

IAB *Forschungsbericht*

Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Nr. 26/2005

Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuaus- richtung der Bundesagentur für Arbeit Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005

Axel Deeke

Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuaus- richtung der Bundesagentur für Arbeit

Zur Umsetzung des Programms
von 2000 bis Anfang 2005

Axel Deeke

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	4
1 Hat das Programm noch eine Zukunft?	5
2 Änderungen des Programms als Anpassung an die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes	8
2.1 Gesetzliche Änderungen der Arbeitsmarktpolitik und Reform der BA ..	8
2.2 Anpassung des Programms durch Änderungen der Richtlinien und Durchführungsanweisungen	15
2.2.1 Qualifizierung von Arbeitslosen	18
2.2.2 Förderung von Existenzgründungen.....	22
2.2.3 Qualifizierung während Kurzarbeit	23
2.2.4 Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Personen mit Migrationshintergrund	26
3 Programmdurchführung bis Ende 2004	28
3.1 Materieller Verlauf: gravierende Veränderung der Förderstruktur.....	29
3.2 Finanzieller Verlauf: sinkender Beitrag zur Umsetzung aktiver Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit.....	43
4 Ausblick auf die weitere Umsetzung ab 2005	46
5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	50
5.1 Zusammenfassung	50
5.2 Schlussfolgerungen.....	54
Quellen und Literatur	61
Quellen	61
Literatur.....	62

Abstract

Die „Hartz-Gesetze“ und die neue geschäftspolitische Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit (BA) haben erhebliche Konsequenzen für die Umsetzung der gesetzlich geregelten Arbeitsmarktpolitik. Dies gilt auch für die daran geknüpfte ergänzende Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen und von Kurzarbeitern, des Coaching bei Existenzgründungen und der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Personen mit Migrationshintergrund aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Unter diesem Aspekt wird hier die Umsetzung des ESF-BA-Programms seit dem Programmstart im Jahr 2000 bis Anfang 2005 analysiert. Aufgezeigt werden wichtige Implementationsprobleme und aktuelle Zielkonflikte zwischen dem ESF und der Arbeitsförderung durch die BA im Rahmen des SGB III. Als Ergebnis werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Stellung der BA in der zukünftigen Förderperiode des ESF ab 2007 zur Diskussion gestellt.

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



Bundesagentur für Arbeit



Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

1 Hat das Programm noch eine Zukunft?

Die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes und der Länder wird wie schon bis 1999 in der aktuellen Phase der Europäischen Strukturfonds von 2000 bis 2006 aus Mitteln des ESF ergänzt. Ein großer Teil der ESF-Mittel des Bundes wird in Verbindung mit der individuellen Arbeitsförderung nach dem SGB III im Rahmen des bundesweiten ESF-BA-Programms eingesetzt. Das Programm soll die gesetzliche Arbeitsförderung qualitativ ergänzen und ist mit dieser über die Kofinanzierung von ESF-Mitteln und SGB III-Mitteln in jedem einzelnen Förderfall verknüpft. Zugleich ist es eingebettet in die Zielvorgaben, Förderstrukturen und Finanzierungspläne des übergeordneten Bund-Länderprogramms in Westdeutschland zum ESF-Ziel 3 und des ostdeutschen Bundesprogramms zu Ziel 1.¹

Das ESF-BA-Programm setzt bei einigen Förderlücken des SGB III an. Im Kern handelt es sich um ein zielgruppenorientiertes Programm zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit² von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen. Es ergänzt – wie schon das Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ – die gesetzliche Arbeitsförderung in den Bereichen der beruflichen Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen, in der Existenzgründungsförderung und bei Kurzarbeit bei endgültigem Wegfall der Arbeitsplätze. Damit soll erstens der von der gesetzlichen Arbeitsförderung erreichbare Personenkreis im Bereich der beruflichen Qualifizierung mit dem ESF-Unterhaltsgeld um diejenigen erweitert werden, die wegen fehlender Anspruchsvoraussetzungen keine Leistung zum Lebensunterhalt nach dem SGB III beziehen können. Zweitens soll das Wirkungspotenzial der gesetzlichen Leistungen bei beruflicher Weiterbildung, Existenzgründung und Kurzarbeit durch ergänzende Leistungen und Maßnahmebausteine gesteigert werden.

Ein Ergebnis der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms durch das IAB im Jahr 2003 war, dass das Programm in den ersten drei Jahren seiner

¹ Die Einbettung des ESF-BA-Programms in das westdeutsche Einheitliche Programmplanungsdocument (EPPD) zum ESF-Ziel 3 und in das Operationelle Programm (OP) des Bundes zur „Förderung der Humanressourcen“ im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet ist ausführlicher dargestellt und untersucht in der Halbzeitbewertung durch das IAB (Deeke 2004: 21 ff.).

² Zum Begriff der Beschäftigungsfähigkeit vgl. Deeke/Kruppe (2003).

Laufzeit in quantitativer Hinsicht im Großen und Ganzen so wie in den übergeordneten Planungen von Bund und Ländern zu Ziel 1 und Ziel 3 erwartet umgesetzt werden konnte (Deeke 2004). Dies war jedoch kein Ergebnis „guter Governance“, denn aufgrund der Abhängigkeit des Programms von der Umsetzung der mit ihm ergänzten gesetzlichen Regelförderung (SGB III) gab es keine Möglichkeit zur programmspezifischen Steuerung. Bei der Planung Ende der Neunzigerjahre konnte davon ausgegangen werden, dass angesichts der vorgesehenen Fortsetzung der Förderansätze des vorherigen Programms „AFG-Plus“ auch weiterhin entsprechende Umsetzungsergebnisse nach Schwerpunkten und Umfang erreichbar sein würden. In den ersten Programmjahren hatte sich diese Annahme bestätigt. Die Umsetzung konnte in erprobter Weise erfolgen, weil die ergänzte gesetzliche Arbeitsförderung vor dem Hintergrund der anhaltend schlechten Situation auf dem Arbeitsmarkt ihrerseits in der Zeit von 2000 bis 2002 nicht weiter verändert wurde. Anders als z. B. das „AFG-Plus“-Programm in der Zeit des „Stop and Go“ der gesetzlichen Arbeitsförderung in den Neunzigerjahren (Deeke/Schuler 2003) blieb das ESF-BA-Programm zunächst anschlussfähig an das SGB III.

Gleichwohl wurde die Halbzeitbewertung mit der Empfehlung verbunden, das Programm zukünftig von seiner engen Bindung an die Arbeitsförderung nach dem SGB III zu entkoppeln und als allein steuerfinanziertes Programm neu zu justieren (Deeke 2004: 103 ff.). Die Analyse der Programmdurchführung bis zum Frühjahr 2003 hatte ergeben, dass die Konstruktion und Ausrichtung des Programms aus zwei Gründen veränderungsbedürftig war. Erstens hatte sich die Mischfinanzierung aus Beitragsmitteln des SGB III und ESF-Mitteln in jedem einzelnen Förderfall als ein entscheidendes Hemmnis für eine input- und wirkungsorientierte Steuerung der Förderpraxis auch auf der operativen Ebene der Arbeitsämter (AA – heute: Arbeitsagenturen) erwiesen. Zweitens war im Jahr 2003 absehbar, dass die damals bereits eingeleitete Neuausrichtung der gesetzlichen Arbeitsförderung einschließlich des Umbaus der Bundesanstalt zur Bundesagentur für Arbeit (BA) das Steuerungsproblem des Programms noch verschärfen und die Veränderungen des Instrumentenkastens der Regelförderung erhebliche Konsequenzen für die ergänzende ESF-Förderung haben würden.

Die Empfehlung der Begleitforschung aus dem Jahr 2003 ist von den Programmverantwortlichen nicht aufgegriffen worden. Die Richtlinien und Durchführungsanweisungen wurden zwar in einigen Punkten schrittweise modifiziert und im Herbst 2004 wurde ein neuer Förderschwerpunkt eingeführt (berufsbezogene Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund). Die Konstruktion des Programms mit seiner mischfinanzierten Individualförderung in Abhängigkeit von der Umsetzung der gesetzlichen Regelförderung wurde aber beibehalten.

Für die Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 stellt sich deshalb die Frage, ob die Begleitforschung im Jahr 2003 mit ihrer pessimistischen Einschätzung der zukünftigen Umsetzbarkeit aus heutiger Sicht richtig lag oder ob die zwischenzeitliche Entwicklung eher die Entscheidung der Programmverantwortlichen für eine im Kern nicht modifizierte Fortsetzung des Programms bestätigt hat. Im Blick auf die restliche Laufzeit des Programms bis zum Ende der aktuellen Förderperiode und vor allem auf die eventuelle Rolle der BA bei der Umsetzung des neuen ESF ab 2007 ist zudem die Frage nach Schlussfolgerungen für die Zukunft aufgeworfen.

Im Folgenden werden zunächst die durch die Mischfinanzierung konditionierten Zusammenhänge der Förderansätze des ESF-BA-Programms mit den neu geregelten gesetzlichen Vorgaben der nationalen Arbeitsmarktpolitik und ihrer Umsetzung durch die reformierte BA näher betrachtet (Kapitel 2). Dazu werden die Änderungen der gesetzlichen Arbeitsmarktpolitik und der Geschäftspolitik der BA vor allem in den Punkten kurz skizziert, die für das ESF-BA-Programm unmittelbar relevant sind, und es werden die Änderungen des Programms seit der Halbzeitbewertung vorgestellt.

Anschließend wird mit den finanziellen und materiellen Verlaufsdaten zum Programm geklärt, ob die Umsetzung bis Ende 2004 zumindest in quantitativer Hinsicht wie zuvor „im Plan“ geblieben oder ob es - wie von der Begleitforschung in der Halbzeitbewertung vorausgesagt - zu einem starken Einbruch gekommen ist (Kapitel 3). Weil die Programmrichtlinien zum Jahresbeginn 2005 zeitgleich mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) noch einmal geändert wurden, wird danach noch kurz auf die weiteren Umsetzungsperspektiven am aktuellen Rand eingegangen (Kapitel 4).

Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse zunächst zusammengefasst. Eilige Leser können hier starten. Abschließend werden dann mögliche Schlussfolgerungen für die weitere Zukunft des Programms oder auch Alternativen in der neuen ESF-Phase ab 2007 diskutiert (Kapitel 5).

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

2.1 Gesetzliche Änderungen der Arbeitsmarktpolitik und Reform der BA

In den letzten Jahren wurde die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gravierend verändert. Die Neuausrichtung wird als Wandel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik charakterisiert.³ Mit dem Begriffspaar „Fordern und Fördern“ wird ein Konzept bezeichnet, mit dem die „Kunden“ der Bundesagentur für Arbeit zu mehr Eigenverantwortung für ihre Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen verpflichtet werden sollen. Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und der erheblichen Probleme der öffentlichen Haushalte wird das gesamte System der sozialen Sicherung in Deutschland reformiert. Im Zentrum der Reform der Arbeitsmarktpolitik steht die Arbeitsvermittlung. Sie soll durch eine kostenorientierte und wirkungsbezogene Effizienzsteigerung im Zusammenspiel von Arbeitslosenversicherung und arbeitsmarktpolitischem Instrumenteneinsatz leistungsfähiger werden. Ziel ist eine Senkung des gesamtwirtschaftlichen Niveaus der Arbeitslosigkeit durch eine Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit. Allen beteiligten politischen Akteuren ist dabei bewusst, dass mit Arbeitsmarktpolitik allein ein umfangreicher und nachhaltiger Abbau der Arbeitslosigkeit nicht erreicht werden kann.

³ So schreibt die Bundesregierung selber in ihrem Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan 2004: „Die Bundesregierung hat beginnend mit dem „Job-AQTIV-Gesetz“ (...) und den vier „Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ weitreichende Reformen in der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt. Das zentrale Leitmotiv dieser Arbeitsmarktreformen ist das Konzept des aktivierenden Sozialstaats. Ziel ist insbesondere eine durchgreifende Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung und die nachhaltige Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt.“ (Bundesregierung 2005: 9).

Vor allem mit den so genannten „Hartz-Gesetzen“ (erstes bis viertes „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“), aber auch schon zuvor mit dem „Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Job-AQTIV-Gesetz) ab 2002 und begleitend mit weiteren Gesetzen (z. B. „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ von Ende 2003) wurde die Grundlage für diese Neuausrichtung gelegt.⁴ Der Instrumentenkasten der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde ausgeweitet, neu strukturiert und verstärkt auf das Ziel einer unmittelbaren und schnellen Integration in (auch atypische) abhängige oder selbständige Erwerbsarbeit ausgerichtet. Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit wurden mit Übergangsfrist bis Anfang 2006 in der Laufzeit und zum Teil in der Höhe beschnitten. Der Kreis der Leistungsbezieher⁵ ist ab 2005 mit der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe im Arbeitslosengeld II ausgeweitet. Und der Umbau der vormaligen Bundesanstalt für Arbeit zu einer Dienstleistungsagentur ist eingeleitet worden.

Für das ESF-BA-Programm waren und sind diejenigen Änderungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente unmittelbar relevant, an die mit ergänzenden ESF-Leistungen angeknüpft wird. Dies betrifft die Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen und von Kurzarbeitenden sowie die Förderung von Existenzgründungen durch Arbeitslose. Die Reform der BA mit ihrer verstärkten Orientierung an den Prinzipien von Wirtschaftlichkeit und Wirkung beeinflusst ebenfalls die Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung des ESF-BA-Programms. Schließlich hat die Einführung des Arbeitslosengeldes II zum Jahresbeginn 2005 zusätzliche Konsequenzen vor allem für die Zielgruppenausrichtung des Programms.

Das ESF-BA-Programm ergänzt das SGB III von Beginn an insbesondere durch die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Personen, die nach dem Gesetz aufgrund fehlender Vorbeschäftigungszeiten (mit Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung) keinen Anspruch auf eine Leistung

⁴ Die Konzeption der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wurde von der „Hartz-Kommission“ (Hartz u. a. 2002) ausgearbeitet. Für die davon in Teilen abweichende Umsetzung in den so genannten „Hartz-Gesetzen“ und weiteren angrenzenden Gesetz vgl. Jann/Schmid (Hrsg.) (2004), Koch/Walwei (2005) sowie Seifert (2005).

⁵ Die männliche Form wird hier und im Folgenden nur zur besseren Lesbarkeit des Textes gewählt. Es sind immer zugleich Frauen und Männer gemeint.

zum Lebensunterhalt während der Teilnahme haben. Änderungen des gesetzlichen Förderrechts und der damit verbundenen geschäftspolitischen Ziele der BA dürften demnach die ergänzende Förderung aus dem Programm direkt beeinflussen.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitsloser wurde zum Jahresbeginn 2003 im ersten „Hartz-Gesetz“ mit der Einführung des Bildungsgutscheins reformiert. Die Arbeitsvermittlung schickt seitdem die für eine berufliche Weiterbildung vorgesehenen Arbeitslosen nicht mehr in eine bestimmte, gemeinsam mit dem Träger geplante Maßnahme, sondern die Arbeitslosen sollen selber entsprechend den Vorgaben in ihrem Gutachten eine ihnen sachlich und zeitlich geeignet erscheinende Maßnahme suchen. Der Bildungsgutschein kann nur bei dazu zertifizierten Trägern eingelöst werden. Ziel ist die Stärkung der Eigenverantwortung der zu qualifizierenden Arbeitslosen und mehr Wettbewerb zwischen den Anbietern. Auf diese Weise soll die Qualität der Weiterbildung gesteigert werden. In einer geschäftspolitischen Vorgabe hat die BA zudem festgelegt, dass der Bildungsgutschein nur für die Teilnahme an einer Maßnahme eingelöst werden kann, für die prognostiziert ist, dass mindestens siebenzig Prozent der Teilnehmenden anschließend nicht mehr als arbeitslos registriert sein werden. Faktisch hat dies vermutlich zur Folge, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung mit dem SGB III ihren Charakter als ein arbeitsmarktpolitisches Instrument verliert, welches auch arbeitsmarktschwächere Gruppen einbezieht („Problemgruppen“) und strukturpolitischen Zielen dient (nachhaltige Unterstützung beruflicher Flexibilität durch vorausschauende Qualifizierung). Berufliche Weiterbildung soll - wenn überhaupt - vorrangig als Hilfe zur möglichst schnellen Vermittlung in Arbeit eingesetzt werden. Ob darüber hinaus bestehende Ziele etwa im Sinne des § 1 SGB III unter diesen Umständen realisiert werden können, kann bezweifelt werden. Weitere leistungsrechtliche Änderungen wurden mit dem dritten „Hartz-Gesetz“ beschlossen und traten Anfang 2005 in Kraft (z. B. Ersatz des Unterhaltsgeldes durch die Weiterzahlung des Arbeitslosengeldes während der Teilnahme). Darauf wird noch im Ausblick auf die Förderentwicklung am aktuellen Rand eingegangen (Kapitel 4).

