

## **Das „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr**

*Axel Deeke, Thomas Kruppe, Petra Müller, Werner Schuler*

---

## Die letzten Ausgaben des **IAB** *Werkstattbericht* im Überblick

---

- Nr. 7      Ältere Arbeitnehmer  
29.6.2001    **Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit?**  
Eine Analyse zum Übergang in Rente, zu Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit Älterer
- Nr. 8      **Beschäftigung, Fachkräfte und Produktivität – Differenzierte Problemlagen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt**  
14.8.2001    Ergebnisse der fünften Welle des IAB-Betriebspanels Ost 2000
- Nr. 9      **Ein „Schalter“ für die Forschung**  
16.8.2001    Daten des IAB-Betriebspanels stehen externen Forschern seit 1999 zur Verfügung
- Nr. 10     **Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder**  
21.8.2001    – Ein europäischer Vergleich –
- Nr. 11     **Unterschiedliche Startbedingungen haben langfristige Folgen**  
31.8.2001    Der Einmündungsverlauf der Geburtskohorten 1964 und 1971 in Ausbildung und Beschäftigung  
– Befunde aus einem IAB-Projekt –
- Nr. 12     **Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999,**  
18.10.2001   Umfang, Struktur, Stellenbesetzungsprozesse: Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebungen in Betrieben und Verwaltungen
- Nr. 13     **Bekanntheitsgrad und Bewertung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit**  
26.11.2001
- Nr. 14     **Kombilöhne in Deutschland**  
5.12.2001    – Eine systematische Übersicht –
- Nr. 1      **Krankenstand - Ein beachtlicher Kostenfaktor mit fallender Tendenz**  
30.1.2002    Entwicklung, Struktur und Bestimmungsfaktoren krankheitsbedingter Fehlzeiten
- Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt in Ostdeutschland**  
            *(Sonderausgabe - Ergänzung zu den monatlichen online-Berichten vom ostdeutschen Arbeitsmarkt)*
- Nr. 2      **Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen**  
20.3.2002    Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001
- Nr. 3      **Arbeitsplatzmobilität nach Abschluss einer dualen Berufsausbildung**  
18.4.2002    Befunde aus der IAB-Historikdatei 1992 bis 1997
- Nr. 4      **Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?**  
23.4.2002

Die Reihe "**IAB** *Werkstattbericht*" gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „**Veröffentlichungen**“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

---

### **IAB** *Werkstattbericht*

Nr. 5/17.5.2002

#### **Redaktion**

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

#### **Graphik & Gestaltung**

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

#### **Technische Herstellung**

Hausdruckerei der BA

#### **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Bezugsmöglichkeit**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,  
Regensburger Str. 104,  
D-90327 Nürnberg  
Tel.: 0911/179-3025

#### **IAB im Internet:** <http://www.iab.de>

Dort finden Sie u.a. ausgewählte **IAB** *Werkstattberichte* im Volltext zum Download

#### **Rückfragen zum Inhalt an**

Dr. Axel Deeke, Tel. 0911/179-3132  
oder e-Mail: [vorname.name@iab.de](mailto:vorname.name@iab.de)

**ISSN** 0942-1688

## **Das „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr**

<b>Kurzfassung</b>	<b>4</b>
<b>1. Die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm</b>	<b>5</b>
<b>2. Das neue ESF-BA-Programm</b>	<b>7</b>
2.1 Das ESF-BA-Programm als Teil des ESF-Bundesprogramms und Ergänzung der nationalen Arbeitsförderung	7
2.1.1 Einbettung in das ESF-Zielsystem und übergeordnete Programme	7
2.1.2. Bindung an das SGB III	12
2.2 Die Konkretisierung des ESF-BA-Programms in Richtlinien und Durchführungsanweisungen	13
2.3 Mittelausstattung und prozedurale Steuerung	18
2.3.1 Mittelausstattung	18
2.3.2 Prozedurale Steuerung	20
2.4 Die Bundesanstalt für Arbeit als umsetzende Organisation	21
2.5 Monitoring	23
<b>3. Einführung und Umsetzung des Programms im Jahr 2000</b>	<b>26</b>
3.1 Fragestellung	26
3.2 Zur Einführung des Programms	27
3.2.1 Die „Startbedingungen“ auf Landesarbeitsamts- und Arbeitsamtsebene	27
3.2.2 Die Mittelausstattung im Jahr der Einführung	28
3.3 Erste Ergebnisse der Umsetzung des Programms im Jahr 2000	30
3.3.1 Finanzieller Verlauf	30
3.3.2 Materieller Verlauf	31
<b>4. Zusammenfassung</b>	<b>36</b>
Quellen und Literatur	38

## Kurzfassung

Gegenstand des vorliegenden Werkstattberichts ist das neue ESF-BA-Programm in der Förderperiode 2000 - 2006 aus Sicht der laufenden Begleitforschung am IAB. Für eine Untersuchung von Ergebnissen und Wirkungen der ESF-Förderung ist es noch zu früh. Im Mittelpunkt dieses Werkstattberichts steht die Analyse des Programms selbst sowie ein Überblick über seine Einführung und Umsetzung im ersten Jahr der Programmlaufzeit.

Im ersten Teil (1) werden zunächst die Aufgaben der Begleitforschung und des gewählten Untersuchungsansatzes kurz skizziert. Im zweiten Teil (2) steht die Analyse des Programms im Vordergrund. Hier geht es darum, die förderrechtlichen Grundlagen der Umsetzung sowie die institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen des ESF-BA-Programms zu klären: Wie ist das Programm in das ESF-Zielsystem eingebettet, wie ist es mit dem SGB III verknüpft? Wie sind Steuerung, Umsetzung und Monitoring geregelt? Welche Mittel stehen zur Verfügung? Ein dritter Teil (3) widmet sich der Programmeinführung und -umsetzung im Jahr 2000. Hier werden zunächst die Besonderheiten der Einführungsphase und ihre Konsequenzen für die weitere Umsetzung diskutiert. Daran anschließend wird der finanzielle und materielle Verlauf des Programms im Jahr 2000 untersucht und es werden erste Ergebnisse sowohl zur Zielgruppenerreichung als auch zur Umsetzung der Maßnahmen und Instrumente vorgestellt. Im letzten Teil (4) werden schließlich die Ergebnisse noch einmal zusammengefasst.

# 1. Die Begleitforschung zum ESF-BA-Programm

Die aktive Arbeitsförderung des Bundes und der Länder wird auch in der neuen Phase der Europäischen Strukturfonds von 2000 bis 2006 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) ergänzt. Der größte Teil der ESF-Mittel des Bundes wird in West- und Ostdeutschland in Verbindung mit der individuellen Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch III (SGB III) durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA) für das bundesweite ESF-BA-Programm eingesetzt.

Wie bereits in der vorherigen Strukturfondsphase bis 1999 wird die gesetzliche Regelförderung über den Weg der Kofinanzierung in zweierlei Hinsicht ergänzt: Erstens sollen mit Hilfe eines ESF-Unterhaltsgeldes solche Arbeitslose in Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung einbezogen werden, die wegen fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen<sup>1</sup> ansonsten nicht teilnehmen (könnten). Zweitens bietet das Programm für alle Teilnehmer/innen an Qualifizierungsmaßnahmen die Möglichkeit zur Teilnahme an spezifischen Maßnahme(bausteine)n, die im Rahmen des SGB III nicht gefördert werden können: Weiterbildungsmodule in Verbindung mit der regulären Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW), Existenzgründungsseminare und Coaching für Überbrückungsgeldbezieher/innen sowie Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit. Als weitere Leistung bietet das ESF-BA-Programm für alle Teilnehmer/innen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder bei berufsvorbereitenden Maßnahmen die Möglichkeit einer sozialpädagogischen Betreuung vor, während und nach der Teilnahme.<sup>2</sup> Das Programm setzt also bei einigen Förderlücken des SGB III an, erweitert den von Arbeitsförderung (bei beruflicher Qualifizierung) erreichbaren Personenkreis und soll das Wirkungspotenzial der gesetzlichen Förderinstrumente steigern.

Das System der Begleitung (Monitoring) und Bewertung (Evaluation) des ESF sieht vor, dass alle Programme auf Bundes- und Landesebene evaluiert werden. Dazu ist vereinbart, dass „durch das Monitoring die materiellen und finanziellen Verlaufsdaten sowie die individualisierten Daten zu den Ergebnisindikatoren (...) erfasst (werden), während die Evaluation für die Erfassung der Wirkungen und die Analyse der Effizienz zuständig ist“ (EPPD Ziel 3: 204). Im Sinne der „Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 – 2006“ bzw. dem darin enthaltenen „Standard mandate of Independent Evaluators“ geht es darum, die Programmdurchführung bzw. -umsetzung analytisch zu begleiten und die Wirkungen der Förderung in Hinblick auf die mit dem ESF verfolgten Ziele zu evaluieren.

Die allgemeine Aufgabenstellung zu einer prozessbegleitenden und kontextorientierten Wirkungsanalyse<sup>3</sup> wurde in den einschlägigen Programmpapieren zur ESF-Förderung in Deutschland<sup>4</sup> mit der Beschreibung der arbeitsteiligen Kooperation von Monitoring und Evaluation aufgegriffen. In diesem Bezugsrahmen werden die Aufgaben der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm in zeitlicher und sachlicher Hinsicht konkretisiert. In zeitlicher Hinsicht ergeben sie sich aus dem Ablaufplan der reflexiven Steuerung der Strukturfonds. Danach soll in der Mitte der Laufzeit, also im Jahr 2003, eine Halbzeitbilanz gezogen werden, um die Programme ggf. neu zu justieren. Rechtzeitig vor dem Ende der Förderperiode im Jahr 2006 sollen aus der Bewertung des bisherigen Programmverlaufs und im Blick auf die dann absehbare Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung Schlussfolgerungen für die Programmierung der Strukturfonds ab 2007 gezogen werden.

<sup>1</sup> Gemeint ist hier ein fehlender Anspruch auf Unterhaltsgeld nach dem SGB III.

<sup>2</sup> Außerdem können die Kosten für eine sozialpädagogische Betreuung im Zusammenhang mit den Eingliederungszuschüssen der gesetzlichen Regelförderung (§§ 218, 226 SGB III) übernommen werden.

<sup>3</sup> Zur theoretischen Konzeption von prozess- und kontextorientierter Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen und deren Umsetzung am Beispiel des ESF-BA-Programms vgl. Deeke/Kruppe (2002).

<sup>4</sup> Vgl. dazu Kapitel 3.2.

In sachlicher Hinsicht lassen sich die Aufgaben der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm im Verhältnis von mikroanalytischer Wirkungsuntersuchung und aggregierter Programmevaluation charakterisieren. Dabei ist zentral, dass aufgrund des spezifischen Ansatzes des Programms – ESF-Ergänzung der Regelförderung nicht neben, sondern in kofinanzierender Verzahnung mit dem gesetzlichen Instrumentarium in jedem einzelnen Förderfall<sup>5</sup> – die Evaluation implizit auch die Aufgabe eines evaluierenden Vergleichs mit den ergänzten SGB III-Instrumenten beinhaltet. Mit anderen Worten: die ESF-Ergänzung der Förderung der beruflichen Weiterbildung und anderer SGB III-Instrumente erfordert für die wissenschaftliche Evaluation des beanspruchten „added value“ des ESF, dass auch die vom ESF ergänzten Instrumente der Regelförderung selber mit in den Blick genommen werden.

Auf der mikroanalytischen Ebene geht es um den individuellen Nutzen der das SGB III ergänzenden Leistungen des ESF-BA-Programms für verschiedene Zielgruppen. Zu beantworten ist, ob und wie das Förderangebot konkretisiert und angenommen wird, ob die ESF-Leistungen in Kombination mit den Leistungen der Regelförderung die Teilnahme an den Maßnahmen bis zum Abschluss erfolgreich unterstützen, ob und inwieweit im Ergebnis die Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt im Sinne der proklamierten Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit<sup>6</sup> verbessert werden und welchen Effekt dies letztlich – in Abhängigkeit auch von der je spezifischen regionalen Arbeitsmarktsituation – hinsichtlich Eintritt und Verbleib in Beschäftigung hat.

Auf der analytischen Ebene von Programmevaluation stehen Fragen zur Umsetzung im institutionellen Kontext der gesetzlichen Arbeitsförderung auf Bundesebene (SGB III) und Landesebene (Arbeitsmarktprogramme der Länder) unter Berücksichtigung der Entwicklung der Probleme von Arbeitsmarkt und Beschäftigung im Vordergrund des Interesses. Dabei geht es darum, ob das Programm im Sinne der ESF-Ziele ausgestaltet, entsprechend arbeitsteilig mit den Ländern umgesetzt wird, sowie darum, ob es bei entsprechendem Bedarf in seiner Laufzeit adäquat modifiziert wird, und welche Faktoren die Umsetzung beeinflussen. Die implementationsbezogenen Aufgaben der Begleitforschung ergeben sich außerdem auch aus der Überlegung, dass die Art und Weise der Umsetzung des Programms bzw. seiner einzelnen Instrumente einen Einfluss auf die Effekte zielgruppenselektiver Arbeitsförderung haben kann.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Im Rahmen des ESF-BA-Programms handelt es sich um eine Individualförderung, nicht um Projektförderung, d.h. die Kofinanzierung ergänzt die gesetzlichen Förderleistungen für jeden einzelnen Teilnehmer bzw. jede einzelne Teilnehmerin.

<sup>6</sup> Zur Problematisierung und der unterschiedlichen Verwendung des Begriffs der „Beschäftigungsfähigkeit“ (employability) vgl. Gazier (1999).

<sup>7</sup> Unter Wirkungaspekten betrachtet kann allerdings – wie noch zu zeigen sein wird – angesichts der mit dem ESF angestrebten qualitativen Ergänzung des Konzepts der individuellen Förderung von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des SGB III wohl nicht von nachhaltigen quantitativen Effekten für den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung insgesamt ausgegangen werden.

## 2. Das neue ESF-BA-Programm

### 2.1 Das ESF-BA-Programm als Teil des ESF-Bundesprogramms und Ergänzung der nationalen Arbeitsförderung

Die Konzeption und geplante Umsetzung des ESF-BA-Programms ist zum einen nur verständlich im Kontext der übergreifenden Programme des ESF in Deutschland und zum anderen im Zusammenhang mit der nationalen Arbeitsförderung. Diese mehrschichtige Einbettung des Programms soll im Folgenden kurz erläutert werden.

#### 2.1.1 Einbettung in das ESF-Zielsystem und übergeordnete Programme

Das ESF-BA-Programm ist Teil des ESF-Programms des Bundes (im Folgenden: ESF-Bundesprogramm), das in Abstimmung mit den Bundesländern und mit der Europäischen Kommission erarbeitet wurde. Den Referenzpunkt bildet das Zielsystem, dem die EU-Strukturfonds jeweils spezifisch zugeordnet sind. Dieses Zielsystem wurde im Rahmen der Reform der Strukturfonds beim Übergang zur neuen Förderperiode ab 2000 neu geordnet und gestrafft (vgl. Europäische Kommission 1999):

- Ziel 1 dient wie bis 1999 der „Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“. Hier können Mittel aus allen EU-Strukturfonds eingesetzt werden, wobei der ESF auf die Förderung der „Humanressourcen“ konzentriert ist. In Deutschland zählt Ostdeutschland insgesamt als Ziel 1-Gebiet.<sup>8</sup>
- Ziel 2 ist auf die „Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umgestaltung der Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten“ gerichtet. Mit ihm wurden früher sektoral differenzierte regionale Unterstützungsprogramme zusammengefasst. Für die neue Förderperiode ist eine Förderung aus dem Regionalfonds EFRE und aus dem ESF vorgesehen, die kleinräumig abgestimmt in dazu festgelegten Regionen umgesetzt werden sollen.
- Ziel 3 soll die „Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme“ unterstützen. Mit ihm sind die zuvor getrennten Ansätze zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit (altes Ziel 3) und zur Unterstützung der Anpassung an den wirtschaftsstrukturellen Wandel (altes Ziel 4) zusammengefasst und mit einer stärkeren präventiven Orientierung neu formiert worden. Dieses originäre ESF-Ziel gilt in allen Gebieten außerhalb von Ziel 1 und soll zugleich als Referenzrahmen für einen entsprechenden Schwerpunkt innerhalb von Ziel 1-Gebieten dienen.

Entsprechend den Vorgaben zur Programmierung des ESF wurden in Deutschland in Zusammenarbeit von Bund und Ländern zunächst sogenannte Regionalentwicklungspläne getrennt für Westdeutschland (Ziel 3) und Ostdeutschland (Ziel 1) erarbeitet, die dann nach ihrer Genehmigung durch die Europäische Kommission den Status eines übergreifenden Programms erhielten.<sup>9</sup> Für Westdeutschland handelt es sich um das „Einheitliche Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen“ (EPPD) für Ziel 3, in dem Bund und Länder ihre untereinander abgestimmte und mit dem BMA als oberster Verwaltungsbehörde umzusetzende Programmplanung vorgestellt haben. In Ostdeutschland haben Bund und Länder nach der Erarbeitung eines fondsübergreifenden Regionalen Entwicklungsplans zu Ziel 1 (Gemeinschaftliches Förderkonzept – GFK) jeweils gesonderte Operationelle

<sup>8</sup> Der Ostteil Berlins als Ziel 1-Übergangsbereich allerdings nur bis 2005.

<sup>9</sup> Weil für das ESF-Bundes-Programm das Ziel 2 keine Rolle spielt, kann die Ziel 2-Förderung im Folgenden ausgeklammert bleiben.

