2004), Eine ökonomische Einordnung der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. *ZEW-Discussion Paper* No. 04–23.

Flämig, S. (2002), Zeitarbeit – gesetzliche Chance vertan. *Arbeit und Arbeitsrecht* 57 (7): 304–309.

Forschungsverbund CAST: Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells. Zweiter Zwischenbericht; hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. *Dokumentation* Nr. 516.

Förster, H. u.a. (2002), Das Freiwillige Soziale Trainingsjahr – Bilanz des ersten Jahres. *Arbeitspapier* 1/2002 aus dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit". München.

Franck, M. (2001), Auf ABM ist nicht zu verzichten. *Soziale Sicherheit* 50 (12): 402–407.

Friedrich, W. u.a. (2001), *Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative ADAPT in Deutschland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zusätzlich gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds*. Studien der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik Bd. 32. Köln.

Friedrich, W., S. Gehle, B. Lageman, G. Machalowski und H. Schrumpf (2000), *Die Gemeinschaftsinitiative „KMU" in Ostdeutschland – Förderung der Anpassung kleiner und mittlerer Unternehmen an den Binnenmarkt durch die Europäische Union*. Untersuchungen des RWI 33. Essen: RWI.

Fritsch, M. (2003), Zum Zusammenhang zwischen Gründungen und regionaler Entwicklung. *Freiberger Arbeitspapiere* Nr. 4.

Frondel, M. and C. M. Schmidt (2001); Evaluating Environmental Programs: The Perspective of Modern Evaluation Research. *IZA Discussion Paper* 397: Bonn.

Fürst, D. (1998): Regionalmanagement als Instrument regionalisierter Strukturpolitik, in: H.J. Kujaht (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung: wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes, Berlin.

GFK – Gemeinschaftliches Förderkonzept (2002), *Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000 – 2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Methodenbericht*. 2. Überarb. Fassung. (Projektteam: GEFRA, ESRI, Ifs & FBAE sowie TraST). Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen Berlin.

GHK/PROGNOS (Ed.) (2003), *Ex Post Evaluation 1994–1999 of ESF operations under Objectives 1, 3 and 4 and under the Community Initiatives Employment Adapt. National Draft – Final Report for Germany*. Berlin.

Groß, V. (2005), *Evaluierung von präventiven Weiterbildungsmaßnahmen des Europäischen Sozialfonds auf Länderebene in Deutschland im Zeitraum 2000–2003*. (Diplomarbeit). Essen.

Grünewald, U., D. Moraal und G. Schönfeld (Hrsg.) (2003), *Betriebliche Weiterbildung in Deutschland und Europa*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Heller, B., R. Stosberg (2003), Erstes und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I" und „Hartz II") aus Sicht der Rentenversicherung. *DAngVers – Deutsche Angestellten Versicherung* 50 (3): 1–8.

Heyer, G. und R. Hammer (2002), Neue Impulse in der Arbeitsmarktforschung. *Arbeit und Sozialpolitik* 56 (5/6): 34–39.

Hillebrand, B., K. Löbbe, H. Clausen, J. Dehio, M. Halstrick-Schwenk, H.D. von Loeffelholz, W. Moos und K.H. Storchmann (2000), *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Ausgewählte Problemfelder und Lösungsansätze*. Untersuchun-

gen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 36. RWI, Essen: RWI.

Hochrangige Sachverständigengruppe (Hrsg.) (2004), Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok. Luxemburg: *Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.* http://europa.eu.int/comm/lisbon_ strategy/index_de.html (Abruf: 03.07.2005).

Holzamer, H.H. (2003), Mit Gutscheinen zur Weiterbildung. Die Hartz-Reform verändert die Förderpraxis der Arbeitsämter. Private Bildungsträger fühlen sich bedroht. *Süddeutsche Zeitung.* Ausgabe vom 1. März 2003 – http://www.sued deutsche.de/jobkarriere/berufstudium/artikel/239/10229/ (Abruf: 15.06.2003).

Hujer, R., Caliendo, M., Thomsen, S. (2003), New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity. *IZA Discussion* Paper Nr. 750.

Hujer, R., L. Bellmann und C. Brinkmann (2000), Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Probleme und Perspektiven. *Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung* 33 (3): 341–344.