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Kurzarbeitenden ist der zweite Ansatz des ESF-BA-Programms im Bereich der beruflichen Qualifizierung. Bis heute verlangt das SGB III für Kurzarbeit bei endgültigem Ar-

beitsausfall („strukturell bedingte Kurzarbeit“ bzw. ab 2004 „Transferkurzarbeit“), dass den Kurzarbeitenden vom Betrieb Qualifizierungsmöglichkeiten angeboten werden. Damit soll ihnen den Übergang in neue Beschäftigung erleichtert, also Arbeitslosigkeit im Anschluss an die Kurzarbeit vermieden werden. Im dritten „Hartz-Gesetz“ wurden die Regelungen zum Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall im SGB III mit Wirkung ab 2004 geändert. Der Gesetzgeber wollte (in Verbindung mit der ab Februar 2006 geltenden Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldes für Ältere mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“) die bisher nicht seltene Nutzung strukturell bedingter Kurzarbeit als ersten Schritt zur vorzeitigen Verrentung erschweren. Die maximale Dauer der Zahlung der jetzt als Transferkurzarbeitergeld bezeichneten vorherigen „Sonderform des Kurzarbeitergeldes in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (beE)“ wurde von 24 auf 12 Monate begrenzt. Bedingung für den individuellen Eintritt in eine beE ist ein vorangehendes Profiling, mit dem Vermittlungsmöglichkeiten und eventuelle Qualifizierungsbedarfe festgestellt werden sollen. Das Profiling kann vorab im Rahmen einer aus dem SGB III geförderten Transfermaßnahme erfolgen (vormals: Zuschuss zu einer Sozialplanmaßnahme). Wie zuvor sieht das Gesetz jedoch keine finanziellen Anreize für die Qualifizierung der Kurzarbeitenden vor.

Die dritte Änderung im Instrumentenkasten des SGB III in einem für die ergänzende ESF-BA-Förderung relevanten Maßnahmebereich betrifft die Unterstützung einer Existenzgründung zur Vermeidung bzw. Beendigung der Arbeitslosigkeit. Als ESF-Leistung gibt es im Programm die Förderung eines begleitenden Coaching für Bezieher von Überbrückungsgeld (bis Frühjahr 2003 auch die Förderung der Teilnahme an einem vorbereitenden Existenzgründungsseminar). Mit dem zweiten „Hartz-Gesetz“ wurde zum Jahresbeginn 2003 der Existenzgründungszuschuss (EXGZ) zur Gründung einer so genannten „Ich-AG“ eingeführt. Damit stellte sich die Frage, ob das ESF-BA-Programm auch an diese Variante der Existenzgründungsförderung anknüpfen sollte. Der EXGZ kann längstens drei Jahre in Höhe von 600 Euro im ersten, 360 Euro im zweiten und 240 Euro im dritten Jahr gewährt werden und soll die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Gründer erleichtern. Eine Voraussetzung für den Zuschuss ist, dass das selbständige Jahreseinkommen 25.000 Euro im Jahr nicht überschreitet. Anders als beim Überbrückungsgeld (Leistung zum Lebensun-

terhalt für sechs Monate) wurde der EXGZ zunächst nicht von einer Prüfung des Gründungskonzepts abhängig gemacht. Der Gesetzgeber wollte neben dem Überbrückungsgeld ein niedrighschwelliges Angebot für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbsarbeit in Erwerbsbereichen mit relativ geringem Einkommen schaffen. Erst im Herbst 2004 wurde dann die Bewilligung des EXGZ an eine vorherige Überprüfung der Tragfähigkeit des Gründungsplans geknüpft.

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

Eine zentrale Bedingung für die Umsetzung des vermittlungszentrierten Konzepts von „Fördern und Fordern“ ist die strategische Neuausrichtung der Geschäftspolitik der BA (vgl. BA 2005a, 2005b). Als Dienstleistungsagentur soll die BA den Prinzipien von Wirkungsorientierung und Wirtschaftlichkeit folgen. Schon seit einigen Jahren gab es vielfältige Bemühungen, die durch Leistungsrecht und bürokratische Vorgaben der Zentrale input-gesteuerte „Arbeitsverwaltung“ zugunsten einer wirkungsorientierten Steuerung bei dezentraler Entscheidungshoheit über den Mitteleinsatz (Instrumente und Haushalt) zu wandeln. Vordergründiger Anlass für die „Hartz-Gesetzgebung“ war im Jahr 2002 die öffentliche Kritik an der unzureichenden Effizienz der damals bereits eingeleiteten Schritte zum Umbau der BA. Mit dem dritten „Hartz-Gesetz“ und durch aufwändige externe Beratung wurde der bis heute keineswegs abgeschlossene Umbau

der BA zu einer Dienstleistungsagentur forciert. Kernelemente dieser Reform sind u. a. wirkungsbezogene Zielvereinbarungen der Zentrale mit den dezentralen Agenturen zur Umsetzung ihrer jährlichen Arbeitsmarktprogramme. Die AA sind zwar in der Entscheidung frei, wie sie ihre Ziele erreichen, welche Instrumente sie also einsetzen. Sie sind aber durch neue Organisationsformen (Kundencenter) und prozessbezogene Vorgaben („Handlungsprogramme“) zu einer möglichst wirtschaftlichen Zielerreichung angeleitet. Die arbeitslosen Kunden der BA werden mit Hilfe eines Profiling in mehr oder weniger förderbedürftige Kundengruppen unterteilt und es werden verbindliche Eingliederungsvereinbarungen über nachzuweisende Eigenbemühungen und eine eventuelle Maßnahmeteilnahme getroffen. Ziel ist eine möglichst schnelle Beendigung der Arbeitslosigkeit, also eine Verkürzung der im Falle der Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosenunterstützung kostenträchtigen Dauer des „Kundenkontakts“.

Parallel zum Reformprozess der BA wurde mit dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) im vierten „Hartz-Gesetz“ die seit den Sechzigerjahren in Deutschland wohl einschneidendste Änderung in den gesetzlichen Grundlagen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik vorgenommen. Unter dem Begriff „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ wurden zum Jahresbeginn 2005 die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Dieses steht allen Arbeitslosen zu, die kein Arbeitslosengeld nach dem SGB III beziehen (dessen Dauer schon 2004 mit Wirkung ab Februar 2006 auf in der Regel bis zu zwölf Monate, für mindestens 55-Jährige bis zu achtzehn Monate begrenzt worden war), und im Sinne des SGB II „erwerbsfähig“ und „hilfebedürftig“ sind. Die Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II sollen mit Unterstützung von „Fallmanagern“ im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung möglichst schnell in den „ersten Arbeitsmarkt“ integriert werden. Dazu können die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III eingesetzt und es kann weitere Unterstützung gegeben werden (z. B. psychosoziale Betreuung u. a.).⁶ Finden die „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ keine Arbeit, so sollen ihnen befristete „Arbeitsgelegenheiten“ angeboten werden, die allerdings kein

⁶ Dies gilt lediglich nicht für das Überbrückungsgeld und den Existenzgründungszuschuss. Stattdessen sieht das SGB II für Existenzgründer mit dem Einstiegsgeld einen Zuschuss zum Alg II vor.

Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründen. In der Sache handelt es sich um zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten mit Mehraufwandsentschädigung im Sinne des alten Sozialhilferechts („Ein-Euro-Job“).

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

Zugleich ist die BA zu hoher Effizienz im Regelkreis des SGB III angehalten. Nach § 46 Abs. 4 SGB II hat die BA aus ihren Beitragsmitteln an den Bund eine Art „Strafsteuer“ für jeden Übergang aus dem Bezug von Arbeitslosengeld I in den Bezug von Arbeitslosengeld II zu zahlen („Aussteuerungsbetrag“ in einer Höhe von zzt. ca. 10.000 Euro). Dies hat zur Folge, dass sich die AA bei ihren Entscheidungen über eine Maßnahmeteilnahme „ihrer Kunden“ auch danach orientieren müssen, ob sich eine Investition in deren Arbeitsmarktchancen lohnt, ob also aufgrund der Maßnahmeteilnahme ein Abgang aus Arbeitslosigkeit noch vor Auslaufen der Bezugsfrist des Arbeitslosengeldes I erwartet werden kann. Kann dies nicht erwartet werden (z. B. allein schon aufgrund der Dauer einer Weiterbildungsmaßnahme), so würde sich die Finanzierung der Maßnahmeteilnahme nicht rechnen, weil bei einer eventuell erst späteren Integration in Erwerbstätigkeit der Aussteuerungsbetrag gleichwohl zu Lasten des Beitragshaushalts der BA fällig würde. Wie sich die BA zu diesem Problem stellt, ist derzeit noch in der Diskussion. Offenkundig ist jedoch, dass diese Regelung einen zusätzlichen Druck auf die BA zu einer kurzfristig orientierten

vermittlungszentrierten Praxis beinhaltet, die dem Ziel einer wirkungsorientierten Arbeitsförderung zugunsten einer engen betriebswirtschaftlichen Kalkulation der Beitragsmittel widersprechen kann.⁷

Ob die bis zu dieser Stelle nur kurz unter dem Aspekt ihrer möglichen Relevanz für das ESF-BA-Programm skizzierten Änderungen der gesetzlich geregelten Arbeitsmarktpolitik in Deutschland tatsächlich zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen, kann derzeit noch nicht gesagt werden. Das BMWA hat dazu mehrere größere Evaluationsprojekte in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse erst zu einem späteren Zeitpunkt vorliegen werden.⁸

Im folgenden Teilkapitel wird zunächst beschrieben, wie das BMWA als Richtliniengeber seit 2002 das ESF-BA-Programm schrittweise an den Wandel der gesetzlichen Regelförderung angepasst hat, bevor anschließend im Kapitel 3 die Ergebnisse der Programmdurchführung bis Ende 2004 untersucht werden. Die Effekte der Einführung des SGB II zu Beginn des Jahres 2005 auf das ESF-BA-Programm werden danach in Kapitel 4 betrachtet.

2.2 Anpassung des Programms durch Änderungen der Richtlinien und Durchführungsanweisungen

Mit dem im Jahr 2000 gestarteten ESF-BA-Programm wurde das Förderkonzept des Ende 1999 (mit einer Ausfinanzierung bis 2001) ausgelaufenen Programms „AFG-Plus“ in seinen Grundzügen fortgeführt. Wie zuvor wurde mit den Richtlinien und Durchführungsanweisungen des Programms

⁷ Vgl. als Beispiel für diesen Steuerungskonflikt die von Kastelik (2005) diskutierte selektive Vergabe des Bildungsgutscheins im Bereich der beruflichen Weiterbildung.

⁸ Der Bundestag hat gefordert, dass die Bundesregierung bis Ende 2005 über die Wirkung der ersten drei „Hartz-Gesetze“ berichtet. Ein erster Zwischenbericht der koordinierenden Stelle gibt Auskunft über den Stand der Arbeiten Ende 2004 (Kaltenborn/Knerr/Kurt-Laatsch 2004). Einige der neuen Instrumente haben bisher nur eine Geltungsdauer bis Ende 2005 oder 2006, z. B. die Förderung beruflicher Weiterbildung älterer und von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer (§ 417 SGB III), der Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III), die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer (§ 421j SGB III) und der Existenzgründungszuschuss (§ 421l SGB III). Mit dem Entwurf der Bundesregierung zu einem 5. Änderungsgesetz zum SGB III und angrenzender Gesetze vom April 2005 wird eine Verlängerung bis Ende 2007 u. a. mit der Begründung vorgeschlagen, dass verlässliche Evaluationsergebnisse voraussichtlich erst Ende 2006 vorliegen werden. Der zeitliche Horizont der Evaluation des SGB II ist noch weiter gesteckt bis 2008 (vgl. BMWA 2005).

in zweierlei Hinsicht an Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung angesetzt. Erstens wurde im Bereich der beruflichen Qualifizierung Arbeitsloser (FbW und Trainingsmaßnahmen) wie bisher mit dem ESF-Unterhaltsgeld der Kreis der im Rahmen des SGB III förderbaren Personen um diejenigen ausgeweitet, die wegen fehlender Leistungsvoraussetzungen (Vorbeschäftigungszeit) keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt haben und deshalb nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen (nur Weiterbildungskosten nach dem SGB III) im Bedarfsfall an einer Weiterbildungs- oder Trainingsmaßnahme teilnehmen können. Zweitens wurde die Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung mit spezifischen Maßnahmebausteinen und Leistungen fortgeführt, die nach wie vor im SGB III nicht vorgesehen waren, aber weiterhin als arbeitsmarktpolitisch sinnvoll angesehen wurden: ergänzende Module zu den Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB III (Auslandspraktika und berufsbezogene fremdsprachliche Kenntnis und Kenntnisse z. B. in Deutsch oder Mathematik); vorbereitende Seminare und Coaching für arbeitslose Existenzgründer, die Überbrückungsgeld nach dem SGB III erhalten; Beiträge zu den Kosten von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende bei endgültigem Arbeitsausfall (strukturell bedingte Kurzarbeit).

Aus der Abhängigkeit des ESF-BA-Programms von den Regelungen und der Umsetzung der gesetzlichen Arbeitsförderung folgt, dass Änderungen in der gesetzlichen Regelförderung Konsequenzen für die „Lücken füllende“ Anschlussfähigkeit der ergänzenden ESF-Mittel haben. Entsprechende Änderungen der Richtlinien und Durchführungsanweisungen werden erforderlich:

- Die erste Änderung der Richtlinien zum Jahresbeginn 2002 hatte überwiegend redaktionellen Charakter (z. B. Einführung des Euro und Klärstellung leistungsrechtlicher Details). Die Änderung des SGB III durch das Job-AQTIV-Gesetz ab 2002 betraf nicht die vom ESF-BA-Programm ergänzten Förderbereiche (abgesehen von einer Änderung zu Kurzarbeit – vgl. 2.2.3).
- Mit dem ersten und zweiten „Hartz-Gesetz“ wurden Ende 2002 u. a. die SGB III-Förderung der beruflichen Weiterbildung (u. a. Einführung des Bildungsgutscheins) und der Existenzgründung durch Arbeitslose (Einführung des Existenzgründungszuschusses als Alternative zum Überbrückungsgeld) verändert. Damit erübrigte sich der zu diesen Instrumen-

ten ergänzende ESF-Förderansatz grundsätzlich zwar nicht. Aber die Richtlinien und Durchführungsanweisungen wurden im Frühjahr 2003 entsprechend modifiziert, um den mit den gesetzlichen Änderungen verbundenen Zielen in diesen Förderbereichen Rechnung tragen zu können und um das Programm zugleich zu verschlanken.

- Zum Jahresbeginn 2004 wurden mit dem dritten „Hartz-Gesetz“ zum einen wichtige Schritte zur Reform der BA gesetzlich fixiert und es wurde zum anderen ein breites Spektrum leistungsrechtlicher Konditionen des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes und der Lohnersatzleistungen verändert. Für die leistungsrechtliche Konditionierung des ESF-BA-Programms hatte dies bis Ende 2004 keine unmittelbaren Konsequenzen (vgl. aber 2.2.1 und Kapitel 4), sodass in einer weiteren Änderung der Richtlinien zum März 2004 lediglich eine redaktionelle Anpassung vorgenommen wurde.
- Im Herbst 2004 wurde dann ein neuer Förderschwerpunkt in das ESF-BA-Programm eingeführt: die Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Personen mit Migrationshintergrund, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Dies erfolgte zunächst nicht als Reaktion auf eine vorherige Änderung des SGB III, sondern war bereits seit längerer Zeit von der BA und dem BMWA zur Unterstützung der Beschäftigungsfähigkeit dieser Zielgruppe vorgeschlagen worden. Aufgrund langwieriger Abstimmungsprozesse mit der Kommission und angesichts der bevorstehenden Einführung des Arbeitslosengeldes II ab 2005 wurde diese neue Fördersäule allerdings zunächst nur in Westdeutschland (einschließlich Berlin) und befristet bis zum Jahresende eingeführt.
- Aufgrund der Einführung des SGB II, also der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wurden die Richtlinien mit Wirkung ab Jahresbeginn 2005 nochmals geändert. Eine denkbare Einbeziehung der Bezieher des Arbeitslosengeld II in die ergänzende ESF-Förderung erfolgte schon deshalb nicht, weil nach Einschätzung der Programmverantwortlichen die Umsetzungsstrukturen des SGB II (Arbeitsgemeinschaften der BA und Kommunen, optierende Kommunen) eine den Kontroll- und Verwaltungsregeln der Kommission entsprechende Umsetzung des ESF-BA-Programms nicht ermöglicht hätte. Die Förderung der Sprachkompetenz wurde deshalb auf Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld I beschränkt und wie geplant auf Ostdeutschland aus-

geweitet. Ansonsten wurde das Leistungsspektrum des Programms im Wesentlichen beibehalten (vgl. Kapitel 4).

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

2.2.1 Qualifizierung von Arbeitslosen

Mit der Förderung der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder an einer kurzzeitigen Trainingsmaßnahme im Rahmen des ESF-BA-Programms soll ergänzend zur gesetzlichen Regelförderung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und damit insbesondere zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen werden. In den Programmrichtlinien wurde der Kreis der förderbaren Personen von Beginn an weit gesteckt. Im Prinzip konnten in den ersten Jahren der Programmlaufzeit alle Arbeitslosen einbezogen werden. Besondere Zielgruppen wie z. B. Ältere, Jugendliche und Berufsrückkehrerinnen sind von Programmbeginn an hervorgehoben aufgezählt. Später explizit hinzugekommen sind Personen mit Migrationshintergrund. In der letzten Fassung der Richtlinien von Ende 2004 wird dagegen allein auf leistungsrechtliche Voraussetzungen verwiesen.⁹ Nur Berufsrückkehrerinnen werden noch ausdrücklich als Zielgruppe erwähnt. Unabhängig davon ist für die Förderung nach dem SGB III und damit auch für ergänzende ESF-Leistungen durchgängig vorausgesetzt, dass sie individuell notwendig und arbeitsmarktlich zweckmäßig sind.

⁹ Der bis zu diesem Zeitpunkt übergreifend gültige, im Detail in den verschiedenen Richtlinienfassungen und Durchführungsanweisungen unterschiedlich akzentuierte § 2 „Förderungsfähiger Personenkreis“ des Programms wurde in der ab 2005 gültigen Fassung zugunsten maßnahmespezifischer leistungsrechtlicher Vorgaben gestrichen.