Programme aufgelegt. Im Falle der Bundesbeteiligung am ESF handelt es sich um das „Regionalübergreifende Operationelle Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen“ für Ziel 1. Zusätzlich musste jeweils eine sog. „Programmergänzung“ als gesondertes Dokument vorgelegt werden, in dem die Feinplanung und insbesondere das geplante System von Begleitung (Monitoring) und Bewertung (Evaluation) darzustellen waren. Hierin drückt sich das Bemühen der Europäischen Kommission um eine Verbesserung der Programmumsetzung im Vergleich zur Strukturfondsphase 1994 bis 1999 aus. Es soll nicht mehr jedes Detail verhandelt und genehmigt werden müssen. Stattdessen will sich die Kommission auf ein Konzept von Zielsteuerung zurückziehen, in dem für die Umsetzung einerseits mehr Freiheitsgrade bestehen sollen, andererseits aber Monitoring, Evaluation und Controlling differenzierter und verpflichtender werden. Deshalb mussten die Programmergänzungsdokumente nicht genehmigt, aber von der Kommission als Bedingung für den Mittelfluss akzeptiert werden.

Im Ergebnis wurden die ESF-Programme von Bund und Ländern entsprechend den Politikbereichen der ESF-Verordnung und den damit verbundenen sogenannten Prioritäten systematisiert, die ihnen zugeordneten Maßnahmen bzw. Operationen festgelegt, die dazu jeweils bestehenden Förderziele an Hand der Zahl von Personen indiziert, und es wurden die ESF-Mittel der Gesamtlaufzeit 2000 bis 2006 entsprechend dieser geplanten Förderstruktur verteilt.

Für die Strukturierung nach Prioritäten und Maßnahmen und die dazu festgelegte Verteilung der ESF-Mittel war es entscheidend, dass die ESF-Programme generell in den Kontext der „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ gestellt sind. Demzufolge soll der ESF der zentrale Hebel zur Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sein (Kommission 2001). Deshalb wurde die Förderstruktur in formaler Hinsicht auch auf die Systematik der Beschäftigungspolitischen Leitlinien bezogen und inhaltlich z.B. besonderes Gewicht auf präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit statt auf Maßnahmen zur Bekämpfung bereits eingetretener Langzeitarbeitslosigkeit gelegt.

Das ESF-BA-Programm ist zwar ein bundesweit einheitliches Programm. Es ist aber in Westdeutschland als Teil des ESF-Bundesprogramms eingebettet in das Bund-Länder-übergreifende EPPD zu Ziel 3, in Ostdeutschland ist es ein Förderschwerpunkt im Rahmen des OP des Bundes zu Ziel 1. Die **Tabellen 1** (für das EPPD zu Ziel 3, s. Seite 10) **und 2** (für das OP des Bundes zu Ziel 1; Schwerpunkt 4 „Humanressourcen“, s. Seite 11) zeigen die generelle Prioritätensetzung der ESF-Förderung in den unterschiedlichen Politikbereichen und die Einordnung des ESF-BA-Programms darin<sup>10</sup>. Für das ESF-BA-Programm werden allerdings im Rahmen der Gesamtprogrammierung keine verbindlichen Festlegungen zu Sollgrößen nach ESF-Mittelverteilung und angezielter Personenzahl gemacht, daher kann nach aktuellem Stand nur vermerkt werden, an welchen übergreifenden ESF-Maßnahmen das ESF-BA-Programm beteiligt ist. Dies sind die Politikbereiche „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“, „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“, „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ sowie „Chancengleichheit von Frauen und Männern“. Dagegen werden die Politikbereiche „berufliche und allgemeine Bil-

---

<sup>10</sup> Für das EPPD zu Ziel 3 umfassen die in der Tabelle 1 wiedergegebenen Sollwerte für die Mittelverteilung und für die geplante Zahl der mit der Förderung zu erreichenden Personen alle Programme der westdeutschen Länder und das ESF-Bundesprogramm. Die entsprechenden Daten in der Tabelle 2 gelten demgegenüber allein für das OP des Bundes zu Ziel 1 (im Gemeinschaftlichen Förderkonzept von Bund und den ostdeutschen Ländern zu Ziel 1 ist eine entsprechende Konkretion für die insgesamt angestrebte Personenzahl des dortigen Schwerpunkts „Humanressourcen“ nicht enthalten). Deshalb können die Angaben aus den Tabellen nicht für ein bundesweites Soll von Bund und Ländern zusammengefasst werden. Und auch eine Addition zu einem bundesweiten Soll der allein von den Bundesprogrammen zu erreichenden Personenzahl ist nicht möglich, weil dazu für das Ziel 3-Gebiet im EPPD nichts festgelegt wurde.

„Lokales Kapital für soziale Zwecke“ und „Technische Hilfe“ komplett anderweitig – vor allem in der Verantwortung der Bundesländer realisiert. Dabei ist das ESF-BA-Programm im Rahmen des ESF-Bundesprogramms wiederum in eine spezifische Arbeitsteilung eingebunden: Es ist vorgesehen, dass der Großteil der ESF-Mittel des Bundes in Zuständigkeit des BMA für das ESF-BA-Programm und zunächst auch noch für das Jugendsofortprogramm verausgabt wird (vgl. unten). Zusätzlich gibt es noch das kleine Programm „Innovative Modellprojekte“, welches wie die vorgenannten Programme ebenfalls im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung zwischen BMA und BA umgesetzt wird, sowie das BMA-Programm „Xenos – Leben und Arbeit in Vielfalt“ zur Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. Neben dem BMA haben auch andere Ministerien ESF-kofinanzierte Einzelprogramme aufgelegt (BMBF, BMFSFJ), die allerdings quantitativ nicht ins Gewicht fallen und jeweils nur bei spezifischen Maßnahmen bzw. Operationen angesiedelt sind. Demnach wird für die Gesamtlaufzeit bis 2006 betrachtet das ESF-BA-Programm mit seiner Zuordnung zur Mehrzahl der Maßnahmen im EPPD bzw. Operationen im OP voraussichtlich den Schwerpunkt der ESF-Förderung im ESF-Bundesprogramm darstellen.

Vorteilhaft erscheint angesichts der ohnehin grundsätzlichen Probleme genauer Sollvorgaben (die deshalb nur als Orientierungsvorgaben und nicht „buchhalterisch“ bewertet werden sollten), dass die Planungen in den „Dachprogrammen“ zu Ziel 3 und Ziel 1 nicht auf die Ebene der einzelnen Richtlinien-Programme des Bundes und der Länder „heruntergebrochen“ wurden. Gleichwohl ist in diesem übergeordneten Rahmen der Flexibilitätsspielraum für ein großes Einzelprogramm wie das ESF-BA-Programm auch nicht sehr groß. Daraus resultieren Anforderungen an die Steuerung der Umsetzung und ihrer kontinuierlichen Abstimmung mit den anderen Richtlinien-Programmen von Bund und vor allem der Länder. Dies wiederum kann nicht allein aus der Perspektive des ESF erfolgen, sondern erfordert zugleich, dass die Grenzen der Steuerbarkeit des Programms in seiner kofinanzierenden Bindung an die Regelförderung beachtet werden. Das angesichts der unscharfen Einbettung in die „ESF-Dachprogramme“ bestehende Steuerungsproblem wird damit nicht vereinfacht. Um so wichtiger ist deshalb, ob und inwieweit die Regelförderung nach dem SGB III selber für entsprechende Flexibilität im Rahmen der ESF-Zielsetzungen anschlussfähig ist.

Es kann festgehalten werden, dass mit der Programmierung des ESF insgesamt für das ESF-BA-Programm ein Rahmen gesetzt wurde, dem es aufgrund seiner Bindung an das SGB III in spezifischer Weise entsprechen muss. Es ist als zentrales Einzelprogramm des Bundes an Vorgaben des westdeutschen EPPD und des ostdeutschen OP (und damit auch des umfassenderen GFK zu Ziel 1) gebunden, also auf entsprechende Schwerpunktsetzungen in den Zielen und bei der Mittelverteilung auf die Politikfelder verpflichtet.

Tabelle 1

<b>EPPD und Ziel 3 - ESF-Politikbereiche und Maßnahmen insgesamt, für das ESF-Bundesprogramm und darunter das ESF-BA-Programm</b>					
Prioritäten	Maßnahmen	EPPD insgesamt		ESF-Bundesprogramm	darunter ESF-BA-Programm
		Förderziel in Personen	ESF-Mittel (Spalten %)	ESF-Mittel (Spalten %)	ESF-Mittel (ja/nein)
<b>A. Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik</b>		<b>450.000</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>ja</b>
Priorität 1	1 <b>Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen</b>	210.000			ja
Priorität 2	<b>Aktive und präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Erwachsenen</b>	240.000			ja
	2 Qualifikation, Information und Beratung	175.000			ja
	3 Förderung der Beschäftigung	65.000			nein
<b>B. Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>		<b>162.000</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>ja</b>
Priorität 3	<b>Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Integrationsproblemen</b>				ja
	4 Qualifikation, Information und Beratung	150.000			ja
	5 Förderung der Beschäftigung	12.000			nein
<b>C. Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen</b>		<b>-</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>nein</b>
Priorität 4	6 <b>Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung und Modellversuche zur Verringerung des Schulabbruchs</b>				
<b>D. Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist</b>		<b>556.000</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>ja</b>
Priorität 5	<b>Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Beschäftigten</b>	490.000	14		ja
	7 Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung	460.000	9		nein
	8 Kurzarbeit und Qualifikation	30.000	5		ja
Priorität 6	9 <b>Förderung des Unternehmergeistes</b>	66.000	3		ja
<b>E. Chancengleichheit von Frauen und Männern</b>		<b>80.000</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>ja</b>
Priorität 7	10 <b>Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung und Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen und Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation</b>				ja
<b>F. Lokales Kapital für soziale Zwecke</b>		<b>-</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>nein</b>
Priorität 8	11 <b>Kleinprojekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung</b>				
<b>Technische Hilfe</b>	12 <b>Technische Hilfe</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>nein</b>
<b>Insgesamt</b>		<b>1.250.000</b>		<b>100</b>	

Quelle: EPPD und Programmgängung zu Ziel 3

Tabelle 2

OP des Bundes (Humanressourcen) zu Ziel 1 – ESF-Politikbereiche und Maßnahmen, darunter das ESF-BA-Programm					
Prioritäten	Operationen		OP Bund insgesamt		darunter ESF-BA
			Förderziel in Personen	ESF-Mittel (Spalten %)	ESF-Mittel (ja/nein)
<b>Maßnahme 1</b>	<b>Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik</b>		<b>110.000</b>	<b>40</b>	<b>ja</b>
Priorität 1	1	<b>Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen</b>	55.000		ja
Priorität 2	<b>Aktive und präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Erwachsenen</b>				ja
	2	Qualifikation, Information und Beratung	55.000		ja
	3	Förderung der Beschäftigung	-	-	nein
<b>Maßnahme 2</b>	<b>Gesellschaft ohne Ausgrenzung</b>		<b>55.000</b>	<b>22</b>	<b>ja</b>
Priorität 3	<b>Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit unter besonderer Berücksichtigung älterer Arbeitsloser und von Personen mit besonderen Integrationsproblemen</b>				ja
	4	Qualifikation, Information und Beratung	55.000		ja
	5	Förderung der Beschäftigung	-	-	nein
<b>Maßnahme 3</b>	<b>Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen</b>		<b>-</b>	<b>8</b>	<b>nein</b>
Priorität 4	6	<b>Verbesserung der Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung und Modellversuche zur Verringerung des Schulabbruchs</b>			
<b>Maßnahme 4</b>	<b>Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist</b>		<b>40.000</b>	<b>15</b>	<b>ja</b>
Priorität 5	<b>Erhöhung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Beschäftigten</b>		25.000		ja
	7	Berufliche Weiterbildung, Information/Beratung, Organisations-/Arbeitszeitentwicklung	10.000		nein
	8	Kurzarbeit und Qualifikation	15.000		ja
Priorität 6	9	<b>Förderung des Unternehmergeistes</b>	15.000		ja
<b>Maßnahme 5</b>	<b>Chancengleichheit von Frauen und Männern</b>		<b>30.000</b>	<b>10</b>	<b>ja</b>
Priorität 7	10	<b>Qualifikation, Information, Beratung, Förderung der Beschäftigung und Existenzgründungen, Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Frauen und Abbau der vertikalen und horizontalen Segregation</b>			
<b>Maßnahme 6</b>	<b>Lokales Kapital für soziale Zwecke</b>		<b>-</b>	<b>1</b>	<b>nein</b>
Priorität 8	11	<b>Projekte zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung</b>	-		
<b>Maßnahme 7</b>	12	<b>Technische Hilfe</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>nein</b>
<b>Insgesamt</b>			<b>235.000</b>		

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

### 2.1.2 Bindung an das SGB III

Anders als die Bundesländer, die „Projekte“, d.h. Maßnahmen fördern, verfolgt das ESF-BA-Programm wie das mit ihm ergänzte SGB III den Ansatz einer Individualförderung. Der Bund ist mit seiner ESF-Kofinanzierung an das SGB III gebunden, und damit an gesetzliche Regelungen. Damit ist die Möglichkeit zur mehr oder weniger flexiblen Umsetzung des Programms von der bundespolitischen Gestaltung des Gesetzes selber einschließlich seiner Finanzierungsstrukturen (Beitragsmittel), dem Umfang der Mittelausstattung (insbesondere im Eingliederungstitel) und der im Gesetz vorgesehenen dezentralen Umsetzung abhängig<sup>11</sup>.

Weil mit dem ESF-BA-Programm die SGB III-Förderung unter der Bedingung kofinanziert wird, dass sie sich am Zielsystem des ESF ausrichtet, könnte man auf den ersten Blick vermuten, dass hier „der Schwanz mit dem Hund wedeln“ will. Diese Vermutung ist insoweit nicht abwegig, wie ausdrücklich mit den Strukturfonds und insbesondere mit dem ESF der Anspruch verbunden ist, auf die nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Einfluss zu nehmen. Genau darauf haben sich die EU-Mitgliedsstaaten im sogenannten Luxemburg-Prozess mit ihren Beschäftigungspolitischen Leitlinien verpflichtet. Andererseits kann dies zunächst nur dann als grundsätzliches Problem erscheinen, wenn sich die mit dem ESF verbundenen Ziele nicht mit den Zielen der nationalen Arbeitsförderung, also des SGB III vertragen oder sie gar in Widerspruch zueinander stehen würden.

Die Annahme solcher Zielkonflikte liegt auf der einen Seite eher fern: Das SGB III ist mit seiner individuellen Arbeitsförderung ebenso wie die Förderung durch den ESF als zielgruppenorientierte Förderung der Beschäftigungsfähigkeit angelegt. Beide unterstellen als Wirkungshypothese, dass eine Angebotsförderung zur Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit beitragen kann und zentrieren dies im Sinne selektiver Arbeitsmarktpolitik auf Personengruppen, die besonderen Zugangs- und Verbleibsrisiken in Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind. So betrachtet erscheint das ESF-Angebot als eine positive Verstärkung des Förderansatzes des SGB III. Dies schlägt sich insbesondere in der Einbeziehung der „Nichtleistungsbezieher“ in die Förderung beruflicher Qualifizierung nieder, also faktisch in einer steuerfinanzierten Ergänzung der versicherungslogisch weitgehend auf Beitragszahler beschränkten gesetzlichen Förderung.

Die positive Verstärkung der gesetzlichen Förderung durch den ESF im Rahmen des ESF-BA-Programms kann auf der anderen Seite allerdings bei dynamischer Betrachtung auch mit Friktionen für die Umsetzung verbunden sein. Eine politische Neu- oder Umbewertung der Ziele und Instrumentierung der gesetzlichen Förderung, wie sie in gesetzlichen Reformen zum Ausdruck kommt, modifiziert womöglich die Anschlussmöglichkeiten ergänzender ESF-Förderung. Eine im Zeitverlauf auf den jeweiligen Problemdruck des Arbeitsmarktes aktuell ausgerichtete Umsetzung der aktiven Arbeitsförderung durch das SGB III-Instrumentarium muss in ihren Schwerpunkten nicht unbedingt der auf Jahre hinaus festgelegten Planstruktur ergänzender ESF-Förderung entsprechen, woraus ggf. für die ESF-Programme ein Anpassungsbedarf folgt<sup>12</sup>. Die ergänzende ESF-Förderung wird also sowohl auf der Ebene einzelner Programme, als auch im Gesamtkonzept von EPPD und GFK bzw. OP flexibel sein müssen.

<sup>11</sup> Demgegenüber sind die Länder bei ihrem ESF-Mitteinsatz grundsätzlich flexibler. Ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist nicht gesetzlich geregelt und sie sind in der Budgetierung nicht allein auf den kofinanzierenden Anschluss an die gesetzliche Förderung verwiesen, sondern können auch auf eigene Steuermittel zurückgreifen. Diese sind allerdings in ihrem Volumen jeweils begrenzt und in der Höhe nicht mit dem Gesamtvolumen der SGB III-Mittel für aktive Arbeitsförderung vergleichbar.

<sup>12</sup> Ein Beispiel sind die verstärkten Bemühungen zur Förderung bereits vor Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit. Damit werden Anregungen der Beschäftigungspolitischen Leitlinien aufgegriffen. Es sind bereits gesetzliche Änderungen erfolgt bzw. noch geplant. Je nachdem wird sich auch die Möglichkeit entsprechender Schwerpunktsetzungen im ergänzenden ESF-BA-Programm unterschiedlich darstellen.