Hujer, R., M. Caliendo and S.L. Thomsen (2002), Eingliederungseffekt und weitere Nutzen von ABM und SAM für die geförderten unter besonderer Berücksichtigung von „SAM für Ältere". *IAB-Werkstattbericht* Nr. 2, Anhang 5.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2002a) (Hrsg.), *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber. Bewertung der Vorschläge der Hartz-Kommission*. IAB, Nürnberg.

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2002b) (Hrsg.), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der Hartz-Kommission. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 13. IAB.

Icking, M. (2002), Berufliche Weiterbildung und präventive Arbeitsmarktpolitik. *WSI-Mitteilungen* 1: 54–60.

INBAS (2003), *Zweiter Bericht zum Entwicklungsstand der regionalen Modellversuche. Auswertung einer Befragung der Modellregionen*. Offenbach.

ISG-Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2002) (Hrsg.), Kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung und Bewertung der im Freistaat Sachsen über den Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Jahresbericht 2001. Im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. (Bearb. M. Puxi unter Mitarb. von A. Stetefeld). Dresden. (Abruf: 03.02.2003). – http://www.sachsen.de./de/wu/ smwa/downloead/ esf_ evaluierung2001.pdf.

Jorgenson, D.W., K.J. Stiroh (2000b), U.S. Economic Growth at the Industry Level. *American Economic Review* 90 (2): 161–167.

Kaltenborn, B. (2002), Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht. *IAB-Werkstattbericht*, Ausgabe Nr. 14.

Kaltenborn, B. (2002a), Kombilohn – Das Mainzer Modell. *PayRol*l, Heft 2: S. 3–6.

Kaltenborn, B. (2003), *Mainzer Modell – Ein Steckbrief (vormals: CAST).* http://wipol.bei.t-online.de/cast/steckbrief.htm. (Abruf: 22.01.2003).

Kaltenborn, B. und L. Pilz (2002), Kombilöhne im internationalen Vergleich. Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 10 vom 01.08.2002.

Kjellström, Sven (2003), *Speaking Points Ziel 3 Begleitausschusssitzung in Bremen zum Thema: "Vorgesehene Programmänderung zur Halbzeitbewertung"*

Kleinhenz, G. (Hrsg.) (2002), *IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitmarkt- und Berufsforschung* 250. Nürnberg: fgb.

Kleinhenz, G., U. Möller und U. Walwei (2002), Im Prinzip ja, aber … Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. *IAB-Kurzbericht* Nr. 22: 1–3.

Kluve, J., C.M. Schmidt (2002), Can training and employment subsidies combat European unemployment? *Economic Policy* 35: 411–448.

Kluve, J., H. Lehmann and C. M. Schmidt (1999), Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning? *Journal of Comparative Economics* 27: 61–89.

Kluve, J., H. Lehmann and C. M. Schmidt (2001), Disentangling Treatment Effects of Polish Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples. *IZA-Discussion Paper* 355.

Koch, S. und F. Wießner (2003), Ich-AG oder Überbrückungsgeld? Wer die Wahl hat, hat die Qual. *IAB-Kurzbericht* Nr. 2: 1–6.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2005a), *Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008) mit einer Empfehlung der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (gemäß Artikel 99 EG-Vertrag) und einem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (gemäß Artikel 128 EG-Vertrag) – von der Kommission vorgelegt*. KOM(2005)141 endgültig. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2005b), *Mitteilung für die Frühjahrestagung des Europäischen Rates, Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. Mitteilung von Präsident Barroso im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen.* KOM (2005) 24 endgültig. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2005c), *Mitteilung der Kommission: Sozialpolitische Agenda*. KOM(2005)33. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2005d), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft*. KOM(2005)330 endgültig. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2005e), *Mitteilung der Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007–2013*. KOM(2005)299. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2004), *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds*. KOM 493 endgültig. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2003), *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) – „Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle“*. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2002), *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie – Eine Bestandsaufnahme.* Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2001), *Mitteilung der Kommission über die Durchführung von innovativen Maßnahmen nach Artikel 6 der Verordnung des Europäischen Sozialfonds im Programmplanungszeitraum 2000–2006*. Brüssel.

KOM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2000), *Der neue Programmplanungszeitraum 2000–2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier Nr. 8. Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen*. Brüssel.

Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002), Vorschläge der Kommission zum Abbau de Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. *Bericht der Kommission*. Berlin.

Kraus, F.; P.A. Puhani and V. Steiner (1998), Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. ZEW and SELAPO, *Discussion Paper* No. 98–07.

Kreklau, C., J. Siegers (Hrsg.) (Stand: 6/2005), *Handbuch der Aus- und Weiterbildung. Politik, Praxis, Finanzielle Förderung*.

Kröll, M. (1996), Ein integratives Konzept zur beruflichen Kompetenzentwicklung. Ausgangspunkte für eine praxisbezogene Unternehmensberatung. *Arbeit* 5 (3): 359–383.

Kromrey, H. (2001), Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 24 (2): 105–131.

Kruppe, T. (2005), Die Evaluation der ESF-kofinanzierten Förderung beruflicher Weiterbildung: Erste Ergebnisse der Schätzung individueller Nettoeffekte. Unveröffentlichtes Manuskript.

Kruppe, T. (2004), Zielgruppenerreichung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 – 2006. In: Deeke, A. u.a. (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Bd. 283: 223-283.

Kruppe, T., M. Oertel (2003), *Vom Umgang mit Prozessdaten. Die Individualdaten für die Evaluation des ESF-BA-Programms 2000–2006*, Anhang 1, Nürnberg.

Kucera, G. (1998), Neuere Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorie als Grundlage einer aktiven Beschäftigungspolitik. In: *Seminar für Handwerkswesen* (Hrsg.), S. 1–18.

Kühl, A., Schiemann, F. (2002), Arbeitsmarktpolitik – Quadratur des Kreises? Die bundesdeutsche Arbeitsförderung als Spiegelbild breitgefächerter Zielstellungen und Erwartungen. Eine Literaturstudie, LASA-Studie Nr. 38, Potsdam, April.

Kurtz, B, Müller, P. (2003), Geschlechtsspezifische Analyse von Zugang und Verbleib. In: A. Deeke u.a. (2003), Begleitforschung zum "ESF-BA-Programm 2000–2006" – Bericht zur Halbzeitbewertung. *IAB-Projektbericht*, Nürnberg, November, S. 385–425.

Kurtz, B. (2002), Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III. *IAB-Werkstattbericht* Ausgabe Nr. 8 vom 24.07.2002.

Kurtz, B. (2004), Trainingsmaßnahmen im ESF-BA-Programm und in der gesetzlichen Regelförderung nach dem SGB III. In: Deeke, A. u.a. (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006", *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Bd. 283: 284-338.

Kurtzke, W., N. Reuter (2002), Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – eine Auseinandersetzung mit der Fundamentalkritik. In: Gerntke, A. u.a. (Hg., 2002), *Hart(z) am Rande der Seriosität?* Münster, Hamburg, London: Lit Verlag, S. 171–180.

Lageman, B., K. Löbbe, J. Dehio, R. Graskamp, R. Janssen-Timmen, E.M. Schmidt, und F. Welter (1999), *Kleine und mittlere Unternehmen im sektoralen Strukturwandel*. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Heft 27. Essen: RWI.

Larsson, A. (2000), Die europäische Beschäftigungsstrategie und der Europäische Beschäftigungspakt. In E. Piehl und H.-J. Timmann (Hrsg.), *Der Europäische Beschäftigungspakt – Entstehungsprozess und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, 23–27.

Laurich, M. und D. Geisler (2003), Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und Einführung einer Gleitzone. *DAngVers – Deutsche Angestellten Versicherung* 50 (5): 1–9.

Lechner, M. und F. Pfeiffer (Hrsg.) (2001), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies.* Heidelberg u.a.: Physica-Verlag.

Löbbe, K. (1998), Sectoral Employment Elasticities in Germany. In: J.T. Addison and P.J.J. Welfens (eds.), *Labor Markets and Social Security*. Berlin.

Löbbe, K., H. Clausen, B. Fritsche, R. Graskamp, M. Halstrick-Schwenk, P. Hernold, B. Lagemann, H.D. von Loeffelholz, A.-R. Milton, H. Rappen, M. Rothgang, M. Scheuer und F. Welter (2002), *Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich – Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit*. Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung 39. Essen: RWI.