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

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

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

Die Streichung der ESF-finanzierten sozialpädagogischen Betreuung kann als konsequente Schlussfolgerung der Programmverantwortlichen aus dem Neuansatz der gesetzlichen Förderung beruflicher Weiterbildung im Sinne von „Fördern und Fordern“ interpretiert werden. Mit dem Bildungsgutschein sollte u. a. die Eigenverantwortung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen bei der Suche nach einer für sie geeigneten Maßnahme bei einem spezifischen Träger gestärkt werden. Dies setzt voraus, dass die In-

haber eines Gutscheins bereit und in der Lage sind, sich entsprechend auf dem Weiterbildungsmarkt zu orientieren, zwischen unterschiedlichen Angeboten qualifiziert abzuwägen und sich zu entscheiden. Daneben wurden die Weiterbildungsträger mit der geschäftspolitischen Vorgabe, dass eine Förderung nur bei Maßnahmen mit einer prognostizierten Abgangsquote aus Arbeitslosigkeit („Verbleibsquote“) von 70 Prozent möglich sein soll, nicht nur dazu aufgefordert, die Qualität und „Bedarfsnähe“ ihrer Maßnahmen zu steigern, sondern möglichst nur noch Personen in ihre Maßnahmen aufzunehmen, von denen mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, dass sie die Teilnahme „durchstehen“ und anschließend relativ gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben werden. Indirekter Effekt der gesetzlichen und geschäftspolitischen Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung ist deshalb eine Ausgrenzung schwer vermittelbarer Arbeitsloser (z. B. Ältere, bildungsferne Langzeitarbeitslose, gering Qualifizierte). Die vom ESF bisher unterstützte differenzierte Ausrichtung der Weiterbildung für solche arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen geht verloren. Genau auf diese Gruppen zielte jedoch die ESF-finanzierte sozialpädagogische Betreuung.

Mit der Streichung der ESF-Module und der sozialpädagogischen Betreuung wurde der Kreis der förderbaren Personen erheblich eingegrenzt. Arbeitslose Leistungsbezieher des SGB III konnten von nun an im Bereich der beruflichen Weiterbildung nicht mehr ergänzend gefördert werden. Die ESF-Förderung einer Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme war ohnehin von Beginn an auf die Personen beschränkt, die während der Teilnahme keine Leistung zum Lebensunterhalt nach dem SGB III beziehen können.

Diese Eingrenzung kann vor dem Hintergrund der in der Halbzeitwertung durch die Begleitforschung festgestellten Umsetzungsprobleme zunächst als eine Konzentration des Programms auf eine zentrale Lücke der versicherungslogisch konditionierten gesetzlichen Arbeitsförderung verstanden werden. So war die nur mit ESF-Mitteln mögliche Leistung zum Lebensunterhalt während der Teilnahme von arbeitslosen Nichtleistungsbeziehern des SGB III an Qualifizierungsmaßnahmen im Jahr 1999 ein entscheidender Grund für die Neuauflage des Vorläuferprogramms „AFG-Plus“ im ESF-BA-Programm ab 2000. Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung war aber bereits absehbar, dass mit noch bevorstehenden weiteren Gesetzesänderungen und untergesetzlichen, haushaltspolitisch bedingten geschäftspoli-

tischen Entscheidungen der BA diese ESF-Zielgruppe in der Praxis der Arbeitsförderung vermutlich in den Hintergrund treten würde (Deeke 2004: 103 ff.).

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

Die Begleitforschung hatte im Jahr 2004 in Expertengesprächen mit dem BMWA und der BA deshalb aus zwei Gründen eine Streichung dieses Förderansatzes vorgeschlagen. Erstens würde die Zahlung eines ESF-Unterhaltsgeldes an Teilnehmer/innen, die kein Arbeitslosengeld II erhalten, weil sie nach den Vorschriften des SGB II nicht „hilfebedürftig“ erscheinen, ein Gerechtigkeitsproblem schaffen. Denn die „hilfebedürftigen“ Alg II-Bezieher/innen müssen allein mit dem Alg II ihren Lebensunterhalt während der Teilnahme finanzieren. Dagegen hätten die Arbeitslosen, deren Lebensunterhalt aus Sicht des SGB II ohne Alg II gesichert ist, dann mehr, wenn sie als Nichtleistungsbezieher von SGB III und SGB II „zusätzlich“ das ESF-Unterhaltsgeld erhalten.¹⁰ Zweitens war aus Sicht der Begleitforschung zu erwarten, dass dieses Gerechtigkeitsproblem so auch von den

¹⁰ Deshalb wurde das ESF-Unterhaltsgeld ab 2005 auf die Höhe des Alg II herabgesetzt. Aber gleichwohl erhalten die nicht „Hilfebedürftigen“ das ESF-Unterhaltsgeld zusätzlich zu dem aus Sicht des SGB II bei ihnen ansonsten eigenständig gesicherten Lebensunterhalts.

Vermittlern in den Agenturen vor Ort gesehen wird und diese sich deshalb mehr als bisher auf die SGB III-Förderung der Leistungsbezieher/innen konzentrieren – zumal dies wiederum seit geraumer Zeit geschäftspolitisch nahe gelegt und verstärkt in der neuen Steuerungslogik der BA („Wirtschaftlichkeit und Wirkung“ – vgl. oben Kapitel 2.1) begründet ist. Ob diese Ex-ante-Einschätzung realistisch war, wird der Blick auf die Programmumsetzung am aktuellen Rand noch zeigen (vgl. Kapitel 4).

2.2.2 Förderung von Existenzgründungen

Seit 1998 im Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ und ab 2000 im ESF-BA-Programm konnte für Bezieher und Bezieherinnen des Überbrückungsgeldes nach dem SGB III zusätzlich eine Teilnahme an einem Seminar zur Vorbereitung der Existenzgründung und nach der Gründung ein Coaching aus dem ESF finanziert werden. Das Überbrückungsgeld soll den Lebensunterhalt im ersten Halbjahr der Gründung sichern und damit die Beendigung der Arbeitslosigkeit oder deren Vermeidung bei von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen ermöglichen (z. B. Beschäftigte in einer ABM oder Kurzarbeitende bei endgültigem Arbeitsausfall). Ziel des ESF-Gründungsseminars ist die qualifizierte Vorbereitung der Gründung. Das Coaching im ersten Jahr der Gründung soll deren Nachhaltigkeit befördern.¹¹

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

Die Streichung des Existenzgründungsseminars war notwendig, weil dieses seit Anfang 2003 aus SGB III-Mitteln z. B. in Form einer Trainingsmaßnahme finanziert werden kann. Die bis dahin geltende Vorschrift des

¹¹ Bei den begleitenden Hilfen zu einer Existenzgründung handelt es sich um eine De-minimis-Beihilfe. Demzufolge gelten Förderleistungen an ein unabhängiges Unternehmen bis zu einer Höhe von 100.000 Euro innerhalb von drei Jahren im Sinne des EU-Rechts nicht als wettbewerbsschädlich. In der Landwirtschaft und Fischerei sowie im Verkehrswesen gilt diese Regelung nicht. Deshalb können dort keine Existenzgründungen gefördert werden.

SGB III, dass eine berufliche Weiterbildung für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit nicht gefördert werden kann, wurde mit dem zweiten „Hartz-Gesetz“ im Rahmen der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung aufgehoben, diese Förderlücke des SGB III also geschlossen.

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

Aufgrund der Einführung des EXGZ konnte eine größere Zahl zusätzlicher Gründungen aus Arbeitslosigkeit und deshalb eine entsprechende Ausweitung der Coaching-Förderung mit dem ESF-BA-Programm erwartet werden. Da mit der Streichung der ESF-Module bei beruflicher Weiterbildung die ESF-BA-Förderzahlen zurückgehen würden, konnte vermutet werden, dass die Förderung einer selbständigen Erwerbstätigkeit zukünftig der herausragende Schwerpunkt des ESF-BA-Programms sein würde. Mit dem 4. Änderungsgesetz zum SGB III vom November 2004 wurde allerdings die Zugangsschwelle zu einer „Ich-AG“ erhöht. Wie beim Überbrückungsgeld ist seitdem eine vorherige gutachterliche Stellungnahme zur Tragfähigkeit der Gründung erforderlich.¹² Dies könnte zukünftig einen dämpfenden Effekt auf die Zahl der Gründungen mit EXGZ einschließlich des ergänzenden Coaching aus dem ESF-BA-Programm ausüben.

2.2.3 Qualifizierung während Kurzarbeit

Mit dem Job-AQTIV-Gesetz hatte der Gesetzgeber mit Wirkung ab Anfang 2002 den Anwendungsbereich des strukturell bedingten Kurzarbeitergel-

¹² Im Entwurf zu einem 5. Änderungsgesetz zum SGB III vom April 2005 ist darüber hinaus vorgesehen, dass eine Bewilligung des Überbrückungsgeldes oder des EXGZ auch den Nachweis der Eignung des Gründers voraussetzt. Die BA kann dazu die Teilnahme an einer Maßnahme zur Vorbereitung der Gründung verlangen. Hiermit wird die Relevanz des früheren ESF-Existenzgründungsseminars als ZugangsfILTER in die Gründungsförderung nach dem SGB III bestätigt.

des ausgeweitet. Die vormalige Beschränkung dieses Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall auf Betriebe mit mehr als zwanzig Beschäftigten wurde mit der ausdrücklichen Begründung aufgehoben, auch den Kleinbetrieben die Chance zu bieten, bei einer Betriebseinschränkung oder Stilllegung die von Arbeitslosigkeit Bedrohten mit Unterstützung des ESF-BA-Programms für einen Übergang in neue Beschäftigung zu qualifizieren. Für die Regelungen im ESF-BA-Programm selber hatte dies keine Konsequenzen.

Im dem dritten „Hartz-Gesetz“ wurden ab 2004 die gesetzlichen Bedingungen für das Kurzarbeitergeld bei endgültigem Arbeitsausfall neu geregelt. Der Gesetzgeber definierte die vormaligen Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen neu als Transfermaßnahme und die strukturell bedingte Kurzarbeit als Transferkurzarbeit. Ziel war es, die kurzarbeitenden Betriebe vor und während der Kurzarbeit stärker zur Unterstützung ihrer Beschäftigten bei der Suche nach einem neuen Arbeitsverhältnis anzuregen. Trotz dieser Zielsetzung wurde für das SGB III weiterhin auf entsprechende finanzielle Anreize verzichtet. Nach wie vor kann diese Förderlücke nur mit der Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Kurzarbeitenden aus dem ESF-BA-Programm gefüllt werden (Weiterbildungskosten und ggf. Fahrtkosten).

In der anlässlich des dritten „Hartz-Gesetzes“ erfolgten Richtlinienänderung vom März 2004 wurde zudem ein weiterer Anreiz für die Unternehmen zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende gestrichen. Die in Ausnahmefällen (z. B. Insolvenzbetriebe) mögliche Übernahme der Sozialversicherungskosten während der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme wurde aufgehoben. Ein Grund für die Streichung dieser ESF-Leistung mag darin bestanden haben, dass die vormaligen Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen nun in Form der Transfermaßnahme zu einer Pflichtleistung des SGB III geworden waren. Die Betriebe können zur Vorbereitung der Überführung ihrer Beschäftigten in Transferkurzarbeit seitdem auf finanzielle Unterstützung aus SGB III-Mitteln rechnen (z. B. für das nun für die Kurzarbeit vorausgesetzte Profiling). Ein anderer Grund dürften - so die Ergebnisse einiger Expertengespräche - Erfahrungen der BA mit dem politischen Druck gewesen sein, der in der Vergangenheit von einigen Großunternehmen ausgeübt worden war. Diese Unternehmen wollten im Zuge der Stilllegung von Tochterunternehmen

bzw. Betrieben nur unter der Bedingung Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit durchführen, dass die Sozialversicherungskosten aus dem ESF-BA-Programm finanziert werden. Dies war allerdings im Prinzip ausgeschlossen durch die Bestimmung in den Durchführungsanweisungen, dass eine Qualifizierung in Kurzarbeit für Beschäftigte in konzernunabhängigen KMU-Betrieben gefördert werden kann. Die BA konnte daher entsprechende „Begehrlichkeiten“ von Großunternehmen in der Regel abwehren.

Daneben wurden die Richtlinien des ESF-BA-Programms zum einen redaktionell geändert. Der Begriff „Kurzarbeitergeld“ wurde durch den Begriff „Transferkurzarbeitergeld“ ersetzt, also durch die neue Bezeichnung des vormaligen Kurzarbeitergeldes in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit. Mit einer weiteren redaktionellen Änderung wurde nun auch in den Richtlinien klargestellt (was in den Durchführungsanweisungen bereits enthalten war), dass der finanzielle Beitrag aus dem Programm zu den Lehrgangskosten und Fahrtkosten bei Qualifizierung in Kurzarbeit nur für Kurzarbeitende in vormalig so benannter struktureller Kurzarbeit, jetzt Transferkurzarbeit, gewährt werden kann.

Zum anderen wurden in den Durchführungsanweisungen die neuen gesetzlichen Regelungen zu den Transferleistungen detailliert aufgegriffen. Weil das Profiling lt. Gesetz nun in der Regel vor Übertritt der Kurzarbeitenden in Transferkurzarbeit zu erfolgen hat, wurde die zuvor noch mögliche ESF-Finanzierung des Profiling während der Kurzarbeit gestrichen. Und die vom ESF unterstützten Maßnahmen zur Orientierung und Qualifizierung sollten nun früher beginnen und kürzer dauern als zuvor, weil die maximale Bezugsfrist für das Transferkurzarbeitergeld gegenüber dem strukturellen Kurzarbeitergeld auf zwölf Monate halbiert worden war.

Welchen Effekt diese Änderungen im ESF-BA-Programm auf die betriebliche Inanspruchnahme haben würden, war unklar. Dies würde entscheidend davon abhängen, wie Betriebe bzw. Unternehmen „in Not“ auf die gesetzlichen Neuregelungen der Transferleistungen im Zusammenspiel mit den ergänzenden Konditionen des ESF-BA-Programms reagieren.

2.2.4 Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Personen mit Migrationshintergrund

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

Die Einführung dieses Förderansatzes war keine direkte Reaktion auf Änderungen in der gesetzlichen Arbeitsförderung. Sie kann vielmehr erstens interpretiert werden als Ergebnis von Überlegungen der BA und des BMWA, wie auf den seit Anfang 2003 absehbaren Rückgang der Inanspruchnahme der für das Programm geplanten ESF-Mittel infolge der damals zu erwartenden Einbrüche in der ergänzenden Förderung beruflicher Weiterbildung reagiert werden könnte. Dieser Anlass für die inductororientierte Suche nach einem neuen Förderansatz (maximale Ausschöpfung bereitgestellter Mittel) war zweitens zugleich der inhaltliche Grund für die Überlegung, die berufsbezogene Sprachkompetenz von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund als vierte „Säule“ des Programms einzuführen. Die Streichung der ESF-Module Ende 2002 beschränkte die Möglichkeit zur Umsetzung der ESF-Mittel des Programms (vgl. oben 2.2.1). Damit entfiel auch die Möglichkeit, sprachliche Defizite der Beschäftigungsfähigkeit von arbeitslosen Spätaussiedlern und nichtdeutschen Migranten mit entsprechenden Maßnahmebausteinen zu beheben. Aufgrund der sozialen Integrationsprobleme und der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Stellung von Einwanderern und ihrer in Deutschland aufgewachsenen Kinder erschien es im Sinne der sozialintegrativen Ziele des ESF sinnvoll, hierzu nach Möglichkeiten eines Beitrages durch das ESF-BA-Programms zu suchen.

Schon 2003 wurden von der BA erste Vorschläge zur Einführung dieses neuen Förderschwerpunkts im ESF-BA-Programm gemacht, vom BMWA aufgegriffen und an die Generaldirektion Employment mit der Bitte um Zustimmung zu einer entsprechenden Richtlinienänderung herangetragen. In dieser Zeit wurden die Integrationsprobleme von Migranten in Deutschland im Rahmen der Arbeiten am (im Juli 2004 verabschiedeten und seit Anfang 2005 gültigen) Zuwanderungsgesetz politisch kontrovers diskutiert. Mit dem Gesetz sollen u. a. Integrationskurse mit einem Sprachkursanteil für Neueinwanderer verpflichtend und für bereits Eingewanderte möglich sein. Solange ein verabschiedetes Zuwanderungsgesetz keine Klarheit darüber gab, ob sich der Vorschlag zu den Sprachkursen im ESF-BA-Programm damit erübrigen würde, zögerte die GD Employment mit ihrer Zustimmung.¹³

Nach der Zustimmung der Kommission zu diesem neuen Förderbereich in Westdeutschland wollte die BA im Herbst 2004 nicht mehr bis zur Genehmigung auch für das Ziel 1-Gebiet warten. Im Vorfeld der Einführung des SGB II wurde mit dem Sonderprogramm der BA „Initiative für die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitslosehilfebeziehern“ versucht, 100.000 Beziehender und Bezieherinnen von Arbeitslosenhilfe bis Ende des Jahres in arbeitsfördernde Maßnahmen einzubeziehen. Ein Baustein dieses Sonderprogramms war die ESF-Förderung von Sprachkursen für geschätzte 25.000 westdeutsche Personen mit Migrationshintergrund, die Arbeitslosenhilfe beziehen. Ob dies gelungen ist, wird weiter unten noch erörtert (Kapitel 3).