Insgesamt wird sich erst im politischen Prozess und in Reaktion auf die Dynamik von Arbeitsmarkt und Beschäftigung zeigen, welche Anpassungsprozesse im Verhältnis von gesetzlicher Regelförderung und ergänzender ESF-Förderung erforderlich werden. Darin besteht ein eher grundsätzliches Dilemma. Einerseits kann eine erfolgreiche Verstärkung der Regelförderung durch den ESF-Beitrag zur politisch gewollten Aufnahme des Förderansatzes in gesetzliche Regelungen veranlassen. Dies könnte letztlich den spezifischen ESF-Ansatz überflüssig machen. Andererseits ist angesichts des absehbar weiterhin hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen sozial ungleichen Verteilung von Chancen und Risiken nicht zu erwarten, dass im Sinne der ESF-Ziele kein Handlungsbedarf mehr besteht. Deshalb ist wichtig, ob und wie die Förderstrukturen der „ESF-Dachprogramme“, und darunter des ESF-BA-Programms, ihrerseits flexibel weiter entwickelt bzw. umgesetzt werden können.

## 2.2 Die Konkretisierung des ESF-BA-Programms in Richtlinien und Durchführungsanweisungen

Das Programm wurde in den Richtlinien des BMA „für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm)“ vom 20.01.00 (BAnz S. 1529) konkretisiert, die mit Wirkung ab dem 1. Januar 2000 in Kraft traten. Die Bundesanstalt für Arbeit wurde im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung vom 2. Februar 2000 mit der Umsetzung des Programms beauftragt. Per Dienstblattrunderlass (8/2000) vom 9. März 2000 wurden in entsprechenden Durchführungsanweisungen (DA) die Aufgaben und Zuständigkeiten in der Bundesanstalt für Arbeit in Abstimmung mit dem BMA weiter ausgeführt<sup>13</sup>.

Inhaltlich schließt das ESF-BA-Programm an sein Vorläuferprogramm („AFG-Plus“-Programm) an, das zum Ende der alten Strukturfondsperiode 1999 abgelaufen war. Das neue Programm unterscheidet sich in seinen Grundzügen nicht vom alten Programm. Für diese Entscheidung gab es gute Gründe. Erstens hatte sich die Problemlage auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu den neunziger Jahren nicht entscheidend geändert, die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland war nach wie vor hoch, die Chancen und Risiken auf dem Arbeitsmarkt waren und sind sozial ungleich verteilt und der Arbeitslosenbestand in West- und auch Ostdeutschland durch einen relativ hohen Anteil von Langzeitarbeitslosigkeit geprägt. Vor diesem Hintergrund bestand kein Anlass, grundsätzlich umzusteuern oder gar auf die Unterstützung durch den ESF zu verzichten. Zweitens bestand weitgehend Konsens, dass das 1999 ausgelaufene Programm erfolgreich umgesetzt worden war. Es wurden einige Änderungen im Detail vorgeschlagen, aber im Grundsatz wurde eine Weiterführung empfohlen.<sup>14</sup> Drittens schließlich gab es auch eine pragmatische Überlegung. Durch eine weitgehende Anlehnung an die Regelungen des Vorläuferprogramms sollte ein schneller Start des neuen ESF-BA-Programms erleichtert werden, um eine Förderlücke zu vermeiden. Zwar bestanden etwa von Seiten des BMA weitergehende Vorstellungen z.B. zur Einführung neuer Förderinstrumente. Dies hätte aber längere Verhandlungen mit der Europäischen Kommission nach sich gezogen und erst noch im Jahr 2000 ins Auge gefasst, aber zu der Zeit noch nicht konkretisierten Plänen zu einer Reform des SGB III kompatibel gemacht werden müssen.

---

<sup>13</sup> Die Landesarbeitsämter wurden vom zuständigen Fachreferat der Hauptstelle über das neue Programm vorab schon im Januar informiert und die DA wurden am 23.2.2000 ins Intranet der BA eingestellt.

<sup>14</sup> Dies war auch die Sicht der Kommission (GD Beschäftigung) in den vorbereitenden Verhandlungen zur Umsetzung der ESF-Ziele ab 2000. Und auch die Begleitforschung zum alten Programm hatte seine Fortsetzung in Verbindung mit dann aufgegriffenen Änderungen in Einzelpunkten angeregt (vgl. Deeke 1999).

Wie zuvor handelt es sich also im Kern um ein auf die individuelle Förderung von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik ausgerichtetes Konzept zur Ergänzung entsprechender Förderansätze im SGB III. Nach § 2 der Richtlinien gehören zum „förderungsfähigen Personenkreis“:

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

Im Vergleich zu den Richtlinien des alten Programms ist die Zielgruppenausrichtung nun weiter gefasst, indem jetzt auch Arbeitslose generell sowie von Arbeitslosigkeit Bedrohte zum förderfähigen Personenkreis zählen. Diese Ausweitung erfolgte, um im Interesse einer stärkeren präventiven Orientierung des Programms ggfs. schon frühzeitig die Teilnahme an Maßnahmen ermöglichen zu können.<sup>15</sup>

Auch in den Durchführungsanweisungen zu § 1 und § 2 der Richtlinien wird die präventive Orientierung des Programms noch einmal betont: Die hohe Bedeutung der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit sei bei der „Planung und Steuerung“ der Maßnahmen zu berücksichtigen. In den DA erfolgt darüber hinaus eine weitere Konkretisierung der Zielgruppen, die in den RL genannt sind. So wird z.B. die Vorgabe gemacht, dass Frauen „mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu fördern sind“ (DA zu § 2 der Richtlinien).

Die Richtlinien und Durchführungsanweisungen regeln, wie mit Hilfe von Leistungen aus dem ESF, die in jedem einzelnen Förderfall mit einer Leistung nach dem SGB III verbunden sein müssen (Kofinanzierung), das gesetzliche Instrumentarium ergänzt werden kann. Wie in der Vergangenheit ist die ESF-Kofinanzierung auf die Ergänzung bzw. Verstärkung von Instrumenten der Regelförderung vor allem in verschiedenen Bereichen der beruflichen Weiterbildung konzentriert:<sup>16</sup>

### **1. Förderung der beruflichen Weiterbildung**

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des SGB III (FbW<sup>17</sup>) zielt darauf, Arbeitslose beruflich einzugliedern, drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder für un- oder angelernt Tätige einen Berufsabschluss zu ermöglichen (§ 77 Abs. 1 und 2 SGB III). FbW war und ist im Rahmen der gesetzlichen Arbeitsförderung das nach Mittelaufwand und Zahl der geförderten Personen herausragende Instrument, um Arbeitslosen den Weg zum Wiedereintritt in Beschäftigung zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

<sup>15</sup> Auskunft vom für die Richtlinien zuständigen Referat im BMA.

<sup>16</sup> Möglich ist auch die Förderung der Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen. Dies kann aufgrund der Arbeitsteilung des ESF-BA-Programms mit dem ebenfalls ESF-kofinanzierten Jugendsofortprogramm im Weiteren vernachlässigt werden – vgl. Kapitel 3.2.

Weggefallen sind die „Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme“ im Vorläuferprogramm (Verlängerung von Eingliederungszuschüssen des SGB III sowie des BHI-Programms), weil sie von der Praxis nicht angenommen wurden. Als Hilfe zur Beschäftigungsaufnahme enthält das neue Programm lediglich die Möglichkeit für die Kostenübernahme bei einer sozialpädagogischen Betreuung sowie bei Alleinerziehenden für einen Zuschuss zu Kinderbetreuungskosten – jeweils bei den gesetzlichen bzw. BHI-Eingliederungszuschüssen. Weil dies in der Programmumsetzung voraussichtlich allenfalls marginale Bedeutung hat, wird hier nicht weiter darauf eingegangen.

<sup>17</sup> Früher: FuU – „Fortbildung und Umschulung“.

Die ESF-Ergänzung von FbW richtet sich zum einen an Personen, die wegen fehlender Ansprüche kein SGB III-Unterhaltsgeld beziehen können (§ 78 SGB III), und die daher an Weiterbildungsmaßnahmen nur unter erschwerten Bedingungen oder gar nicht teilnehmen können. Für diese Gruppen können ein pauschales ESF-Unterhaltsgeld sowie eventuell anfallende Kosten für eine Kranken- und Pflegeversicherung gezahlt werden. Die Kofinanzierung ist mit den nach SGB III gezahlten Weiterbildungskosten gegeben.

Der zweite zentrale Schwerpunkt der bisherigen ESF-Ergänzung von FbW ist maßnahmebezogen: In Verbindung mit bW-Maßnahmen kann die Teilnahme an zusätzlichen Modulen unterstützt werden, die durch das SGB III nicht gefördert werden können. Dazu gehören Module zur Vermittlung von Sprachkenntnissen, insbesondere in den Sprachen Englisch und Französisch, Module mit berufsbezogenem allgemeinbildenden Inhalt sowie Auslandspraktika. Diese Module müssen integriert mit der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme geplant werden. Sie können vor, während oder nach der Maßnahme stattfinden und bei angemessenem Verhältnis zur deren Dauer bis zu insgesamt sechs Monaten dauern<sup>18</sup>.

Mit Hilfe der Module soll für spezifische Zielgruppen überhaupt erst die Teilnahme an einer bW-Maßnahme ermöglicht oder es sollen im Anschluss die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden. Möglich ist die ESF-Finanzierung der Weiterbildungskosten beim Modul und für diese Zeit ein ESF-Unterhaltsgeld sowie bei Auslandspraktika An- und Abreise sowie Unterkunft und Verpflegung. Die Kofinanzierung der ESF-Leistungen erfolgt mit der SGB III-Finanzierung der Teilnahme an der so ergänzten bW-Maßnahme, d.h. im Falle von Personen, die als „Nichtleistungsbezieher/innen“ lt. Gesetz auch dabei ein ESF-Unterhaltsgeld erhalten, allein durch die gesetzliche Übernahme der Weiterbildungskosten, im Falle der regulären „Leistungsbezieher/innen“ durch die Weiterbildungskosten und das SGB III-Uhg.

## **2. Trainingsmaßnahmen**

Das zweite SGB III-Instrument, das mit dem ESF-BA-Programm aus ESF-Mitteln ergänzt wird, sind Trainingsmaßnahmen (§ 48 ff. SGB III). Generell zielen Trainingsmaßnahmen des SGB III auf eine Förderung der Vermittlungsaussichten durch eine kurzzeitige Tätigkeit in einem Betrieb oder Teilnahme an einer sonstigen Maßnahme. Dabei ist das Maßnahmespektrum relativ breit – angefangen von Maßnahmen zur Eignungsfeststellung über ein Bewerbungstraining oder auch eine Maßnahme zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft bis hin zu kurzzeitigen Qualifizierungsmaßnahmen. Die Förderung erfolgt während eines Zeitraums von maximal 12 Wochen durch die Weiterzahlung von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sowie durch die Übernahme ggf. anfallender Maßnahmekosten (Lehrgangs- und Prüfungsgebühren, Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten). Insoweit handelt es sich also um ein Instrument zur Förderung der sog. Leistungsbezieher des SGB III. Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe können lt. Gesetz lediglich durch Übernahme der Maßnahmekosten gefördert werden.

Analog der ESF-Ergänzung von FbW in der Ausweitung des Teilnehmerpotenzials auf die Nichtleistungsbezieher/innen durch das ESF-Unterhaltsgeld, wird mit dem ESF-BA-Programm auch das Teilnehmerpotenzial von Trainingsmaßnahmen erweitert. Nach den Richtlinien können Personen, die keine Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe mitbringen, während

---

<sup>18</sup> Im Vorläuferprogramm war dagegen nur eine maximale Dauer der Module von drei Monaten möglich. Module konnten nur vor und nach, nicht auch begleitend zur bW-Maßnahme durchgeführt werden. Hier ist in den Richtlinien den Vorschlägen zu mehr Flexibilität gefolgt worden.

der Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme das pauschale ESF-Unterhaltsgeld erhalten. Die Kofinanzierung ist dann durch die SGB III-Übernahme der Maßnahmekosten gewährleistet. Anders als im Falle der auch maßnahmebezogenen ESF-Ergänzung von FbW durch die Module finden sich für die Trainingsmaßnahmen in den Richtlinien keine expliziten Anhaltspunkte dazu, ob durch die ESF-Förderung das gesamte heterogene Zielspektrum von Trainingsmaßnahmen ermöglicht werden soll, oder ob es um die Variante der Trainingsmaßnahme als kurzzeitige Qualifizierungsmaßnahme geht, wie aus der Zuordnung zu § 4 der Richtlinien „Unterhaltsleistungen bei beruflicher Qualifizierung“ vermutet werden könnte.

### **3. Sozialpädagogische Betreuung als Ergänzung zu FbW und Trainingsmaßnahmen**

Zusätzlich kann bei Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung aus ESF-Mitteln eine sozialpädagogische Betreuung vor, während und nach der Teilnahme finanziert werden. Diese spezifische ESF-Leistung gab es ebenfalls bereits im Vorläuferprogramm. Sie ergänzt weder den von der regulären FbW erreichten Personenkreis um ESF-spezifische Personengruppen, noch handelt es sich hier um eine eigenständige Maßnahme (bzw. einen Maßnahmebaustein). Vielmehr bieten die Richtlinien die Möglichkeit zu einer sozialpädagogischen Betreuung für alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen<sup>19</sup>. Ziel ist eine Unterstützung bei der Teilnehmergewinnung bzw. eines erfolgreichen Abschlusses der Maßnahmen sowie eine Hilfestellung bei der anschließenden Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme. Dieses Angebot kann also auch für Personen umgesetzt werden, die ansonsten keine ESF-Leistung beziehen. Der Kofinanzierungsanteil des ESF bzw. aus dem SGB III fällt je nachdem unterschiedlich hoch aus, ob die Geförderten z.B. auch ein ESF-Uhg beziehen oder ihre Förderung ausschließlich aus SGB III-Mitteln finanziert wird.

### **4. Förderung von Existenzgründungen**

Neben den Instrumenten zur Förderung Arbeitsloser für ihren (Wieder-)Eintritt in abhängige Beschäftigung enthält das SGB III mit dem Überbrückungsgeld für arbeitslose Existenzgründer/innen ein Instrument zur Förderung von Selbständigkeit (§ 57 SGB III). Das Überbrückungsgeld kann in Höhe der ansonsten anfallenden Arbeitslosenunterstützung gezahlt werden an (auch Kurzzeit-) Arbeitslose sowie Beschäftigte in ABM oder Strukturanpassungsmaßnahmen oder auch an Bezieher/innen von Kurzarbeitergeld in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit, die sich selbständig machen wollen.

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

An dieser Schnittstelle von Arbeitsförderung und Wirtschaftsförderung zielt das ESF-BA-Programm - wie schon sein Vorläuferprogramm - auf eine qualifizierte Vorbereitung der Gründung und deren weitere Flankierung durch Beratung. Vor der Gründung kann aus ESF-Mitteln die Teilnahme an einem Existenzgründungsseminar durch Übernahme der Maßnahmekosten und ein ESF-Unterhaltsgeld unterstützt werden. Nach der Gründung kann eine Begleitung der Gründung (Coaching) in einem Zeitraum von bis zu einem Jahr (bis 1999 nur bis zu sechs Monaten) gefördert werden. Voraussetzung der Kofinanzierung

---

<sup>19</sup> Und auch bei berufsvorbereitenden Maßnahmen. Vgl. dazu oben FN 15.

ist, dass Überbrückungsgeld bezogen werden kann (beim Gründungsseminar) bzw. Überbrückungsgeld bezogen wird oder wurde (beim Coaching). Anders als bei FbW und Trainingsmaßnahmen ergänzt das ESF-BA-Programm hier also die Regelförderung nicht auch in personeller Hinsicht: Diejenigen, die keine leistungsrechtlichen Voraussetzungen zum Bezug von Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB III haben, werden nicht einbezogen.

### **5. Qualifizierung bei Kurzarbeit**

Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitergeld ist das vierte Instrument der gesetzlichen Arbeitsförderung, bei dem mit dem ESF-BA-Programm eine Lücke der Regelförderung aufgegriffen wird – hier durch die Förderung von Qualifizierung der Kurzarbeiter/innen.

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

Traditionell wird Kurzarbeit nur passiv eingesetzt, d.h. die Ausfallzeit nicht aktiv genutzt z.B. für eine Qualifizierung der Kurzarbeiter/innen. Deshalb hat der Gesetzgeber im SGB III kurzarbeitende Betriebe, in denen die Sonderform des Kurzarbeitergeldes in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit gewährt wird, dazu aufgefordert, die Ausfallzeit für aktive Maßnahmen zu nutzen (§ 175 SGB III). Länger als sechs Monate kann Kurzarbeitergeld nur gewährt werden, „wenn für die Arbeitnehmer Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung oder andere geeignete Maßnahmen zur Eingliederung vorgesehen sind“ (§ 177 Abs. 1 SGB III).

Wie im Vorläuferprogramm (ab 1996) besteht auch im neuen ESF-BA-Programm die Möglichkeit, in Kofinanzierung zum Kurzarbeitergeld berufliche Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit durch eine ESF-Beteiligung an Lehrgangsgebühren und Fahrtkosten sowie in Ausnahmefällen durch eine Übernahme des betrieblichen Anteils an den Sozialversicherungskosten zu unterstützen. Bedingung ist erstens, dass sich der Betrieb an der Durchführung der Qualifizierung „angemessen“ beteiligt. Lt. DA soll diese „angemessene“ Beteiligung in der Regel mindestens 10% betragen. Zweitens sollen die Qualifizierungsmaßnahmen „zur Bewältigung des Strukturwandels oder zur Anpassung an neue Produktionssysteme durchgeführt werden“ (§ 7 ESF-BA-Richtlinien). In den DA wird dazu präzisiert, dass sich die Förderung des ESF-BA-Programms auf strukturelle Kurzarbeit bezieht.