Luedtke, J. (1998), Arbeitslose vor der Weiterbildung und Umschulung. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 21 (4): 317–327.

Mertens, D., J. Kühl (1977), Arbeitsmarktpolitik. In: *HdWW*, S. 279–292. Stuttgart u.a.: Gustav Fischer u.a.

Meyer-Dohm, P. (2002), Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Lernkultur. In: *Kompetenzentwicklung*.

Meyer-Dohm, P. (2002), Weiterbildung, Kompetenzentwicklung und Lernkultur. In: *Kompetenzkultur*.

NAPincl (2003), *Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001–2003*, hrsg. Von der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland.

Nippel, P. und F. Streitferdt (2003), Kapital für Arbeit. Eine kritische Analyse. *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 32 (1): 39–41.

o.V., Pelzer, U (2002), Formative Prozessbegleitung des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur Kompetenzentwicklung". *QUEM-Bulletin* 2: 8–10.

Oberschachtsiek, D. (2005a), Wirkungsanalyse zur ergänzenden Existenzgründerförderung durch das ESF-BA-Programm – Erste Ergebnisse. In: A. Deeke u.a. (2005): 157–191.

Oberschachtsiek, D. (2005b), Wirkungsanalyse zur ergänzenden Existenzgründerförderung durch das ESF-BA-Programm – Aktualisierung der Evaluationsergebnisse zum Erfolgsbeitrag von Gründungsseminaren und Gründercoaching bei Überbrückungsgeldempfängern gefördert durch das ESF-BA. Unveröffentlichtes Manuskript.

Ochel, W. (2003), Hartz and more: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit. ifo-Schnelldienst 56 (1): 21–32.

OP des Bundes zu Ziel 1, Stand 25.06.2001: *Regionalübergreifendes Operationelles Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland. Strukturfondsperiode 2000–2006*. Bonn.

Petzold, W. (2000), Neues vom Europäischen Sozialfonds (ESF). *info also – Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht* 18 (2): 65–68.

Pfeiffer, F. (1999), Existenzgründerpotential unter Arbeitssuchenden: Empirische Evidenz auf der Basis des Mikrozensus. *MittAB – Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32 (3): 300–314.

Pfeiffer, F. und F. Reize (1999), Berufliche Weiterbildung und Existenzgründung. *ZEW-Discussion Paper* No. 99–12.

Pfeiffer, F. und F. Reize (1998), Arbeitslosigkeit, Selbständigkeit und Existenzgründungen. In: Neuere Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorie als Grundlage einer aktiven Beschäftigungspolitik. In: *Seminar für Handwerkswesen* (Hrsg.), S. 53–91.

Piehl, E., H.-J. Timmann (Hrsg.) (2000), *Der Europäische Beschäftigungspakt – Entstehungsprozess und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.

Pieler, D. H. (1998), Weiterbildungscontrolling in den lernenden Organisationen. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 21 (4): 342–354.

Pieper, N. H. (1998), Regionale Arbeitsmarktpolitik und die Problematik langfristiger Arbeitslosigkeit. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 21 (3): 221–229.

Prognos AG, Zenit GmbH, IfLS (Hrsg.) (2003), *Halbzeitbewertung für die Interventionen der Europäischen Strukturfonds im Land Berlin*. Zwischenbericht an die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

Puxi, M. und W. Friedrich u.M.v. A. Stetefeld, U. Kaufmann und S. Garda (1999), *Evaluierung der Interventionen des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Freistaat Sachsen von 1994 bis 1998.* (Fortführung der Zwischenbewertung). Abschlussbericht im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Dresden/Köln.

Rabe, B. (2003), Wissenschaftliche Beratung in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. Chancen und Grenzen. In: S. Ramge und G. Schmid (Hrsg.) (2003): *„Management of Change" in der Politik*. Münster: Waxmann.

Rat der Europäischen Union (Hrsg.) (2005a), *Entscheidung des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten*, (10205/3/05 REV 3 (de)). Brüssel.

Rat der Europäischen Union (Hrsg.) (2005b), *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004/2005*. Brüssel.

Rat der Europäischen Union (Hrsg.) (2004a), *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2003/2004*. Brüssel.

Rat der Europäischen Union (Hrsg.) (2004b), *Tagung des Europäischen Rates vom 25. und 26. März 2004. Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Nr. 9048/04. Brüssel.