Zum Jahresbeginn 2005 wurde dieser Förderansatz nach nun erfolgter Zustimmung der Kommission auf Ostdeutschland ausgeweitet, aber zugleich auf die Personen beschränkt, die Arbeitslosengeld I beziehen. Faktisch ist damit das zu Beginn von 2003 abgeschaffte entsprechende ESF-Modul wieder eingeführt – nun als gesonderte Maßnahme (eventuell auch ge-

¹³ Weil diese Zustimmung aufgrund der bürokratischen Arbeitsteilung in der GD Employment zwischen Entscheidungen zur ESF-Förderung im westdeutschen Ziel 3- und im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet zunächst für das Ziel 3-Gebiet getroffen wurde, und weil die BA schnell beginnen wollte, wurden die Kurse zunächst nur für das vierte Quartal in Westdeutschland und Berlin eingeführt.

koppelt mit der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme, Trainingsmaßnahme oder z. B. einer ABM).

Im Unterschied zum früheren ESF-Modul und anders als bei allen anderen Förderansätzen des ESF-BA-Programms kann die BA (bzw. die AA) die Umsetzung der neuen Sprachkurse durch Ausschreibung und Vergabe an anbietende Träger steuern. Zwar handelt es sich aufgrund der Kofinanzierung aus dem Alg I auch hier im Prinzip um eine Individualförderung, die in ihrer Mischfinanzierung erhebliche administrative Umsetzungsprobleme mit sich bringt. Aber ähnlich wie in der Umsetzung der ESF-Länderprogramme hat der neue Förderschwerpunkt zugleich den Charakter von Projektförderung.

Mit der Eingrenzung auf Alg I-Bezieher/innen ist das Potenzial förderbarer Personen auf diejenigen beschränkt, die bereits einen entsprechenden Versicherungsanspruch durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland erworben haben und noch nicht langzeitarbeitslos sind. Alle anderen Personen mit Migrationshintergrund sind auf die Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz verwiesen, die im Übrigen auch von Alg I-Bezieher/innen genutzt werden können. Nicht zuletzt deshalb ist zweifelhaft, ob dieser berufsbezogene Sprachförderansatz des ESF-BA-Programms in einem Umfang erfolgreich umgesetzt werden kann, der seine Eigenständigkeit neben den allgemein auf Integrationsprobleme bezogenen Sprachkursen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nach dem Zuwanderungsgesetz rechtfertigen kann.

3 Programmdurchführung bis Ende 2004

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde von der Begleitforschung festgestellt, dass das ESF-BA-Programm in der Zeit von 2000 bis Ende 2002 nach Umfang und Schwerpunkten im Großen und Ganzen wie erwartet umgesetzt worden war. Für die Zeit ab 2003 wurde aufgrund der Änderungen in der ergänzten Arbeitsförderung nach dem SGB III ein Einbruch vermutet (Deeke 2004: 110 ff.). Nun wird an Hand der materiellen und finanziellen Daten zur Programmdurchführung bis Ende 2004 geklärt, ob diese Einschätzung zutreffend war.

Anders als in der Halbzeitbewertung wird das Programm an dieser Stelle nicht im größeren Zusammenhang der Planvorgaben und Umsetzungs-

stände des übergreifenden ESF-Bundesprogramms bzw. im Rahmen des westdeutschen „Dachprogramms“ für Bund und Länder (EPPD zu Ziel 3) und des ostdeutschen „Dachprogramms“ (OP des Bundes zu Ziel 1) betrachtet. Nur auf dieser übergeordneten Programmebene, nicht dagegen für das ESF-BA-Programm selber, gab und gibt es Planzahlen, die sich als Bezugsgrößen (Soll) für die Analyse des Beitrags des ESF-BA-Programms für die Umsetzung der Dachprogramme und damit der mehr oder weniger planmäßigen Umsetzung des Programms selber (Ist) verwenden lassen. Im Jahr 2004 sind diese Plangrößen, d. h. die indikative Finanzplanung der Verteilung der ESF-Mittel zwischen Bund und Ländern, geändert worden. Angesichts der Änderungen der gesetzlichen Arbeitsmarktpolitik war für den Bund absehbar, dass seine Programme, darunter auch das ESF-BA-Programm, nicht mehr in dem anfänglich vorgesehenen Umfang umgesetzt werden könnten. Deshalb hat der Bund Anteile der für ihn vorgesehenen Mittelkontingente auf die Länder übertragen.

Im Vordergrund steht im Folgenden die Entwicklung der materiellen und finanziellen Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit von 2000 bis Ende 2004. Damit kann der in der Halbzeitbewertung begründeten These eines kräftigen Rückgangs nachgegangen werden. Im Vergleich mit der Entwicklung der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB III insbesondere in den Bereichen, die mit dem Programm jeweils ergänzt werden, lassen sich Hinweise auf die hier interessierenden Folgen der im vorangehenden Kapitel skizzierten Neuausrichtung des SGB III für die Umsetzung des ergänzenden ESF-BA-Programms gewinnen.

3.1 Materieller Verlauf: gravierende Veränderung der Förderstruktur

Schon ein erster Blick auf die Entwicklung der Zahl der Eintritte in das ESF-BA-Programm ergibt, dass sich Umfang und Struktur der Programmumsetzung im Zeitverlauf erheblich gewandelt haben (Tabellen 1 bis 3). Anders als noch in der Halbzeitbewertung erwartet kam es im Jahr 2003 nicht zu einem Rückgang der Förderzahlen insgesamt. Es gab im Jahr 2004 mit rund 94.000 Eintritten im Bundesgebiet fast zweimal so viele Eintritte wie jeweils in den Jahren 2000 bis 2003. Von den rund 300.000 Eintritten im bisher fünfjährigen Förderzeitraum entfielen 30 Prozent auf das Jahr 2004 (Tabelle 1).

In beiden Zielgebieten entwickelten sich die Fallzahlen ähnlich, wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt. In Westdeutschland kletterte die Zahl der Eintritte von 28.000 im Jahr 2003 auf rund 55.000 im Jahr 2004 (Tabelle 2), in Ostdeutschland von 25.000 auf rund 39.000 (Tabelle 3). Die kräftigere Steigerung im Westen kann mit der im letzten Quartal 2004 nur im Ziel 3-Gebiet (einschließlich Berlin) begonnenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund erklärt werden. Aber auch ohne diesen neuen Förderbereich sind die Fallzahlen im Westen wie im Osten stark angestiegen.

Die starke Zunahme der Zahl der Eintritte insbesondere von 2003 auf 2004 hängt zusammen mit einer Verlagerung der Förderschwerpunkte des Programms. Klammert man die Förderung der Qualifizierung Kurzarbeitender sowie die neue Sprachförderung aus, betrachtet also nur die auch schon im Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ im Zentrum stehende ESF-Förderung Arbeitsloser (vor allem Qualifizierung von so genannten Nichtleistungsbezieher/innen und zusätzliche Existenzgründungshilfen für Leistungsbezieher/innen), so hat sich die Förderstruktur des Programms im Zeitverlauf grundsätzlich gewandelt. In den ersten Jahren diente das Programm primär der Qualifizierung Arbeitsloser. Bis Ende 2004 ist es durch die Förderentwicklung zu einem Existenzgründungsprogramm in West- und in Ostdeutschland geworden.

Diese Entwicklung kann erklärt werden mit den im vorherigen Kapitel skizzierten Änderungen der gesetzlichen Arbeitsförderung im SGB III sowie der Neuausrichtung der geschäftspolitischen Ziele und Praxis der BA. Das ESF-BA-Programm ergänzt die gesetzliche Regelförderung und ist schon deshalb von deren Entwicklung und Umsetzung im Rahmen der jährlichen Arbeitsmarktprogramme der AA abhängig. Diese Abhängigkeit ist zudem in einer Weise geregelt, die bereits in der Halbzeitbewertung als Konstruktionsfehler des Programms erkennbar war: der Einsatz der ESF-Mittel ist in jedem einzelnen Förderfall leistungsrechtlich an eine SGB III-Förderung gebunden (Individualförderung). Deshalb ist die Programmumsetzung selbst auf dezentraler Ebene kaum steuerbar. Für die einzelnen Förderschwerpunkte des Programms ergeben sich daraus unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen allein schon für eine inputorientierte Steuerung, wie sie nach den Vorgaben der west- und ostdeutschen ESF-„Dachprogramme“ erwartet wird.

Tabelle 1: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmeart im Bundesgebiet 2000 bis 2004

Ziele 1 u. 3	2000		2001		2002		2003		2004		2000 – 2004	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Eintritte insgesamt	49.410	100	51.162	100	55.958	100	53.176	100	94.150	100	303.856	100
Qualifizierung von Arbeitslosen	36.755	74,4	35.886	70,2	30.200	54,0	12.571	23,6	5.507	5,8	120.919	39,8
- bW ohne Modul	22.807	62,1	20.024	55,8	17.047	56,4	8.752	69,6	4.168	75,7	72.798	60,2
- bW mit Modul	9.715	26,4	11.445	31,9	9.556	31,6	1.450	11,5	20	0,4	32.186	26,6
- TM	4.233	11,5	4.417	12,3	3.597	11,9	2.369	18,8	1.319	23,9	15.935	13,2
Existenzgründung	7.502	15,2	10.504	20,5	16.404	29,3	27.380	51,5	55.135	58,6	116.925	38,5
- Seminar	3.966	52,9	4.901	46,7	6.426	39,2	1.204	4,4	-	-	16.497	14,1
- Coaching Üg	3.536	47,1	5.603	53,3	9.978	60,8	21.095	77,0	31.772	57,6	71.984	61,6
- Coaching EXGZ	-	-	-	-	-	-	5.081	18,6	23.363	42,4	28.444	24,3
Qualifizierung Kurzarbeitende	5.153	10,4	4.772	9,3	9.354	16,7	13.225	24,9	10.023	10,6	42.527	14,0
Sprachkompetenz Migranten	-	-	-	-	-	-	-	-	23.485	24,9	23.485	7,7

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

Tabelle 2: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmeart in Westdeutschland (Ziel 3) 2000 bis 2004

Ziel 3	2000		2001		2002		2003		2004		2000 – 2004	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Eintritte insgesamt	23.417	100	24.988	100	31.133	100	28.023	100	55.185	100	162.746	100
Qualifizierung von Arbeitslosen	15.980	68,2	15.927	63,7	14.365	46,1	6.008	21,4	2.897	5,2	55.177	33,9
- bW ohne Modul	11.987	75,0	10.882	68,3	9.279	64,6	4.558	75,9	2.352	81,2	39.058	70,8
- bW mit Modul	3.216	20,1	4.263	26,8	4.274	29,8	714	11,9	12	0,4	12.479	22,6
- TM	777	4,9	782	4,9	812	5,7	736	12,2	533	18,4	3.640	6,6
Existenzgründung	3.351	14,3	5.130	20,5	8.621	27,7	10.158	36,2	20.728	37,6	47.988	29,5
- Seminar	2.070	61,8	3.256	63,5	4.904	56,9	1.122	11,0	-	-	11.352	23,7
- Coaching Üg	1.281	38,2	1.874	36,5	3.717	43,1	7.592	74,7	14.136	68,2	28.600	59,6
- Coaching EXGZ	-	-	-	-	-	-	1.444	14,2	6.592	31,8	8.036	16,7
Qualifizierung Kurzarbeitende	4.086	17,5	3.931	15,7	8.147	26,2	11.857	42,3	9.062	16,4	37.083	22,8
Sprachkompetenz Migranten	-	-	-	-	-	-	-	-	22.498	40,8	22.498	13,8

Quelle: Individualdatenbank (Einzeldata der St 38) der Begleitforschung – ohne zusätzliche Leistungsfälle sozialpädagogische Betreuung;
eigene Berechnungen

Tabelle 3: Eintritte (Fälle) in das ESF-BA-Programm nach Maßnahmeart in Ostdeutschland (Ziel 1) 2000 bis 2004

Ziel 1	2000		2001		2002		2003		2004		2000 – 2004	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Eintritte insgesamt	25.993	100	26.174	100	24.825	100	25.153	100	38.965	100	141.110	100
Qualifizierung von Arbeitslosen	20.775	79,9	19.959	76,3	15.835	63,8	6.563	26,1	2.610	6,7	65.742	46,6
- bW ohne Modul	10.820	52,1	9.142	45,8	7.768	49,1	4.194	63,9	1.816	69,6	33.740	51,3
- bW mit Modul	6.499	31,1	7.182	36,0	5.282	33,4	736	11,2	8	0,3	19.707	30,0
- TM	3.456	16,6	3.635	18,2	2.785	17,6	1.633	24,9	786	30,1	12.295	18,7
Existenzgründung	4.151	16,0	5.374	20,5	7.783	31,4	17.222	68,5	34.407	88,3	68.937	48,9
- Seminar	1.896	45,7	1.645	30,6	1.522	19,6	82	0,5	-	-	5.145	7,5
- Coaching Üg	2.255	54,3	3.729	69,4	6.261	80,4	13.503	78,4	17.636	51,3	43.384	62,9
- Coaching EXGZ	-	-	-	-	-	-	3.637	21,1	16.771	48,7	20.408	29,6
Qualifizierung Kurzarbeitende	1.067	4,1	841	3,2	1.207	4,9	1.368	5,4	961	2,5	5.444	3,9
Sprachkompetenz Migranten	-	-	-	-	-	-	-	-	987	2,5	987	0,7

Quelle: Individualdatenbank (Einzeldata der St 38) der Begleitforschung – ohne zusätzliche Leistungsfälle sozialpädagogische Betreuung;
eigene Berechnungen

Qualifizierung von Arbeitslosen

Neben der Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung mit ESF-spezifischen Leistungen und Maßnahmebausteinen in den verschiedenen Förderschwerpunkten des ESF-BA-Programms war das ESF-Unterhaltsgeld während der Teilnahme an einer Maßnahme zur beruflichen Weiterbildung (FbW) der zentrale Ansatz des Programms. Auf diese Weise sollten wie schon im vorherigen Programm „AFG-Plus“ diejenigen Arbeitslosen eine Chance zur Weiterbildung erhalten, denen laut SGB III wegen fehlender Vorbeschäftigungszeiten nur die Weiterbildungskosten, nicht aber auch eine Leistung zum Lebensunterhalt gewährt werden kann. In den ersten Jahren der Programmlaufzeit war dies der herausragende Schwerpunkt der Programmumsetzung. Nach 2002 ging die Zahl der Eintritte stark zurück. Im letzten Jahr des hier betrachteten Zeitraums, also 2004, hatte dieser Förderbereich im Ziel 1- und im Ziel 3-Gebiet nur noch einen marginalen Stellenwert (Tabellen 1 bis 3). Vor allem die Änderungen im SGB III und geschäftspolitische Entscheidungen der BA hatten diesen bereits in der Halbzeitbewertung vermuteten Effekt.

Mit der Einführung des Bildungsgutscheins und der geschäftspolitischen Entscheidung (BA 2005a: 14 ff) zum Abbau der Förderung länger dauernder Maßnahmen beruflicher Weiterbildung (FbW) zugunsten von kurzzeitigen Trainingsmaßnahmen und vor allem von so genannten beschäftigungsbegleitenden Maßnahmen (Eingliederungszuschüsse, Existenzgründungshilfen) kam es bundesweit zu einem starken Rückgang der Zahl der Eintritte in FbW. Nach mehr als 450.000 Eintritten im Jahr 2002 gab es 2004 nur noch 185.000 Eintritte in FbW, also einen Rückgang um 60 Prozent (Tabelle 4). Im Westen ging in diesem Zeitraum die Zahl der Eintritte um 52 Prozent zurück, im Osten sogar um fast 70 Prozent.

Parallel dazu sank die Zahl der FbW-Fälle mit ergänzender ESF-Förderung. Anders als bei der SGB III-Förderung beruflicher Weiterbildung (einschließlich der Fälle mit ergänzender ESF-Unterstützung) setzte dieser Rückgang bereits von 2001 auf 2002 in zunächst noch geringem Umfang ein. Von 2002 bis 2004 sank die bundesweite Zahl der Eintritte von rund 27.000 dann auf 4.200. Sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland betrug der Rückgang mehr als 80 Prozent.

Tabelle 4: Eintritte in Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) insgesamt und darunter Eintritte in ESF-FbW

Zielgebiet/Jahr	FbW insgesamt	ESF-FbW	ESF in % insgesamt
Bund			
2000	551.534	32.522	5,90
2001	441.907	31.469	7,12
2002	454.699	26.603	5,85
2003	254.718	10.202	4,00
2004	185.041	4.188	2,26
West			
2000	322.234	15.203	4,72
2001	242.012	15.145	6,26
2002	259.166	13.553	5,23
2003	161.042	5.272	3,27
2004	123.952	2.364	1,91
Ost			
2000	229.300	17.319	7,55
2001	199.895	16.324	8,17
2002	195.533	13.050	6,67
2003	93.676	4.930	5,26
2004	61.089	1.824	2,99

Quellen: Eintritte in FbW insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-FbW: Individualdatenbank der Begleitforschung ; eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Anteile der im Rahmen des ESF-BA-Programms geförderten FbW-Eintritte an allen FbW-Eintritten bestätigt, dass der Rückgang der ergänzenden ESF-Förderung noch kräftiger ausgefallen ist, als bei der gesetzlichen Regelförderung. Im Jahr 2001 wurde noch rund 7 Prozent aller FbW-Eintritte aus dem ESF-BA-Programm unterstützt (West 6 Prozent, Ost 8 Prozent). Im Jahr 2004 waren es nur noch etwa mehr als 2 Prozent (West 2 Prozent, Ost 3 Prozent).