Zusammenfassend betrachtet lässt sich das neue ESF-BA-Programm ebenso wie sein Vorläuferprogramm als zielgruppenorientiertes Angebot für ergänzende Maßnahmen und für die Einbeziehung zusätzlicher Personengruppen in die gesetzliche Regelförderung charakterisieren. Angesetzt wird bei spezifischen

Lücken des SGB III. Darin ist es auf Förderbereiche im weiten Feld von beruflicher Qualifizierung und Beratung konzentriert, in sich jedoch relativ heterogen. Das Zielgruppenspektrum ist im Interesse einer präventiven Förderung so breit, dass im Prinzip alle Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Beschäftigten zum förderbaren Personenkreis gehören. Besonderes Merkmal des Programms ist dabei nach wie vor, dass mit ihm auch Arbeitslose in die Arbeitsförderung einbezogen werden können, die aufgrund fehlender leistungsrechtlicher Voraussetzungen ansonsten eher am Rande stehen oder von der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ausgeschlossen bleiben.

## 2.3 Mittelausstattung und prozedurale Steuerung

### 2.3.1 Mittelausstattung

Die Mittelausstattung des ESF-BA-Programms für die geplante Laufzeit bis einschließlich 2006 kann derzeit weder in der Struktur noch in der Höhe beschrieben und etwa im Vergleich zum Vorläuferprogramm bis 1999 interpretiert werden, da es keine entsprechenden vertraglichen Regelungen gibt. Vielmehr lässt sich aus den insgesamt geplanten ESF-Bundesmitteln für das ESF-BA-Programm lediglich ein maximal mögliches Mittelvolumen ableiten. Dies ist für die programmumsetzende BA mit einigen Planungsunsicherheiten verbunden.

Für die Strukturperiode von 2000 bis 2006 hat der ESF für die deutschen Programme im Rahmen von Ziel 1 und Ziel 3 insgesamt ein Volumen von 10,6 Mrd. Euro bereitgestellt (vgl. im Folgenden **Tabelle 3**). Aufgrund des Interventionsatzes des ESF von bis zu 45 Prozent (Technische Hilfe 50 Prozent) im westdeutschen Ziel 3 und bis zu 65 Prozent (Technische Hilfe 75 Prozent) im ostdeutschen Ziel 1 werden über die Kofinanzierungsbedingung damit insgesamt 8,8 Mrd. Euro an nationaler öffentlicher Beteiligung gebunden, im Westen 5,4 Mrd. Euro und im Osten 3,4 Mrd. Euro. Daraus folgen für die ESF-Programme im Ziel 3-Gebiet geplante Gesamtkosten in Höhe von 10,8 Mrd. Euro, im Ziel 1-Gebiet in Höhe von 9,2 Mrd. Euro. In der Summe werden also 20 Mrd. Euro für die ESF-kofinanzierten Programme in Deutschland bereitgestellt.<sup>20</sup>

Tabelle 3a

Mittelausstattung der ESF-„Dachprogramme“, darunter des ESF-Bund, 2000 – 2006 zu Ziel 1 und Ziel 3								
ESF-Programme	Mittelvolumen insgesamt		davon entfallen auf:					
			ESF		Nationaler öffentlicher Anteil		private nationale Beteiligung	
	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
EPPD Ziel 3	10.809,1	100	4.756,1	44,0	5.424,0	50,2	629,0	5,8
darunter ESF-Bundesprogramm	5.260,4	100	2.377,1	45,2	2.784,3	53,0	99,0	1,8
GFK Ziel 1 (nur ESF)	9.242,7	100	5.863,9	63,4	3.363,3	36,4	15,5	0,2
darunter ESF-Bundesprogramm	2.605,2	100	1.677,0	64,4	905,2	34,7	23,0	0,9
Summe Ziele 1 und 3	20.051,9	100	10.620,1	53,0	8.787,3	43,8	644,5	3,2
darunter ESF-Bundesprogramm	7.865,6	100	4.054,1	51,5	3.689,5	46,9	122,0	1,6

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

Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Politikfelder wurde bereits in Tabelle 1 für das EPPD und in Tabelle 2 für das OP des Bundes dargestellt. An erster Stelle steht das Politikfeld „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Anteil von 40 Prozent, gefolgt vom Politikfeld „Gesellschaft

<sup>20</sup> Hinzu kommt noch die neue Gemeinschaftsinitiative EQUAL.

ohne Ausgrenzung“ mit 20 bzw. 22 Prozent, dem Politikfeld „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ mit 17 bzw. 15 Prozent sowie dem Politikfeld „Chancengleichheit von Frauen und Männern“ mit 10 Prozent sowie den kleinen Politikfeldern (Berufsbildungssysteme, Lokales Kapital und Technische Hilfe), in denen für das ESF-BA-Programm keine Mittel vorgesehen sind.

Für die einzelnen ESF-Programme des Bundes (ESF-Bundesprogramm) sind zusammengefasst Gesamtkosten (Summe der ESF-Mittel und nationalen Mittel) in Höhe von rund 7,9 Mrd. Euro kalkuliert, davon zwei Drittel (5,3 Mrd. Euro) in Westdeutschland und ein Drittel (2,6 Mrd. Euro) in Ostdeutschland. Aufgrund des unterschiedlich hohen Interventionsatzes weicht die Verteilung der ESF-Mittel zwischen Ziel 1 und Ziel 3 davon ab. Von den insgesamt für den Bund zur Verfügung stehenden ESF-Mitteln in Höhe von rd. 4,1 Mrd. Euro entfallen 59 Prozent auf den Westen, 41 Prozent auf den Osten. Mit rd. 3,7 Mrd. Euro sollen vom Bund 47 Prozent der Gesamtkosten seiner Programme finanziert werden, in Westdeutschland sind dies 53 Prozent Eigenmittel, in Ostdeutschland 35 Prozent. Zusätzlich ist noch eine private Beteiligung von bundesweit 0,1 Mrd. Euro vorgesehen, und zwar überwiegend für die ESF-Maßnahme „Kurzarbeit und Qualifikation“ (nur im ESF-BA-Programm).

Die Summe der dem Bund für die Zeit von 2000 bis 2006 zur Verfügung stehenden ESF-Gelder gibt den Rahmen für das maximal mögliche Mittelvolumen des ESF-BA-Programms. Gleichmäßig verteilt auf die sieben Förderjahre stünden pro Jahr etwas weniger als 0,6 Mrd Euro für das Programm zur Verfügung. Dabei ist für die ESF-Kofinanzierung des Jugendsofortprogramms in der geplanten Laufzeit bis 2003 noch ein nicht geringer Teil abzuziehen, sowie in der gesamten Laufzeit noch ESF-Gelder für weitere kleinere Bundesprogramme. Vor diesem Hintergrund kann von einem jährlich verfügbaren Mittelvolumen für das ESF-BA-Programm in einer Größenordnung von schätzungsweise mehr als 0,3 Mrd. bis zu 0,4 Mrd. oder gar bis maximal unter 0,5 Mrd. Euro bzw. bis unter 1 Mrd. DM ausgegangen werden.

Tabelle 3b

Anteile von Bund, Ländern und Kommunen an der nationalen Kofinanzierung der ESF-„Dachprogramme“ und darunter des ESF-Bundesprogramms					
ESF-Programme	Nationaler öffentlicher Anteil				
	Insgesamt		Davon (in %):		
	in Mio. €	in %	Bund	Länder	Kommunen
EPPD Ziel 3	5.424,0	100	68,9	25,6	5,5
darunter ESF-Bundesprogramm	2.784,3	100	100	-	-
GFK Ziel 1 (nur ESF)	3.363,3	100	55,5	43,5	1,0
darunter ESF-Bundesprogramm	905,2	100	100	-	-
Summe Ziele 1 und 3	8.787,3	100	63,7	32,4	3,8
darunter ESF-Bundesprogramm	3.689,5	100	100	-	-

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

Im Vergleich zur Höhe des für die aktive Arbeitsförderung im SGB III vorgesehenen Eingliederungstitels plus der weiteren SGB III-Mittel, die für die Kofinanzierung der ESF-Existenzgründungsförderung und der Qualifizierung von Kurzarbeitern herangezogen werden, ist der ESF-Beitrag nicht sehr hoch. Nimmt man z.B. das Jahr 2001, so ergänzt das ESF-BA-Programm mit „nur“ rund 600 Mio. DM rund 28 Mrd. DM des Eingliederungstitels bzw. 33 Mrd. DM der für alle Ermessensleistungen zur Verfügung stehenden Mittel.

Die fehlende Vorab-Festlegung des Fördervolumens kann sich auf der einen Seite als funktional für die Gesamtsteuerung des übergreifenden EPPD zu Ziel 3 erweisen, da sie die Möglichkeit eröffnet, temporäre Soll-Ist-Diskrepanzen bei der Umsetzung einzelner Programme im Gesamtsoll-Ist-Verhältnis auf EPPD-Ebene auszugleichen. Auf der anderen Seite impliziert die Ungewissheit über das Volumen Steuerungs- und Umsetzungsprobleme für das ESF-BA-Programm, die noch zu untersuchen sein werden.

### 2.3.2 Prozedurale Steuerung

Die Ausstattung eines Programms mit Finanzmitteln ist zwar eine entscheidende Voraussetzung für seine Umsetzung, aber nicht unbedingt auch für die mit dem Programm angestrebte Zielerreichung. In der klassischen Vollzugsorientierung von Verwaltung kann die mehr oder weniger vollständige Verausgabung der Programmmittel bereits als Erfolgsmaßstab erscheinen. Dies ist zwar nicht abwegig, weil Diskrepanzen zwischen Haushalts-Soll und Haushalts-Ist anzeigen, dass die Umsetzung nicht wie geplant erfolgt ist, sie lassen jedoch keine Aussagen über die tatsächlichen Wirkungen des Programms zu. In grob zugespitzter Alternative zur Vollzugsorientierung stehen Ansätze einer Zielsteuerung, in denen die Mittelverausgabung in Struktur und Volumen vorab an Kriterien und Prozeduren gebunden wird, die ihren zieladäquaten Einsatz konditionieren und nachvollziehbar machen sollen. Die Europäische Kommission folgt diesem Konzept einer zielorientierten Steuerung, wenn sie sich nicht auf vertragliche Vereinbarungen zum zielorientierten Mitteleinsatz allein verlässt, sondern zusätzlich prozedurale Steuerungselemente vorsieht, die die Einhaltung bzw. begründete Abweichungen von den vertraglichen Vereinbarungen gewährleisten, d.h. nachvollziehbar und ggf. auch sanktionierbar machen sollen.

Im Unterschied zur alten Programmperiode werden nun nicht mehr regelmäßige und daher relativ genau kalkulierbare Zahlungen an die Fondsverwalter getätigt, aus denen anschließend die Ausgaben finanziert und später erst abgerechnet werden.<sup>21</sup> Jetzt wird zum Programmstart jeweils nur ein Vorschuss in Höhe von maximal 7 Prozent der Mittel der Gesamtlaufzeit gegeben. Alle weiteren Zahlungen erfolgen nur noch als Erstattung tatsächlich getätigter Ausgaben der Endbegünstigten der Programme (im Falle des ESF-BA-Programms ist dies die BA als letzte öffentliche Stelle). Deshalb müssen alle Fondsverwalter möglichst zeitnah abrechnen und eine Mittlerstattung beantragen (im Falle des EPPD z.B. gemeinsam zusammengefasst durch das als oberster Verwaltungsbehörde dafür zuständige BMA). Zugleich bindet die Kommission die Jahrestanchen für die „Dachprogramme“ jeweils im Frühjahr d. J.. Der Teil des gebundenen Betrages, der am Ende des zweiten Jahres nach Mittelbindung nicht durch Erstattungsanträge in Anspruch genommen wurde, wird von der Kommission wieder freigegeben, steht also nicht mehr zur Verfügung. Deshalb muss versucht werden, in diesem Zeitraum die Summe aller Erstattungsanträge für Einzelprogramme möglichst zeitnah und in der Höhe dicht an den in den Dachprogrammen kalkulierten Soll-Größen zu orientieren, um zu verhindern, dass die Kommission die von ihr zum Abruf bereit gestellten Gelder wieder zum Teil zurücknimmt.

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

<sup>21</sup> Vgl. Artikel 32 der allgemeinen Strukturfondsverordnung 1260/1999.

Im Rahmen der neuen zielorientierten Steuerungsphilosophie der Strukturfonds hat das Finanzcontrolling einen zentralen Stellenwert. In Verbindung damit stehen differenzierte Regelungen zur Organisation der Verwaltungsabläufe und Kontrollstrukturen für die Abwicklung aller ESF-kofinanzierten Programme und auch das Begleitsystem (Monitoring zum finanziellen und materiellen Verlauf) ist darin involviert, letztlich sogar die Evaluation zur Halbzeitbilanz. Beispiel sind etwa die aufwendigen Berichts- und Prüfsysteme im Zusammenhang mit den dreimal pro Jahr anfallenden Zahlungsanträgen an die Kommission. Damit wird in Deutschland das gängige System von Haushaltsrecht und Vollzug zum Teil mit erheblichen Zusatzanforderungen konfrontiert, denen aber als Bedingung des Mittelflusses entsprochen werden muss.<sup>22</sup>

Welche Konsequenzen dies alles für die Umsetzung des ESF-BA-Programms haben wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Auf jeden Fall sind damit spezifische Zusatzanforderungen an die Steuerung der Umsetzung und Finanzabwicklung verbunden, für deren Realisierung Zeit und Kapazität notwendig sind (vgl. weiter unten Kap. 4 und 5). Der Kontrast zwischen dem vergleichsweise hohen Zusatzaufwand für Umsetzung und Finanzabwicklung auf der einen und der im Vergleich zur Regelförderung durch das SGB III nur geringen Mittelausstattung auf der anderen Seite könnte sich als hemmend für die Akzeptanz des Programms erweisen – zumal die relative Ungewissheit über die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel als ein Planungsrisiko für die mittelfristige Zielorientierung in der Umsetzung des Programms erscheinen kann (kalkulierbarer und stetiger Mittelfluss als Planungsvoraussetzung).

Im Grundmuster unterscheidet sich das Steuerungskonzept der Strukturfonds allerdings gar nicht so sehr vom Steuerungskonzept des SGB III. Erst die Umsetzungspraxis wird zeigen, inwieweit die prozedurale Feinregulierung von ESF und SGB III sich auf den verschiedenen Umsetzungsebenen als kompatibel erweisen und wodurch die Kompatibilität gefördert oder gehemmt wird.

## 2.4 Die Bundesanstalt für Arbeit als umsetzende Organisation

Mit der Reform der Strukturfonds zu Beginn der neuen Förderperiode wurde von der Europäischen Kommission der Anspruch auf eine starke Reglementierung der Umsetzung zugunsten des Konzepts einer Zielsteuerung zurück genommen. Ziel ist eine höhere Problemadäquanz und bessere Anbindung der Programmplanung und Umsetzung an die nationalen, regionalen und lokalen Akteurskonstellationen. So wird z.B. das oben (Kapitel 2.1.1) beschriebene Verfahren der Programmierung als ein Konzept der dezentralisierten Programmplanung in den Mitgliedsstaaten der EU und einzelnen Regionen verstanden, bei dem die - in einzelne Plangrößen ausdifferenzierten - Umsetzungspläne der Kommission nur noch zur Information und nicht mehr zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Außerdem wurde die Rolle der Begleitausschüsse gestärkt, die im Rahmen der „Dachprogramme“ wie EPPD und OP für alle Fragen der Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Strukturfondsinterventionen und damit auch für die entsprechende Abstimmung der den Dachprogrammen zugeordneten ESF-Programme von Bund und Ländern zuständig sind. Die Kommission hat hier nur noch beratende Stimme.

Mit der Erweiterung der dezentralen Handlungsspielräume knüpft die Strukturfondsförderung in Deutschland erstens an das föderale System des Bundes an, in dem bereits die Länder aus EU-Sicht als Regionen gelten und zweitens an die in der Bundesrepublik – nicht nur in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik - ohnehin seit Jahren bestehenden Bemühungen um eine Erhöhung der dezentralen Entscheidungsspielräume.

<sup>22</sup> Vgl. die VO 438/2001 zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und das dazu vom BMWi erstellte „Grundlagen“-Papier (BMWi 2001).

In der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik steht mit der Bundesanstalt für Arbeit in Deutschland eine bundesweite dezentrale Organisation für die Umsetzung des ESF-geförderten Ergänzungsprogramms zum SGB III zur Verfügung. Innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit erfolgt die zentrale Programmsteuerung durch das Fachreferat in der Hauptstelle der BA, welches zugleich für die SGB III-Instrumente FbW und Trainingsmaßnahmen zuständig ist, also für die Regelinstrumente, an die mit dem ESF-BA-Programm überwiegend angeknüpft wird. Die Landesarbeitsämter als Mittelinstanz sind zuständig für die regionale Verteilung der ESF-Mittel und für solche Umsetzungsaspekte, die - wie z.B. bei Qualifizierung von Kurzarbeiter/innen - die Möglichkeiten einer dezentralen Entscheidung vor Ort überschreiten. Vor allem haben die Landesarbeitsämter auch die Aufgabe der Abstimmung mit der jeweiligen Länderarbeitsmarktpolitik, um Überschneidungen zwischen dem ESF-BA-Programm und der ESF-Förderung durch die Länder zu vermeiden. Die Arbeitsämter vor Ort (einschließlich ihrer Verwaltungsausschüsse) sind die eigentlichen Umsetzungsakteure. Sie planen, organisieren, entscheiden und berichten den Einsatz der ESF-Leistungen bzw. der damit kofinanzierten Instrumente des SGB III.