Rat der Europäischen Union (Hrsg.) (2003), *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2002/2003*. Brüssel.

Rhein, T. (2003), Neue Leitlinien der EU für 2003: Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie. *IAB-Kurzbericht* Nr. 14.

Rondorf, D. (1998), Die Förderung der Anpassung der Qualifikationen der Arbeitnehmer an den strukturellen Wandel durch den ESF in (West-)Deutschland. *Sozialer Fortschritt* 5: 118 – 120.

Ronning G. (1996), Ökonometrie. In: Börsch-Supan u.a. (Hrsg.), *Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre.* Berlin u.a.: Springer-Verlag: 78–134.

Ronning, G. (2002a), Bericht über den Modellversuch zum „Einstiegsfeld in Baden-Württemberg". Innovationsforum Baden-Württemberg. *Zur Diskussion* 1: 24–28.

Ronning, G. (2002b), *Mikroökonomie. Eine persönliche Sicht*. Universität Tübingen.

Ronning, G. (1991), *Mikroökonometrie*. Berlin u.a.: Springer-Verlag.

Rosenbaum, P. und D. Rubin (1983), Assessing Sensitivity to an Unobserved Binary Covariate in an Observational Study with Binary Outcome, *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 45, S. 212–218.

Roth, Steffen J. (2002), *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik. Gemeinnützige Beschäftigung als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt*. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 125 vom Institut für Wirtschafspolitik an der Universität zu Köln. Bamberg: K. Urlaub GmbH.

Rothgang, M., J. Dehio, B. Lageman, F. Schiemann, K. Schuldt et al. (2004), Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen des Europäischen Sozialfonds. *RWI: Materialien*, Heft 3. Essen: RWI.

Rudolph, H. (1998), Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen. Berechnung der Verbleibswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 14.

Rudolph, H. (2003), Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. *IAB-Kurzbericht* Nr. 6. IAB.

RWI/SÖSTRA/Ronning (2005a), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode

2000–2006. *Aktualisierung der Halbzeitbewertung für das EPPD Ziel 3.* Essen und Berlin.

RWI/SÖSTRA/Ronning (2005b), 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*, RWI: Projektberichte. Essen und Berlin.

RWI/SÖSTRA/Ronning (2004a), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des ESF in Deutschland. Förderperiode 2000–2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1). *Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Erster Zwischenbericht.* Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit gefördert aus dem ESF. RWI: Projektberichte. Essen und Berlin.

RWI/SÖSTRA/Ronning (2004b), 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. Zweiter Zwischenbericht*, RWI: Projektberichte. Essen und Berlin.

RWI/SÖSTRA/Ronning (2003a), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006, *Erster Zwischenbericht*, Essen und Berlin.

RWI/SÖSTRA/Ronning (2003b), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006, *Halbzeitbewertung für das OP des Bundes Ziel 1. Endbericht*. Essen und Berlin.

RWI/SÖSTRA/Ronning (2003c), Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006 (EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1). *Halbzeitbewertung für das EPPD Ziel 3.* Endbericht. Essen und Berlin.

RWI und ISG-Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2001) (Hrsg.), *Wirkungsbewertung nationaler Politiken im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie*, (Bearb.: K. Löbbe, W. Friedrich, M. Scheuer u.a.). Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Essen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus*. Jahresgutachten 2001/02. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SALSS – Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe (Hrsg.) (2002), *Wissenschaftliche Begleitung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*. Abschlussbericht zur Umsetzung von Artikel 2 (Förderung von Lokalen und regionalen Projekten zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots.) Bonn.

Sauer, J. (2000), Genese des Forschungs- und Entwicklungsprogramms „Lernkultur/Kompetenzentwicklung. *QUEM-Bulletin* 4:1–4.

Schettkat, R. (2003) Reformen in Deutschland: zu wenig, zu spät? *WSI-Mitteilungen* 56 (5): 267–274.

Schier, F. (2003), Aufgaben des Good Practice Center innerhalb der „Entwicklungsinitiative: Neue Förderstruktur". In: *Fördern und Qualifizieren*, Heft 16, Beilage.

Schmid, G. u.a. (1999), Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik – Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32 (4): 547–563.