Im Vergleich zur gesetzlichen Regelförderung von beruflicher Weiterbildung hatte die ergänzende ESF-Weiterbildungsförderung von Beginn an keinen hohen quantitativen Stellenwert. In der Förderpraxis der AA war es immer ein randständiger Bereich, der jedoch in qualitativer Hinsicht für bestimmte Zielgruppen durchaus akzeptiert war und umgesetzt wurde – z. B. ESF-Module für Migranten und vor allem FbW ohne ESF-Modul für Nichtleistungsbezieher (Kruppe 2004: 115 ff.). Mit der Streichung der ESF-Module ab Frühjahr 2003 (vgl. Kap. 2.2) wurde dieser Förderschwerpunkt auf die Gruppe der Nichtleistungsbezieher konzentriert. Diese Gruppe wiederum ist schon seit Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes 2002 und

der damals bereits eingeleiteten „versicherungslogischen“ Konzentration der Vermittlungs- und Förderpraxis der AA auf die Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe in den Hintergrund getreten. Dies gilt noch mehr für die im Jahr 2003 und dann 2004 von der BA forcierte geschäftspolitische Zielsetzung, die Arbeitsförderung verstärkt nach Wirtschaftlichkeitsprinzipien auszurichten (BA 2005a: 14).¹⁴

Die ergänzende ESF-BA-Förderung einer Teilnahme von Nichtleistungsbeziehern an einer Trainingsmaßnahme ist bereits vom Programmbeginn an nur in sehr geringer Zahl erfolgt (Tabelle 5).

Tabelle 5: Eintritte in Trainingsmaßnahmen (TM) insgesamt und darunter Eintritte in ESF-TM

Zielgebiet/Jahr	TM insgesamt	ESF-TM	ESF in % insgesamt
Bund			
2000	476.672	4.233	0,89
2001	551.176	4.417	0,80
2002	864.961	3.597	0,42
2003	1.064.293	2.369	0,22
2004	1.188.369	1.319	0,11
West			
2000	285.921	777	0,27
2001	318.915	782	0,25
2002	513.094	812	0,16
2003	690.363	736	0,11
2004	788.533	533	0,07
Ost			
2000	190.741	3.456	1,81
2001	232.261	3.635	1,57
2002	351.867	2.785	0,79
2003	373.930	1.633	0,44
2004	399.836	786	0,20

Quellen: Eintritte in TM insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-TM: Individualdatenbank der Begleitforschung ; eigene Berechnungen

Diese Maßnahmeart (im SGB III außerhalb der beruflichen Weiterbildung geregelt) zielt mit einer Qualifizierung in möglichst kurzer Zeit (maximal 3

¹⁴ Der Anteil der Nichtleistungsbezieher/innen am Bestand und bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit ist nach Einschätzung der BA in Reaktion auf ihre „Aktivierungsstrategie“ rückläufig: „Aufgrund der höheren Anforderungen an Mitwirkung und Eigeninitiative haben sich offenkundig vor allem Nichtleistungsempfänger vom Arbeitsmarkt zurückgezogen“ (BA 2004: Arbeitsmarkt 2003, S. 55).

Monate) und möglichst in einem Betrieb auf schnelle Vermittlung oder auf die leistungsrechtlich relevante Überprüfung der Arbeitsbereitschaft. Deshalb erscheinen Trainingsmaßnahmen in der Praxis der AA für die ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher weniger wichtig als die Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme (z.B. Umschulung für Hochschulabbrecher, Anpassungsqualifizierung für Berufsrückkehrerinnen u. Ä.).

Der Anstieg der Zahl aller Eintritte in eine Trainingsmaßnahme parallel zum Rückgang der FbW-Eintritte demonstriert die geschäftspolitische Umorientierung der BA von Weiterbildungsmaßnahmen mit längerer Dauer hin zu den kurzzeitigen Qualifizierungs- oder Eignungsprüfungsmaßnahmen. Bundesweit kletterte die Zahl von 2000 noch rund 480.000 kontinuierlich auf 1,2 Millionen im Jahr 2004.

Schon zum Programmbeginn 2000 wurde lediglich rund 1 Prozent aller Eintritte in eine Trainingsmaßnahme mit dem ESF-BA-Programm ergänzend gefördert. Bis 2004 sank dieser Anteil auf 0,1 Prozent. Von den rund 1,2 Millionen Eintritten in eine Trainingsmaßnahme wurden im Jahr 2004 nur 1.300 mit dem ESF-Unterhaltsgeld unterstützt. Für die mit dem ESF-BA-Programm angezielte Einbeziehung der Nichtleistungsbezieher in Qualifizierungsmaßnahmen hatte dieser Maßnahmetyp zu keiner Zeit einen wichtigen Stellenwert. Mit der seit 2003 verstärkten Konzentration der Arbeitsförderung auf Arbeitslose im Leistungsbezug wurde er praktisch irrelevant.

Ergänzende Hilfen zur Existenzgründung

Mit dem Existenzgründungsseminar und dem Coaching unterstützte der ESF bereits im vorherigen Programm „AFG-Plus“ (ab 1998) die Vorbereitung und Begleitung einer Existenzgründung durch Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte (sofern Überbrückungsgeld bezogen wird). Bei der Fortsetzung dieser ergänzenden Hilfen zur Existenzgründung im ESF-BA-Programm änderte sich zunächst wenig am Förderumfang. Wie zuvor blieb dieser Förderbereich im Jahr 2000 mit nur 15 Prozent aller Eintritte im Rahmen des Programms im Vergleich zur Qualifizierung Arbeitsloser zunächst weiter nachrangig (Tabelle 1).

Im Jahr 2000 gab es bundesweit 7.500 Neufälle einer ergänzenden Existenzgründungshilfe. Diese Zahl stieg in West- und Ostdeutschland zunächst allmählich und kletterte dann bis 2004 auf insgesamt 55.135 Neufälle (Tabelle 1). Im Jahr 2004 gab es in Westdeutschland sechs mal so viel Förderfälle wie im Jahr 2000, in Ostdeutschland ist die Zahl auf das Achtfache angestiegen (Tabellen 2 und 3). Damit ist die ergänzende Unterstützung von Existenzgründungen in Westdeutschland im Jahr 2004 mit einem Anteil von 63 Prozent aller Eintritte (ohne die neue ESF-BA-Sprachförderung) nach nur 14 Prozent im Jahr 2000 zum dominanten Schwerpunkt der Programmumsetzung geworden. In Ostdeutschland entfielen im Jahr 2000 nur 16 Prozent aller Eintritte in das Programm auf Existenzgründungen. Im Jahr 2004 waren es 91 Prozent (ohne Sprachförderung).

Ende 2004 hatte sich damit das ESF-BA-Programm insbesondere in Ostdeutschland, aber auch im Westen, zu einem Programm gewandelt, mit dem überwiegend Existenzgründungen gefördert werden. Daran ist der Rückgang der ESF-Qualifizierung nur zum Teil beteiligt. Die Zahl der Coaching-Fälle für Überbrückungsgeldbezieher hat sich im Fünfjahreszeitraum vervielfacht und das Coaching für die so genannten Ich-AGs ist ab 2003 hinzugekommen. Wäre das Existenzgründungsseminar nicht im Frühjahr 2003 in die gesetzliche Regelförderung übernommen worden, so wäre die Zahl der ergänzenden ESF-Gründungshilfen vermutlich noch höher ausgefallen.

Im Vergleich zur SGB III-Förderung von Existenzgründungen ist die ergänzende ESF-BA-Förderung überproportional gestiegen (Tabelle 6 und 7). Ein zunehmend größerer Anteil der Gründungen mit Überbrückungsgeld wurde im ersten Jahr nach Gründung mit dem ESF-Coaching begleitet. In Westdeutschland waren es im Jahr 2000 lediglich 2 Prozent und 2004 dann 10 Prozent, in Ostdeutschland zunächst 7 Prozent und im Jahr 2004 sogar 38 Prozent. Auch der Anstieg des Coachinganteils an den EXGZ vom ersten Förderjahr 2003 mit bundesweit 5 Prozent auf knapp 14 Prozent 2004 (West 6 Prozent, Ost 29 Prozent) spricht für diese Tendenz.

Tabelle 6: Existenzgründungen mit Überbrückungsgeld (Üg) und Eintritte in ESF-Coaching

Zielgebiet/Jahr	Überbrückungsgeld	ESF-Coaching	ESF in % Überbrückungsgeld
Bund			
2000	92.604	3.536	3,82
2001	95.656	5.603	5,86
2002	123.268	9.978	8,09
2003	158.969	21.095	13,27
2004	183.545	31.772	17,31
West			
2000	62.203	1.281	2,06
2001	64.454	1.874	2,91
2002	88.998	3.717	4,18
2003	115.593	7.592	6,57
2004	137.395	14.136	10,29
Ost			
2000	30.401	2.255	7,42
2001	31.202	3.729	11,95
2002	34.270	6.261	18,27
2003	43.375	13.503	31,13
2004	46.150	17.636	38,21

Quellen: Eintritte in Üg insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-Coaching: Individualdatenbank der Begleitforschung; eigene Berechnungen

Tabelle 7: Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit mit Existenzgründungszuschuss (EXGZ) und Eintritte in ESF-Coaching

Zielgebiet/Jahr	EXGZ	ESF-Coaching	ESF in % EXGZ
Bund			
2003	97.253	5.081	5,22
2004	171.267	23.363	13,64
West			
2003	68.020	1.444	2,12
2004	113.787	6.592	5,79
Ost			
2003	29.233	3.637	12,44
2004	57.480	16.771	29,18

Quellen: Eintritte in EXGZ insgesamt: BA-Statistik, Eintritte in ESF-Coaching: Individualdatenbank der Begleitforschung; eigene Berechnungen

Auffällig ist der Unterschied in der Ergänzungsquote des Coaching zur Regelförderung zwischen West- und Ostdeutschland. Mehrere Erklärungen bieten sich an. So könnte der geringere Coachinganteil im Westen z. B. damit zusammenhängen, dass mehr westdeutsche als ostdeutsche Länder mit ähnlichen oder attraktiveren Förderangeboten Existenzgründungen

von Arbeitslosen unterstützen, demnach dort also weniger Bedarf an Hilfe durch das ESF-BA-Programm bestand. Daneben ist z. B. vorstellbar, dass arbeitslose Gründer/innen im Osten relativ häufiger als im Westen überhaupt interessiert und bereit sind, sich coachen zu lassen, oder umgekehrt betrachtet die ostdeutschen AA diese ESF-BA-Leistung offensiver anbieten. Dazu fehlen derzeit noch hinreichende Informationen bzw. Daten.

Qualifizierung von Kurzarbeitenden

Im Ziel 1-Gebiet hatte die ESF-Bezuschussung der Kosten für die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme während Kurzarbeit anlässlich eines endgültigen Arbeitsausfalls (strukturell bedingte Kurzarbeit, ab 2004 Transferkurzarbeit) schon im „AFG-Plus“-Programm und auch in der bisherigen Laufzeit des ESF-BA-Programms nur einen geringen Anteil im Instrumentenspektrum des Programms (Tabelle B.3). Im Ziel 3-Gebiet stieg die Zahl der entsprechenden Eintritte dagegen von rund 4.100 im Jahr 2000 auf rund 9.100 im Jahr 2004. Im Jahr 2003 waren es sogar knapp 12.000 Eintritte mit einem Anteil von 42 Prozent an allen westdeutschen Eintritten in das ESF-BA-Programm (Tabellen 2 und 8).

Qualifizierung während Kurzarbeit ist eine Maßnahme, die offenbar vorwiegend in Westdeutschland eingesetzt wird. Dafür spricht, dass die Zahl der strukturell bedingt Kurzarbeitenden in Ostdeutschland seit Mitte der neunziger Jahre bis heute auf relativ niedrigem Niveau verharrte, dagegen in Westdeutschland kontinuierlich angestiegen war (Tabelle 8).¹⁵ Das Potenzial für eine ESF-Qualifizierung von Kurzarbeitenden war im Westen bisher erheblich größer als im Osten (Deeke 2005). Daneben gibt es Hinweise, dass sich die betriebliche Inanspruchnahme dieses ESF-Angebots im West-Ost-Vergleich unterscheidet. Wenn ostdeutsche Betriebe bzw. Beschäftigungsgesellschaften Qualifizierungsmaßnahmen durchführen, dann wird häufiger als im Westen auf die ESF-Zuschüsse zu den Maßnahmekosten verzichtet (Deeke 2004a). Möglicherweise hängt beides zusammen mit unterschiedlichen Strukturmerkmalen der west- und ostdeutschen Betriebe bzw. Beschäftigungsgesellschaften nach Branche, Größe

¹⁵ Weil die BA-Statistik zu Kurzarbeit keine Daten zu Eintritten beinhaltet, ist hier nur ein (ansonsten nicht zulässiger) Vergleich der Bestände in strukturell bedingter Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit mit den ESF-geförderten Eintritten von Kurzarbeitenden in eine Qualifizierungsmaßnahme möglich.

und Alterstruktur der vom Arbeitsplatzabbau bzw. Stilllegung betroffenen Belegschaften. Möglich ist auch, dass relativ mehr ostdeutsche Betriebe so finanzschwach sind, dass sie den geforderten Eigenanteil an den Qualifizierungsmaßnahmen nicht tragen können. Hierzu sind noch weitere Untersuchungen erforderlich.

Tabelle 8: Kurzarbeitende in strukturell bedingter Kurzarbeit bzw. Transferkurzarbeit (jahresdurchschnittlicher Bestand) und ESF-BA- geförderte Eintritte von Kurzarbeitenden in Qualifizierungsmaßnahmen

Zielgebiet/Jahr	JD Bestand Kurzarbeitende in struktureller bzw. Transferkurzarbeit	ESF-BA-geförderte Eintritte in Qualifizierungsmaßnahmen
Bund		
2000	22.219	5.153
2001	24.471	4.772
2002	27.132	9.354
2003	33.316	13.225
2004	34.138	10.023
West		
2000	18.128	4.086
2001	19.329	3.931
2002	22.521	8.147
2003	27.803	11.857
2004	29.200	9.062
Ost		
2000	4.091	1.067
2001	5.142	841
2002	4.611	1.207
2003	5.513	1.368
2004	4.938	961

Quellen: Bestände Kurzarbeit: BA-Statistik, Eintritte in ESF-Qualifizierung: Individualdatenbank der Begleitforschung

Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund

Erst gegen Ende des hier betrachteten Zeitraums wurde im letzten Quartal 2004 und zunächst befristet bis zum Jahresende die berufsbezogene Sprachförderung von Personen mit Migrationshintergrund als vierte „Säule“ in das ESF-BA-Programm für das Ziel 3-Gebiet aufgenommen. In dieser kurzen Zeit gab es mehr als 22.000 Eintritte von Arbeitslosenhilfebezieher/innen in entsprechende Sprachkurse (mit maximal dreimonatiger Dauer bzw. spätester Beendigung Ende Januar 2005). Dies entspricht einem Anteil von 40 Prozent an allen Eintritten im Jahr 2004 (Tabelle 2).

Angesichts sonst normaler Anlaufschwierigkeiten eines neuen Förderansatzes überrascht die hohe Zahl der Eintritte – zumal dieser Förderschwerpunkt erst im Sommer 2004 beschlossen wurde, also erst seit diesem Zeitpunkt konkret vorbereitet werden konnte. Ausschlaggebend war ein hoher geschäftspolitischer Druck der Zentrale der BA auf ihre Agenturen vor Ort. Im Vorfeld der Einführung des SGB II, d.h. der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wollte die BA zeigen, dass sie ihre Arbeitslosenhilfe beziehende Klientel nicht vernachlässigt, sondern kompetent und erfolgreich bei der Suche nach neuer Beschäftigung durch arbeitsfördernde Maßnahmen unterstützt.¹⁶ Dies konnte mit einer für das ESF-BA-Programm neuen Variante der Implementation realisiert werden. Im Spätsommer 2004 wurden von den regionalen Einkaufszentren der BA geeignet erscheinende Träger auf dem Wege der freihändigen Vergabe mit der Durchführung der Sprachkurse beauftragt, nachdem die AA zuvor eine Mengen- und Ortsplanung erarbeitet und potentielle Träger zu einem Angebot aufgefordert hatten.

Die plangerechte Umsetzung in kurzer Zeit (25.000 Eintritte waren geplant) kann als Ergebnis der Entscheidung der BA für eine projektförmige Organisation und Steuerung angesehen werden – abweichend vom ansonsten realisierten Ansatz der individuellen ESF-Ergänzung der Individualförderung des SGB III. Gleichwohl handelt es sich in leistungsrechtlicher Hinsicht und damit auch unter dem Aspekt der Kofinanzierung aufgrund der Bindung an die Voraussetzung (und kostenrelevante Höhe) der Arbeitslosenunterstützung ebenfalls um eine Individualförderung. Ob mit der projektförmigen Umsetzung ein neuer Weg beschritten ist, die bisherigen Probleme der Steuerung und Kofinanzierung des ESF-BA-Programms zu bewältigen, wird sich erst später nach den Erfahrungen mit der modifizierten Neuauflage der berufsbezogenen Sprachförderung ab 2005 erweisen können.

¹⁶ Vgl. zu dieser „Initiative ‚Arbeitsmarkt im Aufbruch‘“ den Bericht der BA zum vierten Quartal 2004 (BA 2005b: 16).