Darüber hinaus sollen die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter auch in die Umsetzung der ESF-Länderprogramme einbezogen bleiben. Die Durchführungsanweisungen zum ESF-BA-Programm betonen, dass das ESF-BA-Programm und die ESF-Landesprogramme in einem Ergänzungsverhältnis stehen sollen, wobei konkurrierende Förderung zu vermeiden ist. Ein Vorrang des ESF-BA-Programms gegenüber den ESF-Programmen der Länder besteht insofern, als diese häufig Mittel aus dem SGB III zur Kofinanzierung heranziehen. Das soll nur dann möglich sein, wenn die SGB III-Mittel nicht für die Kofinanzierung des ESF-BA-Programms benötigt werden. Aus dem Zusammenspiel mit der ESF-Förderung der Bundesländer ergibt sich ein Abstimmungsbedarf zwischen den ESF-Fondsverwaltern der Länder und den Landesarbeitsämtern.

Mit der Einführung des SGB III im Jahr 1998 wurden die Möglichkeiten einer dezentralen und deshalb entsprechend den besonderen örtlichen Bedingungen problembezogenen Förderung auch unabhängig von der ESF-Förderung weiter verbessert. Seitdem entscheiden die einzelnen Arbeitsämter bzw. ihre drittelparitätisch besetzten Verwaltungsausschüsse über die konkrete Ausrichtung der Arbeitsförderung vor Ort. Anders als in der Vergangenheit gibt es keine zentralen Vorgaben für den jeweiligen Mitteleinsatz zu den einzelnen Förderinstrumenten. Nun können die Ämter den Instrumenteneinsatz weitgehend selber strukturieren im Rahmen ihres Eingliederungstitels für die „Ermessensleistungen“ der aktiven Arbeitsförderung.<sup>23</sup> Neu ist zudem die Möglichkeit zur sog. Freien Förderung (§ 10 SGB III), mit der die Ämter bis zu 10 Prozent ihres Eingliederungstitels für weitere Maßnahmen bzw. Leistungen einsetzen können, die im Gesetz nicht vorgesehen sind. Von den für die Ergänzung durch das ESF-BA-Programm relevanten Regelinstrumenten gehören zum Eingliederungstitel die FbW und Trainingsmaßnahmen, nicht jedoch das Überbrückungsgeld für arbeitslose Existenzgründer/innen und das Kurzarbeitergeld.

Die Anbindung der ESF-Ergänzung von FbW und Trainingsmaßnahmen an den Eingliederungstitel bedeutet, dass von Seiten der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit bzw. von den Landesarbeitsämtern für den Großteil der ESF-Mittel keine konkreten Sollvorgaben für die Ämter gegeben werden können. Über den Umfang und die konkrete Ausrichtung der FbW und Trainingsmaßnahmen entscheiden die Ämter im Rahmen ihres Eingliederungstitels. Deshalb kann auch die Entscheidung über die darauf bezogene ESF-Ergänzung nur dezentral möglich sein. Damit erhöht sich das Potenzial für eine flexible Umsetzung des ESF-BA-Programms – allerdings immer in Abhängigkeit von der allein schon aufgrund ihres quantitativen Gewichts prioritären Planung und Umsetzung der Regelinstrumente vor Ort. Mit

---

<sup>23</sup> Allerdings gab es auch schon zuvor partielle Deckungsmöglichkeiten zwischen dem Mittelansatz zu Einzelinstrumenten, so dass die AA schon in der Vergangenheit Handlungsspielräume hatten.

dem Eingliederungstitel des SGB III hat sich für die ESF-Ergänzung im neuen ESF-BA-Programm immanent betrachtet allerdings nicht viel geändert, da auch schon im alten Programm die Mittelzuweisungen für die einzelnen ESF-Leistungen bei beruflicher Qualifizierung auf dezentraler Ebene wechselseitig deckungsfähig waren. Weil aber mit dem Eingliederungstitel in den AÄ erst noch Erfahrung gesammelt werden musste, kann jetzt erwartet werden, dass die neue dezentrale Entscheidungsfreiheit sich ggf. auch in einer größeren Vielfalt bzw. Flexibilität der Umsetzung des ESF-BA-Programms niederschlägt. Letztlich gilt dies auch für die ESF-Ergänzung bei der Existenzgründungsförderung, weil deren praktische Umsetzung nur im Einzelfall und bezogen auf vor Ort institutionell mehr oder weniger günstige Rahmenbedingungen entscheidbar ist. Gleiches gilt im Prinzip für die Möglichkeit zur Qualifizierung bei Kurzarbeit, wobei bei diesem Instrument jedoch die Nichtplanbarkeit von Kurzarbeit und von interessenpolitischen Verhandlungen über Personalabbau den Ausschlag geben dürften.

Für die Umsetzung des ESF-BA-Programms insgesamt kann festgehalten werden, dass mit der Anbindung an das Regelinstrumentarium und dessen dezentraler Umsetzung gute Chancen zu einer entsprechend flexiblen und an den jeweiligen regionalen Problemkonstellationen und institutionellen Rahmenbedingungen ausgerichteten Förderpraxis bestehen – wenn auch immer in diesem Rahmen begrenzt durch die für die Ämter notwendig prioritäre Umsetzung der SGB-III-Instrumente. Nicht unwichtig dürfte in diesem Zusammenhang auch sein, dass im Rahmen des mittlerweile breit implementierten Konzepts „Arbeitsamt 2000“ in den Ämtern die überkommene bürokratische Organisation von Bewilligung und Leistung zugunsten teamartiger Kooperationsstrukturen und einer Philosophie zielorientierter Dienstleistung an den Kund/innen aufgelöst werden soll. Zugleich gilt für die Umsetzung des ESF-BA-Programms damit auch das, was aus der dezentralen Umsetzung der SGB III-Instrumente folgt, d.h. ein vermehrter Bedarf an Transparenz. Was für die Umsetzung des ESF generell gilt – Zielsteuerung bei dezentraler Umsetzung erfordert ein differenziertes Berichts- und Controllingsystem zur Kompensation des durch die Rücknahme von Konditionalsteuerung entstehenden Kontrollverlusts – betrifft auch das SGB III und das ergänzende ESF-BA-Programm. Wenn sich die Zentrale auf die Vorgabe allgemeiner Ziele beschränkt (allerdings nach wie vor auch über leistungsrechtliche Konditionierung steuert), muss über Monitoring und Controlling einschließlich Evaluation gesichert werden, dass Zielsteuerung überhaupt als reflexiver Prozess möglich wird.

## 2.5 Monitoring

Der neue Steuerungsansatz der Strukturfonds bringt erhöhte Anforderungen an die Berichtssysteme zum finanziellen und materiellen Verlauf der ESF-Förderung einschließlich der darauf basierenden Systeme des Ziel- und Finanzcontrolling sowie der Evaluation mit sich. Für den ESF wurden die diesbezüglichen Vorgaben der allgemeinen Strukturfondsverordnung in den „Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF“ konkretisiert (GD Beschäftigung 1999). Demzufolge ist ein Set von Indikatoren für den Ressourceneinsatz, den Förderverlauf, die Ergebnisse und die Wirkungen der ESF-Förderung zu „bedienen“, welches der Kommission die Möglichkeit zum begleitenden Controlling der ESF-Kofinanzierung nationaler Programme geben soll und das zugleich die jeweiligen Fondsverwalter und umsetzenden Organisationen innerhalb der Mitgliedstaaten - in Deutschland z.B. die Länder und die BA - zur Zielsteuerung im eigenen Interesse an effektiver und effizienter Umsetzung ihrer Programme anregen soll.<sup>24</sup> Begleitung (Monitoring) und Bewertung (Evaluation) sind darin arbeitsteilig konzi-

<sup>24</sup> Unverkennbar haben sich in diesem, vom Rat (also den Mitgliedstaaten selber) beschlossenen Konzept der Kommission Empfehlungen niedergeschlagen, wie sie z.B. zur Steuerung im Gutachten von Lang, Naschold und Reissert (1998) und zum Monitoring im Rahmen des von der Kommission unterstützten Handbuchs zur Evaluation von Arbeitsmarktpolitik gegeben wurden (Auer, Kruppe 1996 in: Schmid, O'Reilly, Schömann 1996).

piert - nicht zuletzt, um die Chance für eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation zu eröffnen, die mit ihrer Implementations- und Wirkungsforschung die Informationsbasis für eine politische Evaluation der Programme durch die dafür zuständigen Begleitausschüsse liefern soll.

Parallel zu diesem zielorientierten Monitoring- und Evaluationskonzept wurden mit den Vorgaben zu den Verwaltungs- und Kontrollsystemen die Anforderungen zum Berichtssystem unter dem Aspekt der Finanzkontrolle definiert, um über Prüfpfade und Stichprobenkontrollen Transparenz bis hin zum letzten einzelnen Förderfall zu gewährleisten (VO 438/2001 – vgl. auch Kapitel 2.3.2). Erst die Praxis wird zeigen können, ob das geplante System des Zielcontrolling mit den Vorgaben zum Finanzcontrolling vereinbar ist, denn diese wurden nicht im abgestimmten Paket, sondern in paralleler Aktion einerseits von den fachlich zuständigen Stellen und andererseits von den für die Finanzabwicklung zuständigen Stellen der Europäischen Kommission formuliert. Idealtypisch betrachtet kann im Blick auf die Rechenschaftslegung zur Verwendung öffentlicher Mittel die Vereinbarkeit unterstellt werden. Empirisch sind wechselseitige Beeinträchtigungen vorstellbar im Verhältnis von zielorientierter Datenerfassung und –auswertung einerseits und belegorientierter Prüferfassung und Rechnungslegung andererseits. Dies hat einen einfachen Grund: Je nachdem, welche Praxis der Datenerfassung im Förderprozess gängig ist – vollzugsorientierte Erfassung von Förderdaten im Dienste der buchhalterischen Mittelverwaltung, Erfassung des materiellen Vollzugs der Förderung im Blick auf Zielcontrolling oder die Kombination beider Ansätze im Interesse auch effizienzorientierter Steuerung -, werden die Anforderungen der Kommission als bürokratisch belastende Kontrolle oder als Bestätigung und Herausforderung für ohnehin bestehende Bemühungen um die Transparenz des materiellen und finanziellen Verlaufs der Förderentwicklung verstanden werden können (Deeke 2000).

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

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

Entscheidende Basis für das Monitoring im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung (Jahresberichte) zum Verlauf der einzelnen ESF-Programme sowie im Rahmen der finanziellen Abwicklung (mit Daten zum materiellen Verlauf unterlegte Zahlungsanträge) ist die Erhebung von Individualdatensätzen („Stamblattverfahren“) mit einem einheitlichen Merkmalskatalog für alle Programme, „um eine Aggregation und Auswertung von Daten bis auf EPPD- bzw. GFK-Ebene zu ermöglichen ... Für jeden Maßnahmeteilnehmer wird ein individueller Datensatz angelegt und ereignisbezogen (= Eintritt, Austritt und Austrittsgründe, Verbleib nach Maßnahmeende) fortgeschrieben. Dieser Individualdatensatz muss so aufgebaut sein, dass für die Auswertung eine freie Kombinierbarkeit aller Angaben gewährleistet ist und zugleich die Datenschutzbelange berücksichtigt werden ... Ergänzend zu den Individualdatensätzen werden Stamminformationen über Träger, Projekte und beteiligte Unternehmen definiert und erhoben“ (EPPD Ziel 3: 207; OP Ziel 1: 59).

Um diesen neuen Anforderungen gerecht zu werden, müssen der Bund, die BA und alle Länder neue Monitoringsysteme aufbauen bzw. die vorhandenen Erfassungs- und Berichtssysteme ausdifferenzieren und effektivieren. Anders als bei den Ländern, die bei der Datenerfassung zu ihrer Projektförderung von den Trägern abhängig sind, bestehen für die Individualförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms deshalb günstigere Voraussetzungen, weil die Daten in den Dienststellen der BA im Förderprozess anfallen. Allerdings verfügt die BA noch nicht über ein System, mit dem alle Einzeldaten zum Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsförderung miteinander vernetzt und zentral verfügbar wären, und in das die Datenerfassung und Berichterstattung zum ESF-BA-Programm integriert werden könnte. Derzeit befindet sich das Monitoringsystem der BA mit der Vorbereitung eines Datawarehouse und der Einbettung in ein aktuell im Ausbau befindliches System von Zielcontrolling noch im Umbruch (Brinkmann 2000; Deeke/Wiedemann 2002). Dies gilt insbesondere auch für die vom SGB III verlangte Eingliederungsbilanz, in der zwar die Mehrzahl der Fälle des ESF-BA-Programms (nicht Kurzarbeit) faktisch enthalten, aber nicht identifizierbar ist.

Deshalb musste die BA für das ESF-BA-Programm zunächst mit der ESF-BA-Geschäftsstatistik ein gesondertes Berichtssystem aufbauen. Im Vergleich zur Geschäftsstatistik zum Vorläuferprogramm handelt es sich dabei um eine erhebliche Verbesserung. In der alten Statistik gab es lediglich Informationen zu den Zugängen in die ESF-BA-Förderung (Bewilligungen, nicht tatsächliche Eintritte) mit wenigen Merkmalsausprägungen. Mit der neuen ESF-BA-Geschäftsstatistik stehen auf der Grundlage von Einzeldatensätzen differenzierte Merkmalsausprägungen im Sinne des Stamblattverfahrens jeweils für Eintritte, Bestände, Austritte und Verbleib zur Verfügung. Die Begleitforschung ist hierzu ergänzend tätig und arbeitet für ihre eigenen Forschungszwecke am Aufbau einer Individualdatenbank, mit deren Hilfe über Datenabgleiche erstens ergänzende Informationen z.B. zu Übergängen in Beschäftigung gewonnen werden sollen, und in die zweitens die für Wirkungsanalysen erforderlichen Datensätze von Vergleichsgruppen einbezogen werden.

Insgesamt sind die Anforderungen an die Datengrundlagen, die sachliche Ausdifferenzierung und die zeitliche Strukturierung des Monitoring für alle Beteiligten an den jeweiligen Einzelprogrammen von Bund und Ländern und für die mit der Aggregation auf EPPD- und GFK- bzw. OP-Ebene befassten Stellen mit erheblichen Anstrengungen verbunden. Dies gilt nicht zuletzt aufgrund des komplexen funktionalen Zusammenhangs mit der evaluierenden Wirkungsforschung, dem Zielcontrolling und insbesondere den spezifischen Zusatzanforderungen der Verwaltungs- und Finanzkontrolle. Genau darin besteht die Chance, die Umsetzung der Programme im Sinne reflexiver Zielsteuerung zu gestalten – aber auch ein neues Risiko formaler Verselbständigung der Kontrollsysteme.

### 3. Einführung und Umsetzung des Programms im Jahr 2000

#### 3.1 Fragestellung

Wie bei jedem Programm gab es auch beim ESF-BA-Programm eine Einführungsphase, in der zunächst die Inhalte des Programms konkretisiert, die relevanten Akteure informiert und entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden mussten. Die Einführung des ESF-BA-Programms zu Beginn des Jahres 2000 stellte also eine spezifische Phase dar. Gleichzeitig wurden mit der ersten Definition der inhaltlichen, strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen wichtige Voraussetzungen für den weiteren Verlauf der Umsetzung geschaffen.

Die bisherigen Untersuchungsschritte im Rahmen der Begleitforschung zur Implementation des Programms hatten primär explorativen Charakter. Sie zielten zunächst darauf, die Einführungsphase des ESF-BA-Programms im Hinblick auf ihre Implikationen für die weitere Umsetzung zu erkunden (3.2). Von besonderem Interesse waren Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Einführung zwischen dem neuen ESF-BA-Programm und der Einführungsphase des „AFG-Plus“-Programms in der Förderperiode bis 1999. Im Folgenden stehen dazu zwei Aspekte im Mittelpunkt: Zunächst (3.2.1) geht es auf der Grundlage von Expertengesprächen im BMA, in der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit sowie in den Landesarbeitsämtern um die Frage, welche Startbedingungen sich aus den konzeptionellen Vorgaben des ESF-BA-Programms für die Umsetzung vor Ort ergeben haben. Im zweiten Schritt (3.2.2) wird dargestellt, welche finanziellen Ressourcen im Jahr 2000 für die Umsetzung zur Verfügung gestellt wurden.

Daran anschließend (3.3) wird der finanzielle und materielle Verlauf der Umsetzung bis Ende 2000 näher betrachtet. In welchem Umfang ist das ESF-BA-Programm bis Ende 2000 tatsächlich umgesetzt worden? Wie hoch ist der Ausschöpfungsgrad der bereitgestellten Haushaltsmittel? Wie viele Personen konnten in die Förderung einbezogen werden? Wurden die Zielgruppen erreicht, und welche Maßnahmen wurden in welchem Umfang umgesetzt? Antworten auf diese Fragen sagen noch nichts zum Nutzen der Förderung. Sie beschreiben aber unter quantitativer Perspektive, ob es gelungen ist, das Programm in seiner Anfangsphase angemessen umzusetzen, und sie können ggf. erste Hinweise auf spezifische Umsetzungschancen und -probleme geben.