Schmid, G., K. Schömann und H. Schütz (1997), Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. *WZB-Discussion Paper*, FS I 97–204.

Schmid, J. und S. Blancke (2001), *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*. Berlin: Sigma.

Schmid, J., U. Hörrmann, D. Maier und C. Steffen (2004), *Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik?* Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern – Eine integrierte und vergleichende Analyse. Münster: LIT.

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.

Schmidt, C.M. (1999), Knowing What Works: The Case for Rigorous Program Evaluation. *IZA-Discussion Paper* 77.

Schmidt, C.M. (2000a), Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme. *Vierteljahrhefte zur Wirtschaftsforschung* 69: 425–437.

Schmidt, C.M. (2000b), *Do we Need Social Experiments?* The Potential and Limits of Non-Experimental Project Evaluation. Universität Heidelberg.

Schmidt, C.M. (2000c), *Training, Incentives, and Employment Programs: The North American Experience.* Universität Heidelberg.

Schmidt, C.M., J. Kluve (2001), Comparing the Comparable: Nobel Prize Winner James J. Heckman. *Journal of Population Economics* 14: 1–5.

Schmidt, C.M., K. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluve (2001), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik – internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Berlin u.a.: Springer.

Schmidt, C.M., R. Baltussen, and R. Sauerborn (2000), The Evaluation of Community-Based Interventions: Group-Randomization, Limits and Alternatives: *IZA-Discussion* Paper 206.

Schmidt, G., J. O'Reilly, K. Schömann (eds.) (1996), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation.* Chaltenham (UK) and Brookfield (USA).

Schmidt, W. (2003), Ich-AG und gesetzliche Rentenversicherung. *DAngVers.* – *Deutsche Angestellten Versicherung* 50 (4): 1–5.

Schneider, H. und B. Schultz (2001), Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen. *Wirtschaft im Wandel* 7, Heft 1: 14–18.

Schneider, J. (2003), Schleppender Start. Hartz-Effekte in Ostdeutschland. *Süddeutsche Zeitung.* Ausgabe vom 11. März 2003 – http://www.sueddeutsche.de/sz/politik/red-artikel2273/ (Abruf: 15.06.2003).

Schömann, K. and P. J. O'Connell (eds.) (2002), *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*. Cheltenhan (U.K.) and Northampton, MA (USA): Edward Elgar.

Schömann, K. and R. Becker (2002), A Long-Term Perspective on the Effects of training in Germany. In: Schömann, K. and P. J. O'Connell (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*. Cheltenhan (U.K.) and Northampton, MA (USA): Edward Elgar: 153–185.

Schönig, W. (2001), Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. *WSI-Mitteilungen* 54 (9): 562–565.

Schreiber, N. (1998), Was nutzt berufliche Weiterbildung? Befunde aus aktuellem empirischen Untersuchungen. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis* 21 (1): 29–47.

Schuldt, K., C. Temps und W. Frank (2003), *Das finanzielle Volumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den östlichen Ländern Deutschlands*. Rostock/Teltow.

Schultz, B. (2002), Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel. *Wirtschaft im Wandel* 8, Heft 1: 17–23.

Schütz, H. (2001), Zielsteuerungen in europäischen Arbeitsverwaltungen, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 2*.

Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.) (1998), *Aktuelle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und Auswirkungen auf das Handwerk*. Duderstadt: Mecke.

SenArbBFrau (Hrsg.) (1999), *Berliner Strategie zum Einsatz des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die Planungsperiode 2000–2006*. Berlin.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin (Hrsg.) (2003), *Informationen über Änderungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung im Zusammenhang mit dem Ersten und Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. – http://www.wdb.de/traeger_info_0130.pdf. (Abruf: 01.07.2003).

Setzer, M., R. Klopfleisch und W. Sesselmeier (1998), Langzeitarbeitslose und Erster Arbeitsmarkt. *Sozialökonomische Schriften* 16. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Severing, E. (1996), Betriebliche Weiterbildung an industriellen Arbeitsplätzen. In: Geißler, H. (Hrsg.) (1996), *Arbeit, Lernen und Organisation*. Weinheim: Dt. Studien Verlag: 319–334.