3.2 Finanzieller Verlauf: sinkender Beitrag zur Umsetzung aktiver Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit

Trotz des kräftigen Anstiegs der Zahl der Eintritte insbesondere von 2003 auf 2004 sind die Ausgaben für das ESF-BA-Programm bereits seit 2002 kräftig zurückgegangen (Tabelle 9a u.9b).¹⁷ Nach dem Einführungsjahr 2000 stiegen die Ausgaben (ESF- und SGB III-Mittel) im Westen bis 2002 auf rund 370 Mio. Euro, sanken dann 2003 um mehr als 100 Mio. Euro und 2004 nochmals um rund 40 Mio. auf 216 Mio. Euro. Im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet war bereits 2001 mit 186 Mio. der Höchststand der Ausgaben für das Programm erreicht, die anschließend bis auf 100 Mio. im Jahr 2004 abfielen.

Tabelle 9a: Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 – 2004 in Millionen Euro im Ziel 3-Gebiet

Jahr	ESF	SGB III	Ausgaben insgesamt
2000	59,9	74,3	134,2
2001	143,5	178,1	321,6
2002	164,8	204,4	369,2
2003	113,1	140,1	253,2
2004	96,3	119,6	215,9
Summe	577,7	716,5	1.294,2

Anteil ESF 44,6 Prozent, SGB III rechnerisch

Quelle: *Jährliche Umsetzungsberichte der BA*

Tabelle 9b: Verausgabte Mittel ESF-BA-Programm 2000 – 2004 in Millionen Euro im Ziel 1-Gebiet

Jahr	ESF	SGB III	Ausgaben insgesamt
2000	58,7	33,4	92,1
2001	118,2	67,3	185,6
2002	113,9	64,9	178,8
2003	80,6	45,9	126,5
2004	66,7	33,3	100,0
Summe	438,1	244,8	682,9

Anteil ESF 66,7 Prozent, SGB III rechnerisch

Quelle: *Jährliche Umsetzungsberichte der BA*

¹⁷ Die Angaben zu den verausgabten Mitteln enthalten hier auch die Aufwendungen für eine sozialpädagogische Betreuung vor, während und nach der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme. Diese ESF-Leistung wurde in den Richtlinien des Programms ab 2003 gestrichen (vgl. Kapitel 2.2). Weil es sich um eine wenig kostenintensive Leistung handelte, kann die Streichung dieser Leistung den Rückgang der insgesamt verausgabten Mittel nicht erklären.

In der jährlichen Haushaltsplanung für die ESF-Mittel (einen eigenständigen Programmhaushalt gab und gibt es nicht, lediglich eine jährlich zwischen BMWa und BA abgestimmte Schätzung der voraussichtlich realisierbaren ESF-Mittel) wurde im Jahr 2002 der Rückgang der verausgabten Mittel im Folgejahr noch nicht antizipiert. In diesem Jahr sank die Ausschöpfungsquote der geplanten Mittel von 2002 noch über 80 Prozent auf 58 Prozent im Westen und 57 Prozent im Osten (Tabelle 10). Für 2004 wurde daraufhin der Haushaltsansatz für das Ziel 1- und das Ziel 3-Gebiet kräftig gesenkt. Und aufgrund der Verbindungen standen für Neufälle im Westen nur 80 Prozent der Mittel des Vorjahres, im Osten sogar nur rund 50 Prozent bereit. Daraufhin stieg im Jahr 2004 die Ausschöpfungsquote wieder an. Mit 96 Mio. Euro im Westen und 67 Mio. im Osten lag der Umfang der verausgabten Mittel gleichwohl deutlich unter den Ausgaben in den vorangegangenen Jahren.

Tabelle 10: ESF-Mittelansatz und Ausschöpfung im ESF-BA-Programm 2000 bis 2004 (in Mio. EUR)

Haushaltsjahr	Haushalts-soll	Ver-änderung zum Vorjahr in %	Ausgaben	Aus-schöpfung in %	Bindung aus Vor-jahren, fällig im HH-Jahr	Mittel für Neufälle abs.	Mittel für Neufälle in % vom Vorjahr
West							
2000	107,9	-	59,9	55,5	-	-	-
2001	180,1	66,9	143,5	79,7	58,8	121,3	112,4
2002	195,1	8,3	164,8	84,5	71,4	123,7	102,0
2003	194,8	-0,1	113,1	58,1	66,6	128,3	103,8
2004	148,5	-23,8	96,3	64,9	45,6	102,9	80,2
Summe	826,4	-	577,7	69,9	-	-	-
Ost							
2000	76,2	-	58,7	77,1	-	-	-
2001	126,7	66,3	118,2	93,3	48,0	78,7	103,3
2002	137,2	8,3	113,9	83	48,8	88,5	112,5
2003	142,1	3,6	80,6	56,7	44,4	95,7	110,5
2004	78,7	-44,6	66,7	84,8	33,4	45,3	46,3
Summe	560,9	-	438,1	78,1	-	-	-
Bund							
2000	184,1	-	118,6	64,4	-	-	-
2001	306,8	66,7	261,7	85,3	106,8	199,9	108,6
2002	332,3	8,3	278,7	83,9	120,2	212,1	106,1
2003	336,9	1,4	193,7	57,5	110,9	226,1	106,6
2004	227,2	-31,6	163,1	71,8	79,0	148,2	67,0
Summe	1.387,3	-	1.015,8	73,2	-	-	-

Quelle: BA Jahresberichte zur Umsetzung 2000 bis 2004; eigene Berechnungen

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

Die gesetzliche Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik im SGB III und die geschäftspolitische Ausrichtung der BA an dem Ziel, die Dauer der Arbeitslosigkeit mit möglichst kostengünstigen Instrumenten zu verkürzen, hatten zur Folge, dass die Ausgaben der BA für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung seit 2002 trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit vermindert wurden. Während im Jahr 2002 noch 22 Milliarden Euro für die aktive Arbeitsförderung eingesetzt wurden, waren es im Jahr 2004 nur noch rund 19 Milliarden (Tabelle 11).

Tabelle 11: Ausgaben der BA für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, darunter ESF-BA-Programm in Millionen Euro (Kapitel 2 und 3 des BA-Haushalts: Eingliederungstitel und sonstige Leistungen der Arbeitsförderung)

Zielgebiet/Jahr	insgesamt	ESF-BA-Programm	Anteil ESF-BA-Programm
Bund			
2000	20.819	226	1,1
2001	21.931	507	2,3
2002	22.143	548	2,5
2003	20.896	380	1,8
2004	18.721	316	1,7
Summe	104.510	1.977	1,9

Leistungen insgesamt ohne Kapitel 1112 des Bundeshaushalts, soweit von der BA durchgeführt; ESF-BA einschl. Kofinanzierung SGB III

Quellen: Ausgaben insgesamt: jährliche Arbeitsmarktberichte der BA (Tab. II.E.6); ESF-BA-Programm: Jahresberichte der BA zur Umsetzung; eigene Berechnungen

Das ESF-BA-Programm hatte von Beginn an einen sehr kleinen Anteil an den Ausgaben der BA für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Der Anteil kletterte nach 1,1 Prozent im ersten Programmjahr 2000 zunächst auf 2,5 Prozent im Jahr 2002. Danach ging er im Jahr 2003 auf 1,8 Pro-

zent zurück und 2004 auf 1,7 Prozent. Im Fünfjahreszeitraum 2000 bis 2004 wurden für die Umsetzung des ESF-BA-Programms insgesamt rund 2 Milliarden Euro verausgabt (ESF-Mittel und nationale Kofinanzierung aus dem SGB III-Haushalt). Gemessen am Gesamtumfang der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in diesen Jahren in Höhe von mehr als 100 Milliarden war dies nur ein geringfügiger Betrag. Für die BA insgesamt und damit auch für die Praxis der AA „vor Ort“ hat das ESF-BA-Programm einen randständigen Stellenwert, der zudem mit dem Wandel der Förderstruktur ab 2003 weiter geschrumpft ist.

4 Ausblick auf die weitere Umsetzung ab 2005

Für die Restlaufzeit des ESF-BA-Programms bis Ende 2006 kann erwartet werden, dass die Zahl der Eintritte nach dem Anstieg von 2003 auf 2004 insgesamt wieder sinken wird. Dabei dürfte mit dem Coaching die ergänzende Existenzgründungshilfe weiterhin der herausragende Schwerpunkt des Programms bleiben. Nach Auskunft der für das Programm in der BA zuständigen Stelle hat sich dies bereits in den ersten Monaten des Jahres 2005 abgezeichnet. Danach entfiel von Januar bis März 2005 wie schon im Jahr 2004 die überwiegende Mehrzahl aller Förderfälle auf das Coaching. Neue Fälle gab es in deutlich geringerer Anzahl bei der Qualifizierung von Kurzarbeitenden. ESF-geförderte Zugänge in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung scheint es nur noch in Einzelfällen gegeben zu haben. Maßnahmen zur Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz von Personen mit Migrationshintergrund mussten zunächst erst noch ausgeschrieben werden, weshalb noch abgewartet werden muss.¹⁸

Die Einführung des SGB II zum Jahresbeginn 2005 ist bis heute mit erheblichen organisatorischen Anforderungen für die BA, für die neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaften von AA und Kommunen und für die Kommunen verbunden, die für ihre Alleinzuständigkeit bei der Umsetzung des Arbeitslosengeldes II optiert hatten. Die Zahl der arbeitslos registrierten Personen ist durch die Erfassung der bisher bei den AA nicht gemeldeten

¹⁸ Zum Berichtszeitpunkt im Frühsommer 2005 fehlen noch verlässliche Daten zu den Eintritten von Anfang 2005 bis zum aktuellen Rand, weil der Datenfluss aus den Agenturen wegen einer Umstellung der Erfassungs- und Auswertungssoftware der BA-Statistik zurzeit unterbrochen ist.

hilfebedürftigen Erwerbsfähigen kräftig gestiegen. Zugleich wird der Umbau der BA weiter vorangetrieben.

Unter diesen Umständen dürfte die weitere Umsetzung des ESF-BA-Programms nach der Jahreswende weniger stark im Blick der AA gewesen sein, zumal z. B. mit der Einführung der neuen „Handlungsprogrammen“ der eingeschlagene geschäftspolitische Kurs der BA zugunsten einer höheren Effizienz der aktiven Arbeitsförderung der Arbeitslosen mit Leistungsbezug fortgesetzt wird (vgl. Kapitel 2.1). Zugleich sind die Richtlinien des ESF-BA-Programms in Anpassung an das SGB II geändert worden. Die oben erwähnten Hinweise aus der Zentrale der BA zum aktuellen Stand der Programmumsetzung bekräftigen die hier bereits begründete Annahme, dass es zu einem weiteren Rückgang des Fördervolumens kommen wird (vgl. Kapitel 2.2).

Ein Großteil des Personenkreises, der während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung wegen fehlender gesetzlicher Leistungsvoraussetzung mit dem ESF-Unterhaltsgeld förderbar war, gehört seit Anfang 2005 nicht mehr zu den Zielgruppen des ESF-BA-Programms.¹⁹ Nur noch an Arbeitslose, die kein Alg I beziehen und wegen fehlender Bedürftigkeit auch kein Alg II erhalten, kann das ESF-Unterhaltsgeld ergänzend zur nach wie vor möglichen Übernahme der Weiterbildungskosten aus dem SGB III-Haushalt gewährt werden. Laut den geänderten Richtlinien sollen dies insbesondere Berufsrückkehrerinnen sein. Bei der Vorstellung dieser Richtlinienänderung im Kapitel 2.2 wurde bereits darauf hingewiesen, dass dies den Vermittlern in den AA im Vergleich zur Teilnahme von Alg II-Beziehern an Maßnahmen als eine finanzielle Besserstellung erscheinen kann. Daher kann vermutet werden, dass weiterbildungsinteressierten Berufsrückkehrerinnen unter Verweis auf ihre fehlende Bedürftigkeit kein ESF-Unterhaltsgeld bewilligt wird. Dies wäre zugleich eine Entlastung der AA von der administrativ aufwändigen ESF-Individualförderung in diesen Fällen.

Die ergänzende Existenzgründungsförderung mit dem Coaching verbleibt vermutlich nur vorerst auf dem bisher relativ hohen Niveau. Im vergange-

¹⁹ Bei der aktuell gegebenen Datenlage ist eine quantitative Schätzung derzeit nicht möglich.

nen Jahr wurde die Bewilligung des Existenzgründungszuschusses wie schon beim Überbrückungsgeld an die Bedingung geknüpft, dass die Erfolgchancen der Gründung vorab durch eine sachkundige Stelle positiv eingeschätzt werden. Ob dies zu einem Rückgang der Zahl von Neugründungen einer „Ich-AG“ führen wird, kann nur vermutet werden. Die Bundesregierung hat zwischenzeitlich mit dem Entwurf zum fünften Änderungsgesetz zum SGB III weitere Änderungen der Förderung einer Existenzgründung von Arbeitslosen (beim Überbrückungsgeld und beim Existenzgründungszuschuss) vorgeschlagen, die möglicherweise ebenfalls zu einem Rückgang der Regelförderung beitragen. Vorgesehen ist, dass neben dem Gründungskonzept auch die gründungswillige Person in Hinblick auf ihre Eignung überprüft wird. Die BA soll dazu die Teilnahme an Maßnahmen zur Darlegung der Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit verlangen können. Dieser Zugangsfiler wird voraussichtlich die Zahl derjenigen erhöhen, die zunächst zwar gründen wollen, sich dann aber nicht selbstständig machen, also die Zahl der aus dem SGB III unterstützten Neugründungen verringern.²⁰

Die ESF-BA-Regelungen zum Coaching sind nicht verändert worden.²¹ Das ESF-BA-Coaching ist nur eine Fördervariante im gesamten und durchaus dynamischen Spektrum der Gründungsförderung von Bund und Ländern. Änderungen an anderer Stelle können die Inanspruchnahme des ESF-BA-Coaching befördern oder erübrigen. Schon deshalb ist ungewiss, ob es beim relativ hohen Anteil von neuen Coachingfällen bei den Neubewilligungen des Überbrückungsgeldes oder Existenzgründungszuschusses bleiben wird. Insgesamt erscheint es somit nicht unwahrscheinlich, dass es vor dem Hintergrund der gesetzlichen Änderungen nicht zu einer weiteren Zunahme der aus dem ESF-BA-Programm ergänzten Zahl der Förderfälle, sondern eher zu einer Abnahme kommen wird.

Wie sich die weitere ESF-Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende entwickeln wird, kann nicht abgeschätzt werden. Dämpfende Effekte der Streichung der früher möglichen ESF-BA-Zuschüsse zu

²⁰ Diesen Effekt hatte bereits das 2003 wegen Übernahme in die Regelförderung gestrichene Existenzgründungsseminar des ESF-BA-Programms – vgl. Kurtz 2002: 23.

²¹ Neu ist ab 2005 lediglich, dass die Umsatzsteuer des Coachs nicht mehr erstattet wird.

den Sozialversicherungsbeiträgen während der Teilnahme an einer Maßnahme auf die betriebliche Inanspruchnahme des ESF-BA-Angebots wurden hier bereits vermutet. Gleiches gilt für eventuelle Effekte der gesetzlichen Neuregelung der strukturell bedingten Kurzarbeit in Form der Transferkurzarbeit mit einer eventuell vorgeschalteten Transfermaßnahme (vgl. Kapitel 2.2). Diese Transfermaßnahmen – eine neue Pflichtleistung des SGB III ab 2004 – werden in der Praxis offenbar in durchaus nennenswerter Anzahl durchgeführt. Nach Auskunft der Zentrale der BA (eine Statistik gibt es noch nicht), gab es allein in den ersten fünf Monaten des Jahres 2005 neue Maßnahmen für rund 17.300 von Personalabbau betroffene Beschäftigte. Dies und die nur noch maximal zwölfmonatige Laufzeit der Transferkurzarbeit können betriebliche Interessen an einer Bezuschussung der Qualifizierungskosten während der Kurzarbeit aus dem ESF abschwächen. Aber Transferkurzarbeit ist nicht planbar, sondern von der wirtschaftlichen Entwicklung und den betrieblichen Verhandlungen über die Abwicklung von Massenentlassungen (im Sinne des Kündigungsschutzgesetzes) abhängig. Daher kann es auch zu einer Ausweitung dieses Förderbereichs des ESF-BA-Programms kommen.

Die ESF-BA-Förderung von Sprachkursen für Personen mit Migrationshintergrund kann seit Jahresbeginn 2005 auch im ostdeutschen Ziel 1-Gebiet umgesetzt werden (vgl. Kapitel 2.2). Nachdem im westdeutschen Ziel 3-Gebiet im letzten Quartal von 2004 rund 23.000 Eintritte in Sprachkurse zu verzeichnen waren, erwartet die BA für das gesamte Jahr 2005 bundesweit ca. 12.500 Eintritte. Weil anders als zuvor nur noch Migranten, die das Arbeitslosengeld I erhalten, gefördert werden können, geht die BA in ihrer Planung von einem im Vorjahresvergleich deutlich kleineren Förderumfang aus.