Zur Beschreibung des finanziellen Verlaufs der Förderung werden im ersten Schritt (Kap.3.3.1) die Bewirtschaftungsübersichten der BA für das Jahr 2000 herangezogen und mit den entsprechenden Werten des Jahres 1995, also dem entsprechenden Einführungsjahr des Vorläuferprogramms, verglichen.

Anschließend wird der materielle Verlauf ebenfalls im Vergleich zum ersten Jahr des Vorläuferprogramms 1995 beschrieben (Kap. 3.3.2). Dabei geht es nicht nur um die Zahl der Förderfälle insgesamt, sondern auch um die realisierten Förderstrukturen, d.h. um Aspekte der Zielgruppenerreichung und das Spektrum der umgesetzten Maßnahmen. Dazu werden die statistischen Einzeldatensätze der ESF-BA-Geschäftsstatistik (ST 38) herangezogen. Im Vergleich zur Geschäftsstatistik zum Vorläuferprogramm liegen heute detailliertere Informationen zu den Förderfällen vor, da die statistischen Erfassungsprogramme der BA entsprechend den Monitoringanforderungen des ESF stärker ausdifferenziert sind. Weil die Einzeldaten allerdings erst relativ spät zur Verfügung standen und ihre Erschließung für die analytischen Zwecke der Begleitforschung mit erheblichem Aufwand verbunden ist, können an dieser Stelle in einem ersten Schritt nur ausgewählte Auswertungen vorgestellt werden, die z.T. vorläufigen Charakter haben.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Die Ergebnisse der zur Zeit noch laufenden Datenerschließung, insbesondere der wichtigen Abgleiche mit den Einzeldaten aus den Datenbanken der BA zu den Arbeitslosen und Arbeitssuchenden sowie aus den einschlägigen weiteren Förderdatenbanken (z.B. zu FbW, Trainingsmaßnahmen), werden noch in späteren Berichten der Begleitforschung vorgestellt. Zur Komplexität der Arbeiten bei der Erschließung und Aufbereitung von Prozessdaten der BA vgl. Deeke, Wiedemann (2002).

## 3.2 Zur Einführung des Programms

### 3.2.1 Die „Startbedingungen“ auf Landesarbeitsamts- und Arbeitsamtsebene

Die Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (RL) sowie die darauf basierenden Durchführungsanweisungen (DA) der Bundesanstalt für Arbeit konkretisieren die Förderlogik des ESF im Hinblick auf Zielgruppen und Maßnahmen bzw. Leistungen (vgl. Kap. 2.2). Sie stellen damit auf der konzeptionellen Ebene die wichtigsten Bezugspunkte für die Umsetzung auf der Ebene der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter dar.

Wie zuvor bereits dargestellt, ergaben sich auf der Ebene des Förderrechts für die Förderperiode 2000 bis 2006 gegenüber der vorherigen Förderphase zwar relevante aber keine grundlegenden konzeptionellen Veränderungen. Die Expertengespräche im BMA sowie im zuständigen Fachreferat der Bundesanstalt für Arbeit und den Landesarbeitsämtern legen nahe, dass die Geringfügigkeit der Änderungen gerade für die Einführungsphase, aber auch im Hinblick auf die weitere Umsetzung sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich brachte.

Auf der Ebene der Landesarbeitsämter war die Einführungsphase des Programms zum einen von Aufgaben des Informationstransfers zwischen der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit und den Arbeitsämtern geprägt. Da bereits in der vorangegangenen Förderphase Erfahrungen mit dem Instrumentarium des Programms gesammelt werden konnten, erwies sich das relativ geringe Ausmaß an Veränderungen in der Anfangsphase nach Einschätzungen der vor uns befragten Expert/innen als vorteilhaft für einen zügigen Informationsfluss: Die DA konnten gleich zu Beginn des Jahres 2000 von der Bundesanstalt für Arbeit in Abstimmung mit dem BMA erarbeitet werden. Damit wurden frühzeitig die Voraussetzungen für den weiteren Diffusionsprozess der DA von der Hauptstelle über die Landesarbeitsämter in die einzelnen Arbeitsämter und zu den dort zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschaffen.

Zum zweiten übernahmen die Landesarbeitsämter in der Einführungsphase auch Abstimmungen mit den für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Ministerien in den einzelnen Bundesländern. Unsere Auswertungen der Expertengespräche in den Landesarbeitsämtern zeigen, dass diese Zusammenarbeit in hohem Maße kontextabhängig ist und auf unterschiedliche, z.T. langjährig gewachsene Traditionen und Strukturen der Kooperation verweist. Die Kooperation erfolgt in einem breiten Spektrum – angefangen von Abstimmungsgesprächen auf landespolitischer Ebene bis hin zur Beteiligung der Landesarbeitsämter am Prozess regionaler Zielvereinbarungen (z.B. NRW). Durchgängig ergab sich die Zusammenarbeit auch unabhängig vom ESF-BA-Programm schon dann, wenn Länder mit ihrer ESF-Förderung SGB III-Maßnahmen wie z.B. ABM ergänzen (vgl. dazu die Darstellung der Länder zu ihren Verfahren der Auswahl von Aktionen, Fördervorhaben bzw. Projekten in der Programmergänzung zum EPPD).

In der Einführungsphase richteten sich die Abstimmungsprozesse zwischen LAÄ und einzelnen Bundesländern über den Informationsaustausch hinaus insbesondere auf

- Fragen der Arbeitsteilung im ESF-Zusammenhang: Hier wurde in der Regel darauf verwiesen, dass sich das Land auf Projektförderung, die Bundesanstalt für Arbeit dagegen auf Individualförderung konzentrierte. Eine Arbeitsteilung nach Themenbereichen oder Zielgruppen wurde in einigen Bundesländern ebenfalls angesprochen, sowie
- Fragen der Vermeidung von Doppelfinanzierung, ausgehend von Erfahrungen mit entsprechenden Risiken aufgrund wechselseitiger Informationsdefizite zu Beginn der vergangenen Förderperiode.

In einzelnen Bundesländern wurde allerdings auch von mehr oder weniger offenen Konkurrenzen berichtet, wenn sich das jeweilige Bundesland arbeitsmarktpolitisch bei Themenschwerpunkten profilieren wollte, die auch von der Bundesanstalt für Arbeit „bedient“ werden.

Spezifische Ergebnisse zur Einführung in den einzelnen Arbeitsämtern sind Gegenstand regionaler Fallstudien, die derzeit noch durchgeführt werden. Von Seiten der übergeordneten Ebenen setzte man bei der Einführung des Programms auf die Akzeptanz der Mitarbeiter/innen „vor Ort“ aufgrund ihrer Vertrautheit mit den Inhalten und Routinen des Vorläuferprogramms. In den Expertengesprächen wurde darauf hingewiesen, dass in der vergangenen Förderperiode der im Vergleich zur Mittelausstattung relativ hohe Verwaltungsaufwand zu Akzeptanzschwierigkeiten geführt habe. Für die neue Förderperiode lassen sich daraus jedoch noch keine Schlüsse ziehen: So könnte wachsende Routine oder die Beseitigung von Schwierigkeiten in der Handhabung mit dem Vorläuferprogramm dazu geführt haben, dass der Aufwand inzwischen nicht mehr als so hoch wahrgenommen wird und die Akzeptanz gestiegen ist. Auf der anderen Seite könnten Probleme aus der vergangenen Förderperiode auch „unbesehen“ auf die Einführung des neuen Programms übertragen worden sein und damit die Akzeptanz erschwert haben. Hier werden die Fallstudien auf Arbeitsamtsebene mehr Klarheit schaffen können.

Was für die Einführungsphase vorteilhaft war, kann sich darüber hinaus für den weiteren Verlauf der Umsetzung u. U. auch als Nachteil erweisen: Ein nur geringes Maß an Veränderungen im Förderkonzept kann dazu führen, dass über den Ähnlichkeiten die Besonderheiten bzw. neuen Möglichkeiten des Programms aus dem Blick geraten. Ob eine solche „Kontinuitätsfalle“ ein Problem der Förderpraxis ist, wird im weiteren Verlauf der Begleitforschung noch zu klären sein. So ist z. B. danach zu fragen, wie das neue Angebot im Bereich der Förderung der Teilnahme an Trainingsmaßnahmen für Personen ohne Anspruch auf Unterhaltsgeld nach SGB III umgesetzt wird. Weitere Fragen sind, in welchem Ausmaß von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, Module zeitlich nicht nur vor oder nach dem nach SGB III förderbaren Maßnahmeteil zu platzieren, oder ob die veränderten Möglichkeiten der Erstattung von Krankenversicherungskosten bei der Teilnahme an ESF-Modulen zu einer erhöhten Teilnahmebereitschaft bei den potenziellen Teilnehmern führen.

### 3.2.2 Die Mittelausstattung im Jahr der Einführung

Der finanzielle Umfang des ESF-BA-Programms ist im Vergleich zum Eingliederungstitel nur sehr gering. Während der Eingliederungstitel im Jahr 2000 27,8 Mrd. DM betrug, standen für das ESF-BA-Programm bundesweit Ausgabemittel in Höhe von 360 Millionen DM zur Verfügung<sup>26</sup>. Mit dem Dienstblatt-Runderlass vom 25.1.2000 wurden den Landesarbeitsämtern der Umfang der Mittel und ihre Verteilung auf die LAA-Bezirke mitgeteilt, die ihrerseits dann die Verteilung auf die einzelnen Arbeitsämter vornahmen.

Die Summe von 360 Mio. DM war eine Vorleistung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF): Da das EPPD zu Ziel 3 sowie das OP zu Ziel 1 des Bundes zu Beginn des Jahres 2000 noch nicht bewilligt waren, standen zu diesem Zeitpunkt noch keine originären ESF-Mittel zur Verfügung. Die Vorleistung des BMF ermöglichte dennoch einen raschen Start des Programms. Über das Jahr 2000 hinaus wurde der BA durch die RL (§ 1, Abs. 2) zugesichert, dass auch in den Folgejahren „notwendige Vorauszahlungen bis zu einem Umfang von 250 Millionen Deutsche Mark erbracht werden (können)“, wenn die „von der Europäischen Kommission angewiesenen Mittel nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen“.

<sup>26</sup> Im Jahr 2000 wurde noch nicht in EURO gerechnet.

**Tabelle 4** gibt einen Überblick über die Ausgabemittel im Jahr 2000. Die Übersicht zeigt, dass von der Gesamtsumme in Höhe von 360 Mio. DM 186,3 Mio. DM auf die Arbeitsämter im Bundesgebiet West und 146,1 Mio. DM auf die Arbeitsämter im Bundesgebiet Ost entfielen.

In Tabelle 4 sind darüber hinaus die Verpflichtungsermächtigungen (VE) der Folgejahre ausgewiesen. Für das Jahr 2001 standen bundesweit VE in Höhe von 250 Mio. DM und für 2002 in Höhe von 75 Mio. DM zur Verfügung. Die Höhe der VE betrug damit für die Jahre 2001 und 2002 zusammengerechnet ca. 90,3% der Höhe der verfügbaren Ausgabemittel für 2000.

Tabelle 4

Ausgabemittel 2000 und Verpflichtungsermächtigungen (VE) 2001 und 2002 (in Mio. DM)			
	Ausgabemittel 2000	VE 2001	VE 2002
Bund insgesamt (alle Dst.*)	360,0	250,0	75,0
AÄ West	186,3	138,8	40,5
AÄ Ost	146,1	103,5	30,8

\* Hauptstelle, Landesarbeitsämter, Arbeitsämter  
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Für das Jahr 2001 entsprach die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen mit 250 Mio. DM der Summe, die laut §1 (2) der RL vorausgezahlt werden kann. Dies sicherte die Fortführung der im Jahr 2000 begonnenen Maßnahmen.

Die Verteilung der Mittel des ESF-BA-Programms auf die LAÄ wird von der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen. Die Verteilung basiert auf einem Schlüssel, der für die ESF-Förderperiode von 2000 bis 2006 von Bund und Ländern ausgehandelt wurde und in den Regionalentwicklungsplänen dokumentiert ist. Die Landesarbeitsämter legen wiederum bei ihrer Verteilung der Mittel auf die einzelnen Arbeitsämter entweder den Indikator zur Verteilung der Mittel des Eingliederungstitels oder eigene ESF-Indikatoren zugrunde. Es ist vorgesehen, dass die LAÄ bis zu 15% der ihnen zugeteilten Mittel für Qualifizierung bei Kurzarbeit in Reserve halten. Diese Reserve wird an die AÄ mit entsprechenden Förderfällen verteilt.

Wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, begann die Umsetzung des ESF-BA-Programms in den ersten Monaten des Jahres 2000 eher verhalten. Dies ist möglicherweise damit zu erklären, dass trotz der vergleichsweise guten Startbedingungen einzelne Faktoren die Umsetzung verzögerten. Dazu könnte gehören, dass die Rahmenbedingungen für das ESF-BA-Programm (RL, DA und Haushaltsmittel) den AÄ zur Zeit der FbW-Planung im Herbst 1999 noch nicht bekannt waren. Außerdem ließe sich vermuten, dass der Planung der Ausgaben im Rahmen des ESF-BA-Programms u.U. eher nachrangige Priorität beigemessen wurde, weil das Mittelvolumen im Vergleich zu den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt gering ist.

Diese Fragen sind Gegenstand weiterer Untersuchungen zur Implementation des Programms. Hier wird zu klären sein, wie sich die Chancen und Hürden der Einführungsphase in den konkreten Förderkonstellationen auf Arbeitsamtsebene niedergeschlagen haben, inwieweit dabei regionale Unterschiede bestehen und wie sich dies in der Folgezeit auf die Förderpraxis auswirkt.

### 3.3 Erste Ergebnisse der Umsetzung des Programms im Jahr 2000

#### 3.3.1 Finanzieller Verlauf

Die Ausschöpfung der Haushaltsmittel durch Ausgaben und Bindungen erscheint auf den ersten Blick als ein einfacher Indikator zur Beantwortung der Frage, ob ein Programm „im Plan“ ist. Bei einer Gegenüberstellung von Soll- und Ist-Werten stellen sich jedoch grundsätzliche Fragen: Anhand welcher Vorgaben wird der Sollbetrag festgelegt und wie soll sichergestellt werden, dass der Ist-Betrag am Jahresende möglichst punktgenau dem Soll-Betrag entspricht? Insbesondere im Rahmen eines Programms, dessen Planung zwar auf zentraler Ebene, die Umsetzung aber auf dezentraler Ebene geschieht, ist die Frage nach Problemen einer „punktgenauen“ Steuerung eines der zentralen Themen, die bei einer Bewertung von Soll- und Ist-Ständen beziehungsweise des Ausschöpfungsgrades der Mittel einbezogen werden müssen.

Bezogen auf die zum Jahresbeginn bereitgestellten Ausgabemittel konnte 2000 bundesweit ein Ausschöpfungsgrad von 64 Prozent erreicht werden (vgl. **Tabelle 5**). In den alten Bundesländern betrug der Wert 64%, in den neuen lag der Ausschöpfungsgrad sogar bei 77%. Diese Werte liegen durchgängig höher als 1995, dem ersten Jahr der Laufzeit des Vorläuferprogramms, mit einem damaligen Ausschöpfungsgrad von bundesweit 59 Prozent (West: 52%; Ost: 64%).

Der Unterschied zwischen den beiden Einführungsjahren relativiert sich jedoch, wenn man die Veränderung in der Bezugsgröße, also die in 2000 niedrigeren bundesweit zugewiesenen Mitteln von 360 Millionen gegenüber 432 Millionen in 1995 berücksichtigt: Die Summe der tatsächlich verausgabten Mittel lag im Jahr 2000 in Ostdeutschland über, in Westdeutschland (und Bund insgesamt) dagegen deutlich unter dem verausgabten Mittelvolumen im Vergleichsjahr 1995.

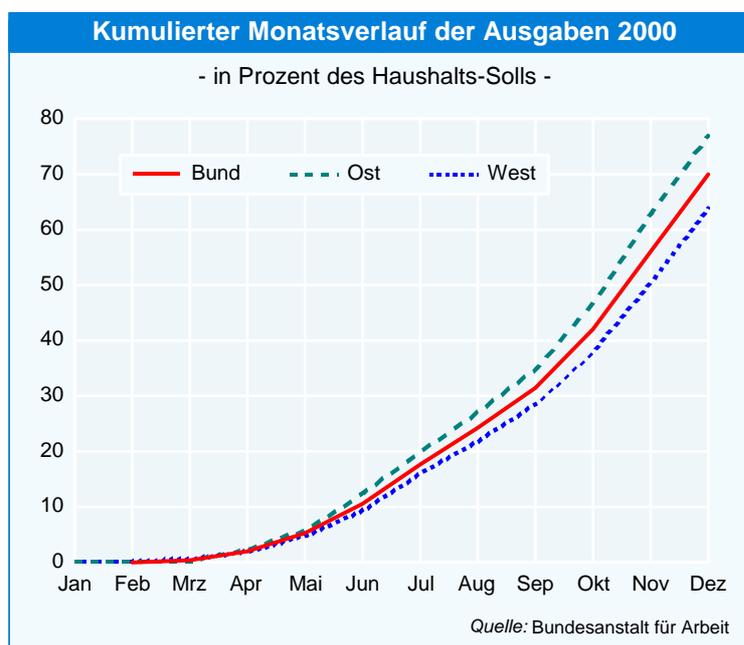


Tabelle 5

		Bereitgestellte Mittel (in Mio DM) und Ausschöpfungsgrad		
		Bundesgebiet insgesamt <sup>1</sup>	Ost-deutschland <sup>2</sup>	West-deutschland <sup>3</sup>
2000	Haushaltssoll	360,0	146,0	186,3
	Verausgabte Mittel	231,9	112,6	119,3
	Ausschöpfungsgrad	64%	77%	64%
1995	Haushaltssoll	432,3	165,5	266,8
	Verausgabte Mittel	257,2	86,5	170,8
	Ausschöpfungsgrad	59%	64%	52%

<sup>1</sup> Hauptstelle, Landesarbeitsämter, Arbeitsämter

<sup>2</sup> Arbeitsämter Bundesgebiet Ost

<sup>3</sup> Arbeitsämter Bundesgebiet West

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Betrachtet man die Ausgaben in 2000 im Zeitverlauf (vgl. **Schaubild**) so zeigt sich nach einem verhaltenen Programmstart ein sowohl in Ost- wie in Westdeutschland relativ kontinuierlicher Mittelfluss ab Mitte des Jahres. In der zweiten Jahreshälfte gab es dann im Herbst typischerweise einen nochmaligen Anstieg, weil zu dieser Zeit häufig Maßnahmen neu starten.