Seyfried, E. (2000), ESF-Programmevaluierung auf Bundes- und Länderebene: Umsetzungsverfahren, Problemfelder und Weiterentwicklung. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hrsg.), *Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht: Konzepte, Möglichkeiten und Grenzen der politikberatenden Wirkungsforschung*. Reihe Forschungsberichte Land Brandenburg. Nr. 17. Brandenburg.

Siegwart, M. (1999), Weiterbildung und Umschulung für Arbeitslose. *Grundlagen der Weiterbildung* 10 (2): 75 – 78.

Soete, B. und A. Stephan (2003), Nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum durch Innovationen: Die Rolle von kleinen und mittleren Unternehmen. *DIW-Wochenbericht Nr. 38.*

SÖSTRA (2002), *Neue Berufe in Thüringen – Neuland für Ausbildungsbetriebe?* Eine Studie im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Infrastruktur. Berlin und Erfurt.

SÖSTRA (2001a), *Berufsbildungsbericht 2000/01 der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,* hrsg. vom Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

SÖSTRA (2001b), *Final Evaluation des ESF-Interventionen nach den Zielen 1, 2 und 3 in Berlin (1994–1999)* – im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (2000a*), Evaluierung von Modellprojekten im Rahmen des Programms „Perspektiven betrieblicher Arbeit" der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen, Berlin* – im Auftrage der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (2000b), *Projektbegleitende Evaluierung des Projektes „Internationale Kontaktbüros Forschungskooperation"* – im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

SÖSTRA (2000c), *Wissenschaftliche Begleitforschung zur Umsetzung der ESF-Interventionen nach den Zielen 1, 2 und 3 in Berlin (2000–2003)* – im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (1999a), *Berufsbildungsbericht 1999 des Landes Berlin*, hrsg. von der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen sowie der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport, Berlin – Zusammen mit dem Institut für Wirtschafts- und Erwachsenenpädagogik an der Humboldt-Universität zu Berlin.

SÖSTRA (1999b), *Evaluierung des BMWi-Programms „Förderung der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren in kleinen und mittleren Unternehmen im Beitrittsgebiet – Innovationsförderprogramm (IFP)"* (in Zusammenarbeit mit der Fraunhofer Management GmbH) – im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

SÖSTRA (1998), *Wirkungsanalysen von Programmen zur Förderung von Innovationsaktivitäten der technologischen Entwicklung und der Forschungskooperation in der mittelständischen Wirtschaft* (in Zusammenarbeit mit dem DIW Berlin, Prognos AG Basel und der Freien Universität Berlin) – im Auftrage des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

SÖSTRA (1997), *Zwischenbewertung der ESF-Interventionen nach den Zielen 1, 2 und 3 im Land Berlin (1994 bis 1999)* (in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin) – im Auftrage der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin.

SÖSTRA (lfd. Jgge.), *IAB Betriebspanel Ost* – im Auftrage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg. Seit 1996 jährlich.

Sozialministerium Baden-Württemberg und Europäischer Sozialfonds (Hrsg.) (2001), *Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) – Ziel 3 – in Baden-Württemberg – Jahresbericht 2001*. Stuttgart.

Spitznagel, E. (1993), Zur Brückenfunktion der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM*). IAB-Werkstattbericht* Nr. 21.

StMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2002a), *Richtlinie zur Förderung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen vom 15.3.2000* Nr. LG/0980–1/18/02.

Stockmann, R. (Hrsg.) (2000), *Evaluationsforschung, Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung* 1. Opladen: Leske & Budrich.

Taskforce Beschäftigung (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen*. Bericht der Taskforce Beschäftigung unter Vorsitz von Wim Kok. Brüssel. Zeitrahmen und inhaltliche Aspekte: Nächste Förderperiode 2007–2013

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.

Toepel, K. (2000), *Reform der Europäischen Strukturfonds 2000* (2000), http://www.diw.de/JSP-Tools/Druckansic, (Abruf: 18.07.2003).

Trube, A. (2000), Sozioökonomische Analysen öffentlicher Beschäftigungsförderung – Grundlagen, Methoden und ausgewählte Ergebnisse. In: H. Wittig-Koppe und A. Trube (Hrsg.): 63–94.

Vanselow, A. und B. Kaltenborn (2002), Der Beitrag von Sozialämtern zur Umsetzung des Mainzer Modells. Forschungsverbund „Evaluierung CAST“, *Projektbrief* Nr. 5 vom April 2002.