Im Unterschied zu den anderen Leistungen und Maßnahmen des ESF-BA-Programms kann die BA mit ihren AA den Umfang der Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz planen und steuern, weil diese durch Ausschreibung und Vergabe der Sprachkurse an Träger projektförmig organisiert ist. Ob das Planziel von 12.500 Förderfällen realisiert werden kann, muss sich allerdings erst noch zeigen. Dies wird erstens davon abhängen, ob und wie potenzielle Träger „zum Zuge“ kommen und wie sich in der Praxis die ESF-BA-Sprachkurse in Abgrenzung zu den ebenfalls Anfang 2005 gestarteten Integrationskursen nach dem neuen Zuwande-

rungsgesetz durchführen lassen. Bezieher/innen des Arbeitslosengeldes II wird die BA laut interner Geschäftsanweisung im Bedarfsfall in die Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz schicken. In welcher Zahl Migranten mit dem Arbeitslosengeld I in die ESF-BA-Kurse kommen werden, wird zweitens davon beeinflusst sein, ob die AA entsprechende Arbeitslose mit Sprachdefiziten haben, bei denen eine Teilnahme zur Verkürzung des „Kundenkontakts“ hilfreich erscheint und damit der bei einem Übergang in das Arbeitslosengeld II fällige Aussteuerungsbetrag vermieden werden kann.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

5.1 Zusammenfassung

Der Arbeitsmarkt ist in Deutschland seit Jahren unverändert durch hohe Arbeitslosigkeit und eine ungleiche Chancenverteilung zu Lasten der Zielgruppen des ESF gekennzeichnet (z. B. Frauen, Ältere, Migranten, Langzeitarbeitslose). In der politischen Diskussion besteht Einigkeit, dass aktive Arbeitsmarktpolitik alleine die Probleme nicht beheben kann. Auch die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU mit ihrem politikfeldübergreifenden Ansatz machen deutlich, dass mit aktiver Arbeitsmarktpolitik einschließlich des unterstützenden ESF zwar wichtige Beiträge möglich sind, aber keine grundlegende Verbesserung erreicht werden kann. Mit den so genannten „Hartz-Gesetzen“ ist seit 2002 eine inhaltliche Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes und eine Neuorganisation der BA erfolgt. Oberstes Ziel der Reform ist eine Verringerung der Arbeitslosigkeit durch eine qualitativ bessere und schnellere Arbeitsvermittlung. Im Sinne einer „aktivierenden“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik werden die Eigenbemühungen der Arbeitslosen verstärkt gefordert, wurde das System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit umgebaut (Arbeitslosengeld II) und zugleich der Mitteleinsatz für das breiter aufgefächerte Spektrum der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik unter Effizienzgesichtspunkten zurückgefahren.

In diesem Kontext war und ist das ESF-BA-Programm nur ein Mosaikstein. Allein schon aufgrund des im Vergleich zum SGB III-Haushalt geringen Umfangs der eingesetzten ESF-Mittel (2 Prozent aller Leistungen der BA für aktive Arbeitsförderung) konnte und kann von dem Programm kein quantitativ wesentlicher Beitrag zu einer zielgruppenorientierten und wir-

kungskräftigen Arbeitsförderung des Bundes bzw. der BA erwartet werden. Das Programm wurde deshalb von Beginn an konzentriert auf die Ergänzung der gesetzlichen Arbeitsförderung in einigen spezifischen Maßnahmebereichen, um dort bestehende Förderlücken des Gesetzes mit ergänzenden Leistungen und Maßnahmebausteinen aufzufüllen.

Mit dem Programmstart im Jahr 2000 wurden bewährte Förderansätze aus dem Vorläuferprogramm „AFG-Plus“ aufgegriffen. Das ESF-BA-Programm sollte überwiegend im Rahmen des ESF-Schwerpunktes „Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik“ (daneben auch im Schwerpunkt „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“) zur Verhinderung und Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit mit Hilfe einer das SGB III ergänzenden Förderung der Qualifizierung von Arbeitslosen beitragen. Im Zentrum dieses zielgruppenorientierten Ansatzes sollten vor allem die Arbeitslosen stehen, die aufgrund fehlender Vorbeschäftigungszeiten keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt während der Teilnahme an einer Weiterbildungs- oder Trainingsmaßnahme haben. Daneben sollte das Programm im Rahmen des ESF-Schwerpunktes „Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist“ von Arbeitslosigkeit bedrohte Kurzarbeiter mit einer Qualifizierung während der Kurzarbeit bei der Suche nach neuer Beschäftigung unterstützen und Existenzgründungen Arbeitsloser durch zusätzliche Hilfen vorbereiten und begleitend stabilisieren.

Ob mit dieser heterogenen Förderstruktur mehr oder weniger erfolgreich zur Realisierung der ESF-Ziele beigetragen wurde, ist nicht Gegenstand dieses Berichts. Dem wird von der Begleitforschung in gesonderten instrumentenspezifischen Wirkungsanalysen nachgegangen.²² Im Mittelpunkt der an dieser Stelle vorgelegten Analyse der Programmdurchführung steht, ob das Programm überhaupt wie geplant umgesetzt wurde, und wenn nicht, welche Ursachen für Abweichungen ausschlaggebend waren. Ein Ergebnis der Halbzeitbewertung des Programms im Jahr 2003 war, dass die Förderentwicklung bis Ende 2002 nach Umfang und Struktur betrachtet relativ plangemäß und stetig verlaufen war (Deeke 2004). Für die zukünftige Programmlaufzeit wurde vermutet, dass die damals erst

²² Vgl. dazu z. B. den Projektbericht zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung: Deeke u. a. (2005).

eingeleitete Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Bundes und ihrer Umsetzung durch die BA einen Einbruch der ergänzenden ESF-Förderung, d.h. einen kräftigen Rückgang des Fördervolumens und eine Gewichtsverlagerung in der Förderstruktur zur Folge haben würde.

Die hier vorgelegte Analyse bestätigt die Vorhersage in der Halbzeitbewertung. Zwar ist es insbesondere von 2003 auf 2004 zu einer kräftigen Steigerung der Zahl der Eintritte in die ESF-BA-Förderung gekommen. Aber die Daten zum finanziellen Verlauf dokumentieren einen starken Rückgang bei den verausgabten Mitteln. Dahinter steht eine Verlagerung zu weniger kostenintensiven Leistungen und Maßnahmen. Die Förderstrukturen haben sich grundsätzlich gewandelt.

Aus dem vorrangig auf die ergänzende Förderung der Qualifizierung arbeitsloser Zielgruppen ausgerichteten Programm ist ein Programm geworden, mit dem überwiegend die Existenzgründung zuvor Arbeitsloser mit einem begleitenden Coaching im ersten Jahr nach Gründung gefördert wird. Nur die Förderung der Qualifizierung Kurzarbeitender ist seit 2002 (im Ziel 3-Gebiet) ohne Einbrüche weitergeführt worden. Der Umfang der ESF-BA-Förderung der Qualifizierung Arbeitsloser ist dagegen mittlerweile zur quantitativen Bedeutungslosigkeit geschrumpft. Derzeit ist noch offen, ob die ab Herbst 2004 neue Förderung der berufsbezogenen Sprachkompetenz arbeitsloser Personen mit Migrationshintergrund das ESF-BA-Programm wieder zu einem im ESF-Sinne primär zielgruppenorientierten Programm machen wird. Unabhängig davon wird es in der verbleibenden Restlaufzeit des Programms bis 2006 (und der anschließenden Ausfinanzierung bis 2008) voraussichtlich wohl nicht gelingen, den zu Beginn geplanten Mitteleinsatz noch zu realisieren oder auch nur annähernd die Anzahl der Neueintritte aus den Vorjahren zu erreichen.

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

konnte. Die strategische Ausrichtung der gesetzlichen Arbeitsförderung hat sich von der Zielgruppenausrichtung des ESF gelöst, Zielkonflikte sind entstanden.

Die Änderungen im Instrumentenspektrum der gesetzlichen Arbeitsförderung, in den leistungsrechtlichen Konditionen und in der geschäftspolitischen Umsetzung durch die BA hatten je spezifische Effekte auf die Möglichkeiten und Grenzen der ESF-Ergänzung. Dort wo gesetzliche Förderlücken bei den Instrumenten geschlossen wurden, entfiel der Ansatz des ESF-BA-Programms, mit dem die vorherige Lücke gefüllt wurde (Wegfall des Existenzgründungsseminars durch Aufnahme in die Regelförderung). Leistungsrechtliche Modifikationen der gesetzlichen Regelförderung bei einzelnen Instrumenten grenzten den mit dem ESF förderbaren Personenkreis ein (Wegfall des ESF-Moduls und der sozialpädagogischen Betreuung bei beruflicher Weiterbildung) oder werden die ergänzende Förderpraxis aus ESF-Mitteln vermutlich beschränken (zeitliche und sachliche Begrenzung von Qualifizierungsmöglichkeiten bei Transferkurzarbeit). Mit der Einführung des SGB II entfiel die ESF-Zielgruppe der Nichtleistungsbezieher weitgehend (nur noch Qualifizierung von Berufsrückkehrerinnen, die weder Alg I noch Alg II beziehen). Und die mit dem ESF-BA-Programm ebenfalls vorgesehene besondere Förderung von schwerer vermittelbaren Arbeitslosen passt nicht mehr zur neuen geschäftspolitischen Ausrichtung der BA auf eine möglichst sparsame und vermittlungszentrierte Umsetzung der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung.

Eine den Vorgaben der ESF-Dachprogramme entsprechende Inputsteuerung ist so nicht möglich. Pragmatische Überlegungen vor Ort können dann dazu führen, dass administrativ einfachere Wege zur Verausgabung der ESF-Mittel gewählt werden (z. B. Coaching statt ESF-Unterhaltsgeld) - zumal dann, wenn diese Förderansätze ein breiteres Anwendungsfeld bekommen (Coaching auch im Zusammenhang mit dem neuen Existenzgründungszuschuss).

Die enge Verzahnung des ESF-BA-Programms mit der Arbeitsförderung nach dem SGB III wurde bereits in der Halbzeitbewertung als entscheidendes Hemmnis für eine zielgerichtete Steuerung der Umsetzung des Programms identifiziert (Deeke 2004). Probleme resultieren schon daraus, dass die BA aufgrund gesetzlicher Vorgaben, ihrer neuen Organisation und

ihrer geschäftspolitischen Orientierung versucht, sich von der früheren konditionalen und vollzugsorientierten Steuerung der Arbeitsförderung zu lösen zugunsten dezentraler wirkungsorientierter Arbeitsmarktprogramme der im Rahmen von Zielvereinbarungen für den Mitteleinsatz und die Förderstrukturen weitgehend selbst verantwortlichen AA. Zwar beansprucht auch der ESF für seine Programme eine entsprechende reflexive Steuerung. Das System der finanziellen Abwicklung sowie der Verwaltungs- und Finanzkontrolle der EU-Strukturfonds und damit auch des ESF verlangt in Widerspruch dazu faktisch eine vollzugsorientierte, an der Erfüllung materieller und finanzieller Inputpläne ausgerichtete Programmdurchführung.²³ Dies kann in der Praxis mit dem auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung ausgerichteten Steuerungsansatz der gesetzlichen Arbeitsförderung kollidieren.

Die Konstruktion der Finanzierungsbasis des ESF-BA-Programms verschärft die ohnehin bestehenden Steuerungsprobleme. In jedem einzelnen Förderfall setzt der Einsatz der ESF-Mittel eine Kofinanzierung aus dem SGB III-Haushalt voraus. Damit ist die ergänzende ESF-Förderung bei jeder einzelnen Förderentscheidung abhängig von den Regeln, den finanziellen Leistungen und der Praxis der für die AA prioritären gesetzlichen Arbeitsförderung. Der Ansatz der mischfinanzierten Individualförderung erscheint als ein Konstruktionsfehler des ESF-BA-Programms, weil es damit nicht projektförmig und zielorientiert als eigenständiges Programm, sondern nur in leistungsrechtlicher und finanzieller Abhängigkeit von der Individualförderung nach dem SGB III umgesetzt werden kann.

5.2 Schlussfolgerungen

Aus Sicht der Begleitforschung steht die bereits in der Halbzeitbewertung formulierte Empfehlung zu einer Änderung der Finanzierungsbasis und Neuschneidung der Förderansätze des Programms nach wie vor im Raum. Empfohlen wurde im Jahr 2003, die Mischfinanzierung aus Beitragsmitteln des SGB III und ESF-Mitteln zugunsten einer Kofinanzierung aus Steuermitteln des Bundes aufzugeben, denn dies könnte die Chance zu einem

²³ Dieser immanente Widerspruch der Governancestruktur des ESF kann u. a. darauf zurückgeführt werden, dass die entsprechenden Regelungen für alle EU-Strukturfonds gelten und durch das hohe Gewicht des Regionalfonds geprägt sind. Was bei der Planung, Verwaltung und Kontrolle der Umsetzung des EFRE bisher nützlich und machbar ist, muss nicht alles hilfreich sein für die Umsetzung des ESF.

eigenständigen, in der Arbeitsteilung mit der gesetzlichen Arbeitsförderung klar geschnittenen und mit eigenem Haushalt ausgestatteten ESF-Programm eröffnen. Die Programmverantwortlichen hatten damals anders entschieden. Aktuell geht es damit nicht mehr um die Frage nach der Zukunft des Programms in seiner restlichen relativ kurzen Laufzeit. Wichtiger ist, ob der Bund auch in der neuen Finanzierungsperiode des ESF ab 2007 wieder ein Ergänzungsprogramm zur gesetzlichen Individualförderung nach dem SGB III auflegen sollte, oder ob es sinnvolle und nach derzeitiger Kenntnis machbar erscheinende Alternativen gibt. Entscheidendes Kriterium sollte dabei die politisch zu entscheidende Frage sein, mit welchen Zielen und wie mit Hilfe des ESF ergänzend zur nationalen Arbeitsförderung von Bund und Ländern auf arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderungen reagiert werden kann.

Aufgrund der hier vorgelegten Analyse kann die Begleitforschung keine Neuauflage eines ESF-BA-Programms empfehlen. Stattdessen sollte sich der Bund mit seinen ESF-Mitteln von der bisherigen Anknüpfung an die beitragsfinanzierte gesetzliche Arbeitsförderung durch die BA lösen. Ausschlaggebend für diese Empfehlung ist - zunächst unabhängig von der Frage nach Programmzielen betrachtet - erstens die Einschätzung, dass die Steuerungsprobleme eines ESF-BA-Programms auch dann grundsätzlich bestehen bleiben, wenn die bisherige Einbindung der ergänzenden ESF-Mittel in die förderrechtliche Logik der beitragsfinanzierte Individualförderung nach dem SGB III durch eine Projektförderung ersetzt würde. Zweitens enthält die versicherungslogisch konditionierte Arbeitsförderung nach dem SGB III kaum noch solche Lücken, die mit dem ESF in Kombination mit den Beitragsmitteln gefüllt werden könnten.

Im Unterschied zur Umsetzung des ESF-BA-Programms mit den Komplikationen seiner mischfinanzierten Individualförderung hatten viele der Bundesländer mit ihren ESF-Programmen das administrativ einfachere Konzept der Projektförderung verfolgt. Deshalb hatten die Länder bzw. die von ihnen mit der Umsetzung beauftragten Organisationen nicht die Probleme der Durchführung von Ergänzungsprogrammen zur beitragsfinanzierten gesetzlichen Arbeitsförderung, vor denen die BA bis heute steht. Daher scheint der Gedanke nahe liegend, ein ESF-Bundesprogramm in förderrechtlicher Hinsicht ebenfalls in Form einer Projektförderung zu gestalten, um die bisherigen Umsetzungsprobleme abzumildern. Dagegen

spricht jedoch erstens, dass die BA sich seit längerer Zeit von der früher auch im Rahmen der gesetzlichen Arbeitsförderung zum Teil möglich gewesen Projektförderung verabschiedet hat, weil dies den administrativen Anforderungen der leistungsrechtlich konditionierten Individualförderung nach dem SGB III widerspricht. Zweitens ist im Zuge des Umbaus der BA zu einer „Dienstleistungsagentur“ mit der neuen Steuerungsphilosophie von Wirtschaftlichkeit und Wirkung mittlerweile eine strikte Trennung der Arbeitsförderung in einen beitragsfinanzierten Regelkreis (SGB III) und einen steuerfinanzierten Regelkreis (SGB II und steuerfinanzierte Sonderprogramme) eingeführt worden. Unabhängig von der Frage einer ergänzenden Individual- oder Projektförderung durch den ESF stünde ein aus dem ESF und Beitragsmitteln mischfinanziertes Programm vor dem Problem, dass es mit dieser neuen Steuerungslogik der BA nicht verträglich wäre. Und drittens bliebe wie bisher, dass die Prioritäten der gesetzliche Arbeitsförderung relativ unabhängig von den spezifischen ESF-Zielen den Ausschlag dafür geben würden, wo bei welchen beitragsfinanzierten Förderansätzen für den Einsatz ergänzender ESF-Mittel Anschlussmöglichkeiten bestünden.

Wichtiger als diese administrativen Aspekte ist, dass mit den vier „Hartz-Gesetzen“ die vorherigen Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung weitgehend geschlossen worden sind und deshalb für den ESF kaum noch Anknüpfungspunkte an die SGB III-Förderung bestehen, die eine kofinanzierende Ergänzung ermöglichen könnten.²⁴ Mit dem SGB II ist die große Mehrzahl derjenigen Erwerbspersonen in den Kreis der förderbaren Personen einbezogen worden, die zuvor aufgrund der versicherungslogisch begründeten Ausgrenzung von der aktiven Arbeitsförderung nicht oder nur unzureichend erreicht wurde. Das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist erheblich ausdifferenziert worden. Neben der schon seit längerem möglichen Freien Förderung nach § 10 SGB III sind weitere in-

²⁴ Deshalb könnte überlegt werden, ob die ESF-Mittel des Bundes nicht einfach zur Aufstockung des SGB III-Haushalts für die Umsetzung der gesetzlichen Arbeitsförderung eingesetzt werden sollten. Die Evaluatoren des EPPD zu Ziel 3 und OP des Bundes zu Ziel 1 hatten in ihrer Halbzeitbewertung diese Empfehlung gegeben (RWI/SÖSTRA/Ronning 2003: 9). Dies käme jedoch einer Refinanzierung der nationalen Arbeitsmarktpolitik aus dem ESF gleich, widerspräche also der Bedingung, dass mit dem ESF nur solche Leistungen erbracht werden dürfen, die im Rahmen der nationalen, d.h. in Deutschland insbesondere der gesetzlichen Arbeitsförderung nach dem SGB II und SGB III nicht gewährt werden können.

novative Förderansätze eingeführt worden, mit denen z. B. Dritte mit Eingliederungsmaßnahmen für Zielgruppen ohne Vorgabe über die Art und Weise des Instrumenteneinsatzes beauftragt werden können (§ 37 und § 421i SGB III).