### 3.3.2 Materieller Verlauf

Am Ausgangspunkt der Frage nach dem materiellen Verlauf steht, wie viele Personen in die Förderung einbezogen wurden. Um feststellen zu können, was „viel“ und was „wenig“ ist, muss ein Vergleichsmaßstab herangezogen werden – üblicherweise Planzahlen (Soll), die Zahl der im gleichen Zeitraum durch ein anderes Programm geförderten Personen oder auch der Umfang des Potentials förderbarer Personen. Weil für das ESF-BA-Programm anders als beim Mittelvolumen hierzu keine Sollvorgaben bestehen, kann der quantitative Stellenwert der Programmumsetzung im ersten Jahr nicht in einem Soll-Ist-Vergleich beschrieben werden. Auch eine Einschätzung des förderbaren Potentials als Vergleichsmaßstab dürfte angesichts der relativ offenen Zielgruppendefinition des Programms nicht einfach machbar sein. Somit bietet sich hier ein Vergleich zum Einführungsjahr des Vorläuferprogramms (1995) an. Vor dem Hintergrund der jeweiligen Mittelausstattung der Vergleichsjahre kann dies eine erste, sehr grobe Einschätzung dazu erlauben, ob die Umsetzung im zu erwartenden Korridor erfolgte oder es zu größeren Abweichungen gekommen ist, die dann ihrerseits – etwa in Hinblick auf veränderte Förderstrukturen-erklärungsbedürftig wären.

Beim derzeitigen Stand der Erschließung und Aufbereitung der Prozessdaten (Einzeldaten der ESF-BA-Geschäftsstatistik ST 38) sind Angaben zur Zahl der geförderten Personen insgesamt und zur Förderstruktur differenziert nach personellen Merkmalen sowie nach Art der Maßnahme noch nicht möglich, sondern vorläufig nur zur Zahl der Förderfälle. In den Arbeitsämtern werden die geförderten Personen zwar registriert, für die Zwecke der Statistik aber aus Gründen der Leistungsabwicklung (Buchung und Abwicklung von Zahlungsvorgängen) jeweils gesondert als Teilnehmer/in pro Maßnahmeart erfasst. Die Geschäftsstatistik zählt also die Teilnahmefälle, nicht die geförderten Personen. Weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine Person im Jahresverlauf mehrfach als Förderfall erfasst wird – z.B. weil sie zuerst an einer kurzen Trainingsmaßnahme und anschließend an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung teilnimmt, liegt die Zahl der erfassten Förderfälle potentiell über der Zahl der geförderten Personen.<sup>27</sup>

In der **Tabelle 6a** (auf Seite 32) sind die Zugänge in die ESF-BA-Förderung im Jahr 2000 getrennt für das Ziel 3-Gebiet, also Westdeutschland, und das Ziel 1-Gebiet, also Ostdeutschland aufgeführt.<sup>28</sup> Insgesamt gab es im Bundesgebiet rd. 77.000 Zugänge, davon 47.000 im Westen und rd. 30.000 im Osten. Darunter waren rd. 28.000 Zugänge in eine sozialpädagogische Betreuung, und zwar mit rd. 23.000 Fällen überwiegend im Westen. Diese Leistungsfälle werden in der Geschäftsstatistik gesondert gezählt - unabhängig davon, ob die jeweils Geförderten noch weitere ESF-Leistungen aus dem Programm beziehen und deshalb womöglich auch bei den Zugängen nach Maßnahmeart eingehen. Klammert man deshalb die Zugänge in sozialpädagogische Betreuung aus, so ergibt sich eine Summe der nach Art der Maßnahme erfassten Zugänge von bundesweit knapp 50.000, davon rd. 24.000 im Westen und rd. 26.000 im Osten.

<sup>27</sup> Zentral verfügbar sind pro Förderfall jeweils getrennte Einzeldatensätze zu den Zugängen, Beständen, Abgängen und Verbleib. Als Zugänge werden die Bewilligungen der Förderung im ESF-BA-Programm gezählt. Daraus resultiert ein weiteres Problem der Interpretation der Daten. Ob die geförderten Personen auch tatsächlich eingetreten sind, also Eintritte berichtet werden, ist zunächst offen. Für die Zwecke der Begleitforschung soll mit der derzeit noch ausstehenden Verknüpfung der Datensätze zu den Zugängen mit den Datensätzen zu den Beständen und Abgängen sowie mit der Zusammenführung der fallbezogenen Datensätze zu personenbezogenen Datensätzen versucht werden, die Zahl der geförderten Personen zu ermitteln.

<sup>28</sup> Die Jahressummen unterscheiden sich von den entsprechenden Angaben im Jahresbericht 2000 des zuständigen Fachreferats der BA, weil dort die Zugänge nach dem Datum ihrer statistischen Ziehung (monatliche Stichtage) erfasst sind, während hier die zeitliche Zuordnung nach dem geplanten Eintrittsdatum erfolgt. Daraus ergibt sich, dass die Summe der Zugänge hier größer ist als die Zugangssumme im Jahresbericht, denn nicht wenige Bewilligungen mit Eintrittsdatum im Jahr 2000 wurden erst nachträglich im Jahr 2001 erfasst und erscheinen deshalb in der Geschäftsstatistik als Zugänge in 2001.

Tabelle 6a

Zugänge in die ESF-BA-Förderung im Jahr 2000 (Förderfälle)						
Zugänge	Bund		West		Ost	
	abs.	in %	abs.	%	abs.	%
<b>insgesamt</b>	<b>77.391</b>	<b>100</b>	<b>46.926</b>	<b>100</b>	<b>30.465</b>	<b>100</b>
<i>darunter:</i>						
sozialpädagogische Betreuung	27.903	36,1	23.210	49,5	4.693	15,4
ohne sozialpäd. Betreuung	49.488	63,9	23.716	50,5	25.772	84,6
<b>Zugänge ohne sozialpädagogische Betreuung</b>						
<b>insgesamt</b>	<b>49.488</b>	<b>100</b>	<b>23.716</b>	<b>100</b>	<b>25.772</b>	<b>100</b>
<i>darunter:</i>						
bW insgesamt	32.879	66,4	15.397	64,9	17.482	67,8
- ohne Modul	22.994	(69,9)	12.091	(78,5)	10.903	(62,4)
- mit Modul	9.885	(30,1)	3.306	(21,5)	6.579	(37,6)
Trainingsmaßnahmen	4.240	8,6	782	3,3	3.458	13,4
Existenzgründungsförderung	7.607	15,4	3.442	14,5	4.165	16,2
- Seminare	3.996	(52,5)	2.091	(60,7)	1.905	(45,7)
- Coaching	3.611	(47,5)	1.351	(39,3)	2.260	(54,3)
Qualifizierung bei Kurzarbeit	4.762	9,6	4.095	17,3	667	2,6

Quelle: statistische Einzeldaten ST 38

In West- und in Ostdeutschland entfiel die Mehrzahl dieser Zugänge auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (West: 64,9%; Ost: 67,8%) und davon wiederum überwiegend auf Weiterbildungsmaßnahmen ohne ergänzendes ESF-Modul (West: 78,5% der bW-Zugänge; Ost: 62,4% der bW-Zugänge). Der Anteil der Trainingsmaßnahmen an allen Zugängen ist demgegenüber in den neuen Bundesländern mit 13,4% und in den alten Bundesländern mit sogar nur 3,3% eher gering.

Indirekt folgt aus diesen Angaben, dass im Westen und auch im Osten mehr als zwei Drittel aller Zugänge in ESF-geförderte berufliche Weiterbildung einschließlich Trainingsmaßnahmen auf Teilnehmer und Teilnehmerinnen entfiel, die keinen Anspruch auf das gesetzliche Unterhaltsgeld haben, denen also als sogenannte Nichtleistungsbezieher/innen erst mit dem ESF-Unterhaltsgeld die berufliche Qualifizierung ermöglicht wird. Im Rahmen des ESF-BA-Programms kann nur dieser Personenkreis an einer Weiterbildungsmaßnahme ohne ergänzendes Modul oder an einer Trainingsmaßnahme teilnehmen. Daneben können Nichtleistungsbezieher/innen aber ebenso wie die Bezieher/innen eines SGB III-Unterhaltsgeldes auch an Modulmaßnahmen teilnehmen. Erst die noch ausstehende Analyse der Teilnahmestruktur nach leistungsrechtlichen Aspekten wird zeigen können, in welchem Umfang auch bei den Zugängen in Weiterbildungsmaßnahmen mit Modul Nichtleistungsbezieher/innen vertreten sind.<sup>29</sup>

Gegenüber der Zahl der Förderfälle bei Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen ist die Zahl der Zugänge in ESF-ergänzte Existenzgründungsförderung sowie Qualifizierung bei Kurzarbeit eher nachrangig. Auf die Existenzgründungsförderung entfielen im Westen rd. 3.400 Zugänge, im Osten rd. 4.200,

<sup>29</sup> Weil die Zugänge in sozialpädagogische Betreuung hier wegen fehlender Informationen zur Art der Maßnahme ausgeklammert werden müssen, ist der Anteil der Nichtleistungsbezieher an den ESF-BA-Zugängen insgesamt nicht schätzbar. Generell wird der leistungsrechtliche Status in der ESF-BA-Geschäftsstatistik nicht registriert, sondern bei den Zugängen in Weiterbildungsmaßnahmen und Trainingsmaßnahmen nur, ob ein ESF- oder SGB III-Unterhaltsgeld gezahlt wird, bei den Fällen der sozialpädagogischen Betreuung liegt auch dazu keine Information vor. Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass Nichtleistungsbezieher/innen ohne Unterhaltsgeld (aber z.B. mit Sozialhilfe) teilnehmen und als ergänzende ESF-Leistung lediglich eine sozialpädagogische Betreuung erhalten.

wobei es sich im Westen mehrheitlich um die Teilnahme an einem Seminar zur Vorbereitung einer Gründung handelt (60,7 Prozent), im Osten dagegen um relativ mehr Coaching-Fälle (54,3 Prozent). Die Qualifizierung bei Kurzarbeit schließlich wurde mit rd. 4.100 Zugängen überwiegend im Westen gefördert (immerhin 17,3 Prozent aller westdeutschen Zugänge nach Maßnahmeart), mit rd. 670 Fällen dagegen deutlich weniger im Osten (2,6 Prozent aller ostdeutschen Zugänge nach Maßnahmeart).

Wie oben dargelegt kann die Frage, ob das im ersten Jahr des neuen ESF-BA-Programms realisierte, hier an den Zugangszahlen gemessene Fördervolumen eher hoch oder niedrig ist, pragmatisch im Vergleich mit dem ersten Förderjahr des Vorläuferprogramms („AFG-Plus“) beantwortet werden. 1995 gab es noch keine Förderung der Qualifizierung bei Kurzarbeit (erst ab 1996) und auch noch keine ESF-Unterstützung von Existenzgründungen (erst ab 1998), dafür aber von Beginn an eine ESF-BA-Förderung der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (ohne und mit ESF-Modul) sowie an kurzzeitigen Qualifizierungsmaßnahmen nach § 103b AFG, die der heutigen Möglichkeit der Förderung der Teilnahme an Trainingsmaßnahmen entsprechen. Für den Vergleich mit den Zugängen von 1995 können daher aus dem Jahr 2000 nur die Zugänge in berufliche Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen herangezogen werden (vgl. **Tabelle 6b**).

Tabelle 6b

Vergleich der Zugänge 2000 mit 1995 (1995 = 100%)						
	Bund		West		Ost	
	absolut	in % von 1995	absolut	in % von 1995	absolut	in % von 1995
Zugänge 2000: bW u. TM	37.119	68,5	16.179	48,7	20.940	99,9
Zugänge 1995: FuU u. 103b	54.189	100	33.235	100	20.954	100

Quelle: für 2000 statistische Einzeldaten ST 38; für 1995 Deeke 1999

Im Ergebnis zeigt sich, dass bundesweit betrachtet im Jahr 2000 das vergleichbare Fördervolumen von 1995 nur zu zwei Drittel realisiert wurde (68,5 Prozent). Dies lag ausschließlich an der Förderentwicklung im Westen. Während im Osten im Jahr 2000 fast die gleiche Zahl von Zugängen in bW und Trainingsmaßnahmen gefördert wurde (99,9 Prozent), war es im Westen weniger als die Hälfte (48,7 Prozent). Der so betrachtet „schwache“ materielle Verlauf im Westen kann nicht mit einer im Vergleich zu 1995 geringeren Mittelausstattung erklärt werden (vgl. 3.3.1). Wenn man darüber hinaus berücksichtigt, dass die Programmeinführung im Jahr 2000 relativ früh erfolgte, im Jahr 1995 dagegen erst zum Sommer (vgl. Deeke 1999), dann überrascht die geringe Zahl der Zugänge des Jahres 2000 im Westen umso mehr.

Offenkundig gab es im ersten Jahr des neuen ESF-BA-Programms in den alten Bundesländern - anders als in den neuen - im Vergleich zum Einführungsjahr des alten Programms eine spezifische Entwicklung. Trotz vergleichbarer Förderansätze und Instrumente des alten und neuen Programms und hinreichender finanzieller Ausstattung wurden mit der Umsetzung des neuen Programms im Westen der Bundesrepublik erheblich weniger Personen als früher erreicht. Bei derzeitiger Datenlage kann dies noch nicht erklärt werden. Die Ergebnisse der zur Zeit noch laufende Erhebungen zur Implementation des Programms müssen abgewartet werden. Eventuell waren spezifische institutionelle Kontexte ausschlaggebend – z.B. alternative Fördermöglichkeiten im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Programme der Länder. Auch die im Westen anders als im Osten hohe Zahl der Zugänge in sozialpädagogische Betreuung verweist auf eine Erklärungsmöglichkeit, wenn man unterstellt, dies habe es 1995 nicht oder seltener gegeben (sozialpädagogische Betreuung wurde auch schon 1995 gefördert, aber damals statistisch nicht registriert).

Möglicherweise lassen sich die Abweichungen im Umfang der Förderung zwischen den Einführungsjahren 1995 und 2000 auch durch eine veränderte Zielgruppenausrichtung erklären. Weiter oben wurde gezeigt, dass die Zielgruppenorientierung der ESF-BA-Förderung durch die Einbeziehung aller Arbeitslosen im Interesse einer präventiven Förderung in den Richtlinien und der Durchführungsanweisung noch breiter angelegt ist als im Vorläuferprogramm. Dies spricht zunächst eher gegen eine geringere Zahl von Förderfällen im Westen im Vergleich zu früher. Unklar ist jedoch, wie die Zielgruppenausrichtung faktisch erfolgte, welche Zielgruppen des Programms einbezogen wurden und welche Gruppen von den Ämtern weniger oder gar nicht berücksichtigt wurden.

Zur Zielgruppenerreichung stehen mit den Prozessdaten der ESF-BA-Geschäftsstatistik einige personelle und erwerbsbiographische Merkmale der Teilnehmer und Teilnehmerinnen zur Verfügung. Weil entsprechende Daten für das Einführungsjahr des Vorläuferprogramms damals nicht erfasst wurden, kann hierzu kein Vergleich der Einführungsjahre 2000 und 1995 erfolgen. Die Frage nach einer eventuell abweichenden Förderstruktur muss also in dieser Hinsicht unbeantwortet bleiben. Möglich ist allerdings ein West-Ost-Vergleich der strukturellen Verteilung nach personellen und erwerbsbiographischen Merkmalen vor dem Hintergrund der generellen Zielgruppenorientierung des ESF bei der Förderung beruflicher Weiterbildung (vgl. Kap. 2.1).

Zu den ausdrücklichen Zielgruppen des ESF zählen Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind sowie Personen, die spezifische Probleme des Zugangs auf den Arbeitsmarkt bzw. in Beschäftigung haben. Zudem sollen im Sinne des Gendermainstreaming insbesondere Frauen gefördert werden, weil sie auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem strukturell benachteiligt sind. In Anlehnung an die Richtlinien des ESF-BA-Programms stehen mit den Prozessdaten der Geschäftsstatistik vor diesem Hintergrund insbesondere folgende Merkmale zur Verfügung: (a) personelle Merkmale: Geschlecht, Alter, nationaler Status; (b) erwerbsbiographische Merkmale: arbeitslos gemeldet und wenn ja, Dauer der gemeldeten Arbeitslosigkeit vor Eintritt in eine Maßnahme, berufliche Qualifikation (vgl. **Tabellen 7 und 8**).

Table 7

Sozialstrukturelle Merkmale der Zugänge (Förderfälle) zum ESF-BA-Programm in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (bW) und Trainingsmaßnahmen (TM) im Jahr 2000 - Anteile in %									
	Bund			West			Ost		
	bW ohne Modul	bW mit Modul	TM	bW ohne Modul	bW mit Modul	TM	bW ohne Modul	bW mit Modul	TM
<b>Geschlecht</b>									
Frauen	55,9	58,1	68,8	57,2	56,5	72,0	54,3	58,8	68,0
Männer	44,1	41,9	31,2	42,8	43,5	28,0	45,7	41,2	32,0
<b>Alter</b>									
< 25	15,1	15,0	24,5	8,8	11,2	11,8	22,0	17,0	27,4
25 - <50	79,4	77,4	66,0	86,9	81,4	82,6	71,0	75,4	62,2
>= 50	5,6	7,6	9,6	4,3	7,4	5,6	7,0	7,7	10,4
<b>nationaler Status</b>									
Deutsche o. Aussiedler/in	69,7	77,4	80,0	67,7	44,5	81,2	72,0	94,0	79,7
Aussiedler/in	16,0	12,6	11,7	13,8	30,4	9,0	18,5	3,7	12,4
Ausländer/in	14,2	9,9	8,3	18,5	25,2	9,8	9,4	2,3	7,9

Quelle: Einzeldaten der ST 38 (vorläufig)

Nach Geschlecht betrachtet scheint die Umsetzung der ESF-gestützten Förderung beruflicher Weiterbildung einschließlich Trainingsmaßnahmen im ersten Jahr des neuen ESF-BA-Programms den übergeordneten Programmvorgaben entsprochen zu haben. In West- und in Ostdeutschland entfielen von den Zugängen in berufliche Weiterbildung (mit und ohne Modul) mehr als die Hälfte auf Frauen. Bei den insgesamt relativ wenigen Zugängen in Trainingsmaßnahmen betrug der Frauenanteil im Westen sogar 72 Prozent und im Osten 68 Prozent.

Tabelle 8

<b>Meldestatus und Berufsausbildung der Zugänge (Förderfälle) zum ESF-BA-Programm in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (bW) und Trainingsmaßnahmen (TM) im Jahr 2000 - Anteile in %</b>									
	<b>Bund</b>			<b>West</b>			<b>Ost</b>		
	bW ohne Modul	bW mit Modul	TM	bW ohne Modul	bW mit Modul	TM	bW ohne Modul	bW mit Modul	TM
<b>Meldestatus vor der Maßnahme</b>									
nicht arbeitslos gemeldet	12,5	6,0	2,7	17,2	11,9	2,7	7,2	3,1	2,7
arbeitslos gemeldet	87,5	94,0	97,3	82,8	88,1	97,3	92,8	96,9	97,3
<b>Dauer der gemeldeten Arbeitslosigkeit</b>									
< 1 Jahr	79,9	76,0	77,2	83,2	84,3	84,1	76,6	72,2	75,7
>= 1 Jahr	20,1	24,0	22,8	16,8	15,7	15,9	23,4	27,8	24,3
<b>Berufsausbildung</b>									
nein	36,3	26,3	26,9	44,6	51,5	37,9	27,2	13,7	24,4
ja	63,7	73,7	73,1	55,4	48,5	62,1	72,8	86,3	75,6

Quelle: Einzeldaten der ST 38 (vorläufig)

In der Altersstruktur unterscheiden sich die Zugänge im Westen und Osten etwas deutlicher. Zwar entfiel in beiden Zielgebieten des ESF die übergroße Mehrzahl der Zugänge auf die mittlere Altersgruppe von 25 bis unter 50 Jahre (West: bei allen drei Maßnahmearten über 80 Prozent; Ost: über 70 Prozent bei beruflicher Weiterbildung und mehr als 60 Prozent bei Trainingsmaßnahmen). In den neuen Bundesländern war allerdings sowohl die Gruppe der Jüngeren (zwischen 17 und 27 Prozent je nach Maßnahmeart, in den alten Bundesländern zwischen 9 und 12 Prozent), als auch die Gruppe der Älteren (zwischen 7 und 10 Prozent, alte Bundesländer: zwischen 4 und 7 Prozent) stärker vertreten.

Mit dem Merkmal „nationaler Status“ kann der Anteil der Immigrant/innen an den Zugängen festgehalten werden, differenziert nach Ausländer/innen und Spätaussiedler/innen. Bekanntermaßen ist der Anteil der Immigrant/innen an allen Arbeitslosen in den alten Bundesländern höher als in den neuen. Dies scheint sich allerdings bei den Zugängen in die ESF-BA-Qualifizierung nur zum Teil niedergeschlagen zu haben. Lediglich bei den Zugängen in Modulmaßnahmen weichen die Anteile stark voneinander ab. Im Ostteil Deutschlands waren hier nur 6 Prozent Immigrant/innen, im Westteil dagegen mehr als die Hälfte (30% Spätaussiedler/innen und 25 % Ausländer/innen). Bei den Trainingsmaßnahmen unterscheidet sich der Immigrant/innenanteil dagegen nicht – sowohl im Westteil als auch im Ostteil der Bundesrepublik sind es rund 20 Prozent. Bei den Zugängen in Weiterbildungsmaßnahmen ohne ESF-Modul waren im Westen rund ein Drittel Immigrant/innen (14 Prozent Aussiedler/innen und 19 Prozent Ausländer/innen), im Osten mit rund 29 Prozent etwas weniger (19 Prozent Aussiedler/innen und 9 Prozent Ausländer/innen).

Bei der Unterscheidung der Zugänge nach beruflicher Qualifikation kann ebenfalls ein deutlicher West-Ost-Unterschied erwartet werden, denn im Osten Deutschlands war der Anteil Ungelernter an allen Erwerbspersonen herkömmlich deutlich niedriger als im Westen. Offenbar sind die jeweiligen Angebotsstrukturen auf dem Arbeitsmarkt bei den Förderentscheidungen entsprechend proportional berücksichtigt worden: Der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung lag bei den Zugängen in den neuen Bundesländern je nach Maßnahmearart zwischen 14 und 27 Prozent, bei den Zugängen in den alten Bundesländern dagegen zwischen 38 und 52 Prozent.

Die Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit ist von besonderem Interesse. Aus Sicht des ESF soll die Förderung bevorzugt präventiv im Sinne der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit angelegt sein (vgl. Kap. 2.1.1). Dem scheint in der Umsetzung des ESF-BA-Programms im Jahr 2000 in besonderem Ausmaß entsprochen worden zu sein. Im Westen waren über 80 Prozent der Zugänge weniger als ein Jahr arbeitslos gemeldet, im Osten über 70 Prozent.

Allerdings geben die Prozessdaten nur Auskunft über die Dauer der gemeldeten Arbeitslosigkeit, gemessen am Datum der letzten Arbeitslosigkeitsmeldung im Verhältnis zum geplanten Eintrittsdatum in eine Maßnahme. Wurde die gemeldete Arbeitslosigkeit z.B. kurzfristig unterbrochen, dann kann der Zeitraum vor dieser Unterbrechung nicht berücksichtigt werden. Auch eine mehr oder weniger lange Phase der Erwerbslosigkeit ohne Arbeitslosigkeitsmeldung bleibt in den Daten ausgeblendet. Angesichts des Anteils von Zugängen z.B. in bW im Westen von mehr als 10 Prozent, die auf Personen entfielen, die vor der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet waren, kann die Relevanz dieses statistischen Effekts nur vermutet, aber nicht gemessen werden.

Diese Probleme bei der Interpretation der Angaben zur Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit machen deutlich, dass einer Analyse der realisierten Förderstrukturen auf der Grundlage der verfügbaren Prozessdaten aus der ESF-BA-Geschäftsstatistik enge Grenzen gesetzt sind. Hier werden jedoch Verknüpfungen mit anderen Datenbanken der BA – eine aufwendige Datenerschließung, die zur Zeit von der Begleitforschung begonnen wird – sowie Befragungen von Geförderten und Vergleichsgruppen zu einem späteren Zeitpunkt Abhilfe schaffen.

## 4. Zusammenfassung

Das ESF-BA-Programm stellt im Zusammenhang der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes eine nicht zu vernachlässigende, wenn auch finanziell vergleichsweise geringe Ergänzung zur Arbeitsförderung Arbeitsloser und von Arbeitslosigkeit Bedrohter dar. Um die Wirksamkeit des Programms nachzuvollziehen, wurde das IAB mit der wissenschaftlichen Begleitforschung beauftragt. Die bisherigen Arbeitsschritte richteten sich auf eine erste Analyse der institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen des ESF-BA-Programms mit Fokus auf seine Einführung und Umsetzung im Jahr 2000, auch im Vergleich zur Einführungsphase des Vorläuferprogramms „AFG-Plus“ in der vergangenen Förderperiode ab 1995.

Im Hinblick auf den institutionellen Rahmen bleibt festzuhalten, dass sich die förderrechtlichen Voraussetzungen des ESF-BA-Programms nicht grundsätzlich von den Vorgaben der vergangenen Förderperiode bis 1999 unterscheiden. Nach wie vor ist das Programm darauf gerichtet, Lücken in der gesetzlichen Regelförderung nach dem SGB III insbesondere im Bereich beruflicher Qualifizierung zu füllen. Mit den Richtlinien wurden allerdings auch wichtige neue Akzente gesetzt, z. B. eine verstärkte präventive Ausrichtung der Förderung durch die Erweiterung des förderungsfähigen Personenkreises.

Die institutionelle Einbindung des ESF-BA-Programms verweist auf zwei wichtige Bezugssysteme:

Auf der einen Seite ist seine Einbettung in das Ziel- und Finanzierungssystem des Europäischen Sozialfonds insgesamt und der nationalen Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen. Umsetzungsrelevant, und damit wichtig im Hinblick auf die Ergebnisse des Programms, ist in diesem Zusammenhang auch das Mit- oder Nebeneinander von ESF-BA-Programm, das sich auf individuelle Förderansätze konzentriert und an die Kofinanzierung durch das SGB III gebunden ist, und ESF-Länderprogrammen, die in ihrer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch Projektförderung betreiben können und die nicht allein auf die Kofinanzierung durch die gesetzliche Förderung angewiesen sind, sondern auch auf eigene Steuermittel zurückgreifen können. Hier werden die nächsten Untersuchungsschritte zur Implementation des ESF-BA-Programms weitere Hinweise auf Berührungspunkte und Synergieeffekte der unterschiedlichen Förderkonzepte liefern.

Auf der anderen Seite bilden die Umsetzungsstrukturen in der Bundesanstalt für Arbeit den institutionellen und organisatorischen Rahmen, in dem das Programm praxisbezogen gestaltet und die Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden müssen. Dabei sind unterschiedliche Umsetzungsebenen – von der Bundes- und Landesebene bis hin zur lokalen Ebene der Arbeitsämter – zu berücksichtigen, die durch das ESF-BA-Programm mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang u.a. die möglichen Effekte, die sich mit dem SGB III und der Einführung eines „Neuen Steuerungsmodells“ durch eine verstärkte Dezentralisierung der Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung ergeben.

Die Umsetzung der Europäischen Vorgaben und der Richtlinien des BMA in neue Durchführungsanweisungen konnte Anfang 2000 vergleichsweise rasch erfolgen, da es sich beim ESF-BA-Programm im Kern um eine Feinjustierung des Vorläuferprogramms handelt. Damit wurden frühzeitig die Voraussetzungen für den Diffusionsprozess in die Arbeitsämter geschaffen.

An den ersten finanziellen und materiellen Verlaufsdaten lässt sich ablesen, dass die Förderung auf regionaler Ebene mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa vier Monaten verstärkt eingesetzt hat. Hier sind mehrere Erklärungen denkbar, die zum einen an der höheren Priorität der Regelförderung gegenüber der ESF-Förderung anknüpfen und zum anderen auf die überwiegende Kopplung der ESF-Förderung an die FbW-Planung vor Ort verweisen, die zu Beginn des Jahres 2000 bereits abgeschlossen war.

Erste und zum Teil noch vorläufige Auswertungen der Prozessdaten zu den Zugängen zum ESF-BA-Programm lassen darüber hinaus erkennen, dass sich die Förderstrukturen zwischen den alten und neuen Bundesländern sowohl beim Einsatz verschiedener Instrumente als auch im Hinblick auf die erreichten Personengruppen zum Teil deutlich unterscheiden. Diese Unterschiede werden im weiteren Verlauf der Begleitforschung noch genauer zu untersuchen sein.

Insgesamt waren die Voraussetzungen für den Start des neuen ESF-BA-Programms im Jahr 2000 besser als in der Einführungsphase der vergangenen Förderperiode. Die wesentlichen Strukturen des Programms blieben unverändert, Erfahrungen mit dem Instrumentarium wurden bereits gesammelt und konnten – wegen der weitgehenden Kontinuität der Gestaltung der Förderung - in die Umsetzung einfließen. Auch bei der Ausgestaltung des Förderrechts (Richtlinien und Durchführungsanweisungen) wurden Anregungen von verschiedenen Ebenen aufgegriffen und Veränderungen im Umfeld des ESF-BA-Programms berücksichtigt.

## Quellen und Literatur

### *Quellen*

Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25.06.1969, in: BGBl. I S. 582ff, zuletzt geändert durch Artikel 11 des AFRG vom 24.03.91, in: BGBl. I S. 594.

Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) (Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung) vom 24.03.1997, in: BGBl. I S. 594.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2001): Grundlagen zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission, Berlin.

Durchführungsanweisungen (DA) zu den Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes. (in: Bundesanstalt für Arbeit, Dienstblatt-Runderlass 8/2000 vom 09.03.2000.) Nürnberg.

EPPD Ziel 3 Stand 2000: Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 30.08.2000. Strukturfondsperiode 2000 - 2006. Bonn.

Europäische Kommission (1999): Reform der Strukturfonds 2000 – 2006. Eine vergleichende Analyse, Brüssel

GD Beschäftigung (1999): Leitlinien für die Begleit- und Bewertungssysteme der Interventionen des ESF für den Zeitraum 2000 – 2006, Brüssel.

GFK Ziel 1. Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel 1 und Ziel 1-Übergangsregion in Deutschland 2000-2006.

Jahresbericht 2000. Umsetzung des ESF-BA-Programms (ESF) im Förderzeitraum 2000-2006. Jahresbericht 2000 für Ziel 1 und Ziel 3 vom 14.06.2001, Nürnberg (Bundesanstalt für Arbeit, Ia6).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, Brüssel.

OP des Bundes zu Ziel 1, Stand Dezember 2000: Regionalübergreifendes Operationelles Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland. Strukturfondsperiode 2000 – 2006.

Programmergänzungsdokument für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland vom 28.03.2001. Strukturfondsperiode 2000 - 2006.

Programmergänzungsdokument zum OP des Bundes zu Ziel 1 vom 21. Mai 2001.

Richtlinien (RL) des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes vom 20.01.2000, Bundesanzeiger 1529.

Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung. 4. Ausgabe, Stand: 15. Februar 2001. Textausgabe. Nürnberg (Bundesanstalt für Arbeit).

Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 161/1-41 v. 26.6.1999.

Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 213/5-8 v. 13.8.1999.

Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 63/21-43 v. 3.3.2001.

### **Literatur**

*Auer, P./Kruppe, T.* (1996): Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States, in: Schmid/O'Reilly/Schömann (Hg.) (1996), S. 899 – 922.

*Bangel, B./Brinkmann, C./Deeke, A.* (2000): Arbeitsmarktpolitik, in: Stockmann, R. (Hg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und Forschungsfelder, Opladen, S. 309 – 341.

*Blaschke, D./Plath, H.-E./Nagel, E.* (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung, in: MittAB 1/1992.

*Brinkmann, C.* (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in: MittAB 3/2000, S. 1 – 17.

*Deeke, A.* (2000): Wedelt der Schwanz mit dem Hund? Anforderungen an das Monitoring und die Evaluation der Arbeitsförderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds, in: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hg.) (2000):, S. 29 – 33.

*Deeke, A.* (1999): Vier Jahre ESF-BA-Programm. Die Umsetzung der ergänzenden Förderung zum AFG und SGB III aus dem Europäischen Sozialfonds, IAB-Werkstattbericht 17/1999, Nürnberg.

*Deeke, A./Hülser, O./Wolfinger, C.* (1997): Zwei Jahre „AFG-Plus“. Zwischenbilanz zur ergänzenden Förderung zum AFG aus dem Europäischen Sozialfonds, BeitrAB 208, Nürnberg.

*Deeke, A./Hülser, O./Wolfinger, C.* (1996): Begleitforschung zu den Maßnahmen des Bundes, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanziert werden, Erster Zwischenbericht, Nürnberg.

*Deeke, A./Kruppe, Th.* (2002): Prozess- und kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg, S. 399 – 414.

*Deeke, A./Wiedemann, E.* (2002): Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen, IAB-Werkstattbericht 2/2002, Nürnberg

*Gazier, B.* (1999): Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen, in: infoMISEP 67/68, S. 38 – 51.

*Jaedicke, W./Seyfried, E.* (2000): Fortschreibung der Zwischenbewertung für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds im deutschen Ziel 3-Gebiet in der Förderperiode 1994 bis 1999, Berlin.

*Lang, J./Naschold, F./Reissert, B.* (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven, Berlin.

*Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg* (Hg.) (2000): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht. Konzepte, Möglichkeiten und Grenzen der politikberatenden Wirkungsforschung, Reihe Forschungsberichte Nr. 17, Potsdam.

*Projektskizze* (2000): Deeke, A., Begleitforschung zum „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“. Projektskizze, IAB 12.07.2000, Nürnberg.

*Schmid, G./O'Reilly, J./Schömann, K.* (Hg.) (1996): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham and Brookfield.