Verordnung über die Mittel für Eingliederung für Arbeit und bei der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 (Eingliederungsmittel-Verordnung-EiglIMV2005). In: *Bundesgesetzblatt* Teil 1 Nr. 72 vom 27. Dezember 2004. S. 363ff.

Viering, J. (2003), Die Übermacht des Gegners. Die Wirtschaftsflaute macht die bescheidenen Erfolge der Hartz-Reformen zunichte. *Süddeutsche Zeitung*. Ausgabe vom 11. Juni 2003. – http://www.sueddeutsche.de/jobkarriere/berufstudium /artikel/722/12710/ (Abruf: 15.06.2003).

Viering, J. (2003), Schleppender Start: Kaum Jobs durch „Kapital für Arbeit“. *Süddeutsche Zeitung,* Ausgabe vom 30. Mai 2003. – http://www.sueddeutsche.de/sz/politik/red-artikel1157/ (Abruf: 15.06.2003).

Vogler-Ludwig, K. u.a. (2003), *Ausbildung für einfache Berufe*. Identifizierung von Tätigkeitsfeldern mit weniger komplexen Anforderungen als Basis zur Schaffung neuer anerkannter Ausbildungsberufe mit abgesenktem Anforderungsniveau. BMWA-Forschungsvorhaben 13/02, Endbericht. München: Economix – http://www.economix.org/pdf/ECONOMIX-Einfache-Berufe-Forschungsbericht . pdf. (Abruf: 26.08.2003).

Vollkommer, D. (2000a), Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. *IAB-Werkstattbericht*. Ausgabe Nr. 5 vom 22.04.2000.

Vollkommer, D. (2000b), *Zur Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik – Monitoring der Verbleibsquote für ABM-Teilnehmer in Eingliederungsbilanzen*. Gesellschaft für Regionalforschung, Seminarbericht 42. Saarbrücken: 143–166.

Vollkommer, D. (2000c), Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik- Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen. *IAB-Werkstattbericht* Nr. 5, 22.04.2000.

Wagner, A. (1994), Ein zweiter Arbeitsmarkt – notwendig und sinnvoll. *Sozialer Fortschritt* 43, S. 112–116.

Walter, G. (2004): Arbeitsmarktpolitik und lokale/regionale Entwicklung in Ostdeutschland, in: Hanesch W., Krüger-Conrad K. (Hg.): Lokale Ökonomie und Beschäftigung – Herausforderungen für die „Soziale Stadt", Baden-Baden.

Weiland, M. J. (2002), Die Reform der öffentlich geförderten Beschäftigung durch das Job-AQTIV-Gesetz. *Betriebs-Berater* 57 (11): 570–575.

Widmaier, U., S. Blancke (1997), The New Politics of Unemployment – Germany. In H. Compston (Ed.) (1997), *The New Politics of Unemployment*. London: Routledge.

Wießner, F. (2001), Arbeitslose werden Unternehmer. *BeitrAB – Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 241.

Wittig-Koppe, H. und A. Trube (Hrsg.) (2000), *Effekthascherei – oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik?* Münster u.a.

Woderich, R. und T. Koch (2002a), *Berufliche Weiterbildung und Lernkompetenzen 2002. Auf dem Weg zu einer neuen Lernkultur. Rückblick-Stand-Ausblick*. Münster.

Woderich., R. und T. Koch (2002b), *Berufliche Weiterbildung und Lernkompetenzen im Ost-West-Vergleich, in: Kompetenzentwicklung 2002*.

WSF Wirtschafts- und Sozialforschung (Hrsg.) (2002), *Synopse zur staatlichen Ausbildungsförderung*. Untersuchung im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung. Abschlussbericht. Kerpen.

Ziegler, A. (2003a), Synopse wichtiger Positionen zur Reformdebatte der Europäischen Strukturpolitik nach 2006. *WSI-Diskussionspapier* Nr. 114.

Ziegler, A. (2003b), Die Europäische Strukturpolitik nach 2006. Anforderungen an ein neues Konzept der Europäischen Strukturfonds im Zeitraum von 2007 bis 2013. *WSI-Diskussionspapier* Nr. 116.