In der Praxis der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es nicht mehr viele Möglichkeiten der individuellen Arbeitsförderung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen, die mit dem gesetzlichen Instrumentenkasten nicht aufgegriffen werden können. Wie die AA das vorhandene Instrumentenspektrum mit welchen Wirkungszielen umsetzen, ist eine andere, d. h. geschäftspolitisch entschiedene Frage. Die aktuelle Erfahrung mit dem ESF-BA-Programm zeigt, dass ein bundesweites Ergänzungsprogramm dieses Zuschnitts die strategische Orientierung der gesetzlichen Regelförderung nicht im Sinne der ESF-Ziele beeinflussen kann (z. B. Employability, soziale Teilhabe, qualitativ hochwertige „Humanressourcen“ im wirtschaftlichen Strukturwandel).

Ob die vom ESF-BA-Programm bisher abgedeckten und noch verbliebenen Lücken im SGB III weiterhin bestehen bleiben und damit eine Fortsetzung dieser Schwerpunkte der ESF-Ergänzung als Programm rechtfertigen können, ist offen. Die Aufnahme des Coaching bei Existenzgründungen und der Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen für Kurzarbeitende in die gesetzliche Förderung würde durchaus den Zielen des SGB III entsprechen und im Volumen wohl kaum den finanzierbaren Rahmen sprengen.

Somit erscheint eine Fortsetzung der Verbindung von ESF-Mitteln und Beitragsmitteln nach dem SGB III in einem neuen ESF-Bundesprogramm ab 2007 wenig aussichtsreich, der Verzicht auf einen solchen Programmzuschnitt also ratsam. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob die BA als arbeitsmarktpolitischer Akteur zukünftig überhaupt noch in die Umsetzung des ESF einbezogen werden kann und sollte. Und noch weitergehend steht die Frage im Raum, ob der Bund bei einem Verzicht auf die Anbindung seiner zukünftigen ESF-Programme an die beitragsfinanzierte Arbeitsförderung nach dem SGB III über hinreichende Ressourcen für die erforderliche Kofinanzierung des ESF verfügt, oder ob er sich zugunsten der ESF-Programme der Bundesländer weniger stark als in der Vergangenheit bei der Umsetzung des ESF engagieren sollte.

Die BA hat sich bereits in der Vergangenheit und kann sich auch in der Zukunft an der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme beteiligen, ohne dass zu deren Finanzierung Mittel aus der Arbeitslosenversicherung eingebracht werden müssten. Zum einen betrifft dies bundespolitische Sonderprogramme, deren Umsetzung der BA übertragen wird. Dies wäre auch bei einem neuen ESF-Bundesprogramm vorstellbar. Zum anderen betrifft dies die indirekte Beteiligung an Programmen des Bundes und der Länder. Beteiligung bedeutet bisher z. B. Kooperation bei der Konzipierung und Umsetzung von Länderprogrammen auf der Ebene der Regionaldirektionen oder in den Verwaltungsausschüssen der AA sowie die Vermittlung von Arbeitsuchenden in Projekte der ESF-Länderprogramme. Insbesondere noch vor Einführung der „Hartz-Gesetze“ hatten sich die Länder auf diesem Wege zum Teil auch die Kofinanzierung ihrer ESF-Mittel aus den Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung gesichert.

Grundsätzlich hat der Bund die Möglichkeit, für die Planung seiner zukünftigen ESF-Programme eine Kofinanzierung aus Steuermitteln vorzusehen, ggf. ergänzt durch eine private Kofinanzierung.²⁵ Dies gilt auch für Programme des BMWA und ist so von der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm bereits in der Halbzeitbewertung vorgeschlagen worden. In welchem Umfang dies erforderlich wäre, hängt nicht zuletzt davon ab, ob es auch in der neuen Strukturfondsphase ab 2007 zu einer hälftigen Aufteilung der ESF-Mittel für Deutschland zwischen Bund und Ländern oder zu einer Neugewichtung ihrer Anteile kommen wird.

Im Zuge der anlaufenden Abstimmung der zukünftige ESF-Programme von Bund und Ländern könnte der Bund angesichts seiner haushaltspolitischen Probleme und daraus resultierender Schwierigkeiten einer Kofinanzierung des ESF von Seiten der Länder oder der EU-Kommission mit dem Vorschlag konfrontiert werden, seinen Anteil am gesamten „ESF-Topf“ zugunsten der Länder zu verkleinern. Aber es ist absehbar, dass der Bund versuchen wird, an seinem bisherigen Anteil festzuhalten. Wie die Ländern wird er bemüht sein, sich angesichts der andauernden Probleme auf dem Arbeitsmarkt einen möglichst großen Anteil an den ESF-Mitteln zu sichern,

²⁵ Ob und mit welchem Anteil eine private Kofinanzierung z. B. von Unternehmen möglich ist, wird vom Ausgang der zur Zeit laufenden Verhandlungen des Entwurfs der neuen ESF-Verordnung (KOM 2004) abhängen.

um für die mehrjährige neue ESF-Periode Handlungsspielraum für heute noch nicht entscheidbare zukünftige Schwerpunktsetzungen in seiner Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu haben.

Zudem stehen auch die Länder vor der Frage, mit welchen Zielen, Instrumenten und mit welcher Kofinanzierung sie zukünftig ihre ESF-Programme begründen und umsetzen könnten. Wie beim ESF-BA-Programm die BA bzw. der Bund haben die Länder seit den ersten drei „Hartz-Gesetzen“ das Problem, dass viele ihrer Programme den Bezugspunkt in bisherigen, nun so nicht mehr bestehenden Lücken der gesetzlichen Arbeitsförderung verloren hatten. Mit der Einführung des SGB II seit Jahresbeginn 2005 kam für die Länder hinzu, dass die vormaligen Sozialhilfebezieher/innen als bisherige Klientel der kommunalen, aus ESF-Mitteln der Länder unterstützten Arbeitsförderung nun in die aus Steuermitteln des Bundes finanzierte aktive Arbeitsmarktpolitik mit zusätzlichen Fördermöglichkeiten im Rahmen des SGB II (§ 16) „überführt“ wurden.²⁶ Die Bundesländer mussten ihre ESF-Programme neu ausrichten – ein bis heute nicht abgeschlossener Prozess. Aktuell (Mitte 2005) gibt es noch viele organisatorische Schwierigkeiten mit der Implementation des SGB II. Deshalb ist für die Länder bisher noch nicht hinreichend geklärt, welche arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkte sie anknüpfend an die erst noch in der Entwicklung befindlichen Arbeitsmarktprogramme der für die Umsetzung des SGB II zuständigen Arbeitsgemeinschaften der AA und Kommunen setzen können, oder ob sie wegen fehlender Förderlücken im SGB II ihre Programme daneben und damit ohne SGB II-Kofinanzierung konzipieren müssen.

Bund und Länder stehen also beide vor der Situation, dass sie die gesetzliche Arbeitsförderung nicht mehr wie in der Vergangenheit als zentralen inhaltlichen Bezugspunkt und als dominanten kofinanzierenden Beitrag für ihre ESF-Programme nutzen können. Weil auf absehbare Zeit für den Arbeitsmarkt keine Entspannung zu erwarten ist, und weil z. B. aufgrund der

²⁶ In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion wird allerdings oft übersehen, dass in der Vergangenheit auch die BA Arbeitslose im Sozialhilfebezug in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einbezogen hat, und zwar gerade mit der ESF-Ergänzung des SGB III bei beruflicher Weiterbildung (Deeke/Schuler 2003: 122 ff.). Laut § 16 SGB II können ab 2005 für die Förderung der „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ neben den Instrumenten des SGB III und den neuen „Arbeitsgelegenheiten“ im Prinzip alle sonstigen denkbaren Leistungen erbracht werden, „die für die Eingliederung ... in das Erwerbsleben erforderlich sind“.

demographischen Entwicklung zukünftig neue Herausforderungen hinzukommen, ist eine Neuprogrammierung des ESF in Deutschland auf der Grundlage neuer Finanzierungsquellen neben der gesetzlichen Arbeitsförderung in Abstimmung von Bund und Ländern erforderlich.

Der Bund könnte eigene Programme mit klar gesteckten, von der Umsetzung der gesetzlichen Arbeitsförderung entkoppelten Zielen zum Beispiel an den Schnittstellen von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie Arbeitsmarkt- und Familienpolitik auflegen. Entsprechende Vorarbeiten mit den erforderlichen politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen sind noch zu leisten. Solche Programme können auf der Grundlage eines eigenständigen Haushalts und mit daraufhin zugeschnittenen Implementationsstrukturen umgesetzt werden. Schon bisher haben verschiedene Bundesministerien derartige Programme in kleinerem Umfang durchgeführt. Bei einem Verzicht auf ein Nachfolgeprogramm zur ESF-BA-Förderung zugunsten anderer neuer Bundesprogramme müsste der Bund wohl mehr Steuermittel für die Kofinanzierung heranziehen als in der Vergangenheit, wenn er weiterhin mit politischem Gewicht an der Umsetzung des ESF in Deutschland beteiligt bleiben will. Möglichkeiten einer privaten Kofinanzierung könnten Entlastung bringen.

Die für die neue Strukturfondsperiode ab 2007 vorgesehene stärkere Einbindung des ESF in die Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU könnte vielleicht den Bund zusätzlich dazu anregen, dem mit dem ESF gegebenen finanziellen Anreiz der Europäischen Beschäftigungspolitik durch einen höheren Beitrag aus Steuermitteln als Alternative zu den Beitragsmitteln zu entsprechen. Der Entwurf der neuen ESF-Verordnung (KOM 2004) und die neuen „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ (KOM 2005) beschreiben eine Fülle arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Herausforderungen und Ansatzpunkte für Deutschland. Entsprechende Aufgabenstellungen für zukünftige Politik sind zum Beispiel im Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplan Deutschlands 2004 (Bundesregierung 2005) und in der Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Bundesregierung 2004) ausgeführt. Ob und wie diese aufgegriffen werden, dürfte von der aktuell offenen bundespolitischen Entwicklung abhängen, die nicht zuletzt in der Kontroverse über die Richtung und das Ausmaß arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Intervention in den wirtschaftlichen und sozialen Strukturwan-

del ihren zentralen Konfliktpunkt hat. Vom Ergebnis dieses politischen Prozesses dürfte auch abhängen, ob es beim derzeitigen Zielkonflikt zwischen dem ESF und der gesetzlich sowie geschäftspolitisch neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik der BA bleibt, bzw. ob und wie die BA zukünftig in die Umsetzung des ESF durch den Bund und die Länder einbezogen wird.

Quellen und Literatur

Quellen

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II, Berlin, 13. Juli 2005.

Bundesagentur für Arbeit (2005a): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht: Dezember und Jahr 2004, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005b): Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit. Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2004, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2004): Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer 15.07.2004, Nürnberg.

Bundesregierung (2005): Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland 2004. Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drucksache 15/5205.

Bundesregierung (2004): Strategien zur Stärkung der sozialen Integration. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 - 2005. Aktualisierung 2004, http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/nat_aktionsplan.

Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziel 3 in Deutschland für die Strukturfondsperiode 2000 -2006, 30. August 2000, Bonn.

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Beschluss der Bundesregierung vom 27.04.2005.

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl. I S. 4607).

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 (BGBl. I S. 2848).

Durchführungsanweisungen (DA) zu den Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds

(ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm), BA-Dienstblatt-Runderlass 8/2000 vom 09.03.2000, zuletzt geändert am 20.02.2005.

Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (BGBl. I 3002).

Job-AQTIV-Gesetz: Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 10.12.2001 (BGBl. I S. 3443).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008), KOM(2005) 141 endgültig, 12.04.2005 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds, KOM(2004) 493 endgültig, 14.07.2004 Brüssel.

Regionalübergreifendes Operationelles Programm (OP) des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziel 1 in Deutschland, Dezember 2000, Bonn.

Richtlinien (RL) des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bzw. Wirtschaft und Arbeit für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm) vom 20.01.2000, zuletzt geändert am 22.12.2004.

SGB II: Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende - vom 24.12.2003 (BGBl. I S. 2954) mit letzter Änderung vom 19.11.2004 (BGBl. I S. 2902).

SGB III: Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung – vom 24.03.1997 (BGBl. I S. 594) mit letzter Änderung vom 09.12.2004 (BGBl. I S. 3242).

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 (BGBl. I S. 2954).

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (BGBl. I S. 4621).

Literatur

Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB-Forschungsbericht Nr. 12/2005, Nürnberg.

Deeke, Axel (2004): Die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002, in: Deeke, Axel/Kruppe, Thomas/Kurtz, Beate/Müller, Petra (2004): 21–150.

- Deeke, Axel (2004a): Qualifizierung bei Kurzarbeit, in: Deeke, Axel/ Kruppe, Thomas/Kurtz, Beate/Müller, Petra (2004): 265–291.
- Deeke, Axel/Kruppe, Thomas (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? IAB-Werkstattbericht Nr.1/2003, Nürnberg.
- Deeke, Axel/Kruppe, Thomas/Oberschachtsiek, Dirk/Schwab, Gunnar unter Mitarbeit von Astrid Engelhardt und Patrycja Scioch (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des ESF-BA-Programms, IAB-Projektbericht, Nürnberg.
- Deeke, Axel/Kruppe, Thomas/Kurtz, Beate/Müller, Petra (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programm 2000 – 2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg.
- Deeke, Axel/Schuler, Werner (2003): Fünf Jahre „AFG-Plus“: Arbeitsförderung aus dem Europäischen Sozialfonds, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 265, Nürnberg.
- Hartz, Peter u. a. (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Lahr.
- Jann, Werner/Schmid, Günther (Hrsg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen, Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Kurth-Laatsch, Sylvia (2004): Hartz-Evaluierung: Ausgangslage. Erster Zwischenbericht, Berlin.
- Kastelik, Karl-Heinz (2005): Die Bewährungsprobe für Bildungsgutscheine nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) im Kontext der neuen Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 2/2005, S. 205–220.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005): Schwerpunkt Arbeitsmarktreformen – Partitur im Probenraum, in: IAB-Forum, Nr. 1, 5-13.
- Kruppe, Thomas (2004): Zielgruppenerreichung bei der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, in: Deeke, Axel/Kruppe, Thomas/Kurtz, Beate/Müller, Petra (2004): 51–206.
- Kurtz, Beate (2002): Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III, IAB-Werkstattbericht Nr. 8/2002, Nürnberg.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)/Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA)/Ronning, Gerd (Universität Tübingen) (2003): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000 – 2006. Halbzeitbewertung für das EPPD Ziel 3, Essen/Berlin.
- Seifert, Hartmut (2005): Was bringen die Hartz-Gesetze?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 16/2005, 17–24.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2004	Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann	Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung	9/2004
2/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	9/2004
3/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung	9/2004
4/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung	9/2004
5/2004	Eugen Spitznagel, Susanne Wanger	Mehr Beschäftigung durch längere Arbeits- zeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit	10/2004
6/2004	IAB-Autoren- gemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Über- blick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager, Amelie Wuppermann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen	3/2005
2/2005	Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen	2/2005
3/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonomische Wirkungs- analyse	3/2005

4/2005	Reinhard Hujer, Christopher Zeiss	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse	2/2005
5/2005	Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse	2/2005
6/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIa: Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler	7/2005
7/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil Vb: Implementations- und Strukturanalysen - Tabellenanhang	7/2005
8/2005	Reinhard Hujer, Günther Klee, Alexander Spermann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Zusammenfassung der Projektergebnisse	7/2005
9/2005	Regina Konle-Seidl	Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik	2/2005
10/2005	Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß	SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung	2/2005
11/2005	Corinna Kleinert, Hans Dietrich	Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozesses in Erwerbstätigkeit	3/2005
12/2005	Axel Deeke	Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003	3/2005
13/2005	Oliver Falck	Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels	3/2005
14/2005	Helmut Rudolph, Kerstin Blos	Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher	4/2005

15/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West)	5/2005
16/2005	Johann Fuchs, Doris Söhnlein	Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050	5/2005
17/2005	Michael Feil, Gerd Zika	Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben	5/2005
18/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutschland (einschl. Berlin-Ost)	6/2005
19/2005	Stefan Schiel, Ralph Cramer, Reiner Gilberg, Doris Hess, Helmut Schröder	Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 -	7/2005
20/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	7/2005
21/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, betriebliche Arbeitszeiten, ältere Arbeitnehmer	7/2005
22/2005	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil III: Innovationen im Betrieb, wirtschaftliche Lage der Betriebe	7/2005
23/2005	Aderonke Osikominu	Eine Analyse der Teilnehmerselektion in die berufliche Weiterbildung auf Basis der integrierten Erwerbsbiografien (IEB)	9/2005
24/2005	Uwe Blien, Franziska Hirschenauer	Vergleichstypen 2005: Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirke	9/2005
25/2005	Johann Fuchs, Katrin Dörfler	Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2050 – Annahmen und Grundlagen	9/2005

Impressum

IABForschungsbericht
Nr. 26 / 2005

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebald

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb2605.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Axel Deeke, Tel. 0911/179-3132,
oder e-Mail: axel.deeke@iab